

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Musila a soudců J.a Fenyka (soudce zpravodaje) a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatele: **Holman Business Partner s.r.o.**, se sídlem Baarova 395/1, 140 00 Praha 4, zastoupeného Mgr. Petrou Hruškovou, advokátkou se sídlem Hybernská 24, 110 00 Praha 1, proti usnesení **Nejvyššího soudu** ze dne 10. 6. 2015, č. j. 30 Cdo 1022/2015-256, rozsudku **Městského soudu v Praze** ze dne 13. 10. 2014, č. j. 68 Co 288/2014-227, a proti rozsudku **Obvodního soudu pro Prahu 1** ze dne 31. 3. 2014, č. j. 21 C 100/2005-194, za účasti Ministerstva průmyslu a obchodu, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

- I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 30 Cdo 1022/2015-256, a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2014, č. j. 68 Co 288/2014-227, bylo porušeno základní právo stěžovatele podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 30 Cdo 1022/2015-256, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2014, č. j. 68 Co 288/2014-227, se proto ruší.**
- III. Ústavní stížnost v části, která směřuje proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 31. 3. 2014, č. j. 21 C 100/2005-194, se odmítá.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rekapitulace ústavní stížnosti a dosavadního průběhu řízení

Ústavnímu soudu byla dne 25. 8. 2015 doručena ústavní stížnost na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, prostřednictvím něhož se stěžovatel domáhá zrušení shora uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi došlo k porušení jeho základních práv podle čl. 2 odst. 2, čl. 36 odst. 3, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a čl. 96 odst. 1 Ústavy.

Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 21 C 100/2005 vyplývá, že napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze byl potvrzen v záhlaví uvedený rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ve výroku, jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatele, kterou se domáhal náhrady škody ve

výši 3.643.749,- Kč, způsobené nesprávným úředním postupem, a to proti Ministerstvu průmyslu a obchodu a Ministerstvu financí.

Skutkové okolnosti posuzované věci spočívají v tom, že stěžovatel od května 1996 do října 1996 uzavíral kupní smlouvy s osobou (daňovým subjektem), která se prokázala občanským průkazem na jméno J. Z. a na toto jméno disponovala i příslušným živnostenským listem. Na základě těchto smluv postupně docházelo ke zdanitelnému plnění a stěžovatel následně uplatnil nárok na odpočet daně na vstupu podle § 19 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, v rozhodném znění, a daňový odpočet mu byl vrácen. Na základě následné daňové kontroly však příslušný správce daně stěžovatelem předložené doklady a odpočet daně z přidané hodnoty neuznal. Bylo totiž zjištěno, že skutečný J. Z. ztratil občanský průkaz v únoru 1996, ztrátu nahlásil 12. 3. 1996 a dosud neznámá osoba, prokazujíc se tímto neplatným občanským průkazem, si požádala o vydání živnostenského oprávnění. Dne 17. 4. 1996 jí byl vydán živnostenský list, který byl zrušen až dne 2. 10. 1997.

Stěžovatel před obecnými soudy uplatňoval náhradu škody z nesprávného úředního postupu proti Ministerstvu průmyslu a obchodu, neboť živnostenský úřad postupoval, při vydání živnostenského listu osobě vydávající se za J. Z., v rozporu s § 47 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v rozhodném znění (dále jen „zákon o živnostenském podnikání“), když řádně nezjistil, zda má ohlášení všechny zákonné náležitosti a dále proti Ministerstvu financí, neboť správce daně osobě prokazující se občanským průkazem J. Z. vydal osvědčení o registraci k DPH v rozporu s § 33 odst. 10 a § 36 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v rozhodném znění. Stěžovatel před obecnými soudy namítal, že nemohl vědět, že osobě prokazující se jako J. Z., se kterou předmětné kupní smlouvy uzavíral, byl vydán živnostenský list a osvědčení o registraci k DPH v době, kdy bylo České republice, resp. Policii ČR známo, že daný občanský průkaz byl evidovaný jako ztracený.

Nejvyšší soud v dané věci rozhodoval již dvakrát, poprvé rozsudkem ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4734/2008, kterým vrátil věc Obvodnímu soudu pro Prahu 1 jako soudu prvního stupně k dalšímu řízení. V citovaném rozsudku dospěl Nejvyšší soud k závěru, že *„pokud jde tedy o předmětný živnostenský list, který byl vydán „neznámé“ osobě, živnostenský úřad neporušil žádnou z povinností, které jsou mu ukládány příslušnými zákonnými ustanoveními a jako takový tedy vydal živnostenský list, mající charakter veřejné listiny. ... Jestliže tedy žalobce, resp. osoba oprávněná za žalobce jednat uzavírala s „neznámou“ osobou, prokazující se občanským průkazem J.a Z., obchody v domnění, že je uzavírá s podnikatelem, činila tak v dobré víře v pravost a pravdivost předloženého živnostenského listu. S ohledem na závažnost této skutečnosti není možné tvrdit, že žalobce mohl a měl vědět, že jeho smluvní partner není osobou, za kterou se vydává, či dokonce, že se nejedná o podnikatelský subjekt.“*

Pokud jde o postup správce daně, Nejvyšší soud v citovaném rozsudku konstatoval, že *„tvrzená újma nemohla být způsobena nesprávným úředním postupem, ale pouze v závislosti na nesprávném úředním rozhodnutí...druhý žalovaný, (stejně jako prvý žalovaný) pouze prověřuje údaje sdělené mu daňovým subjektem při registraci; v zákoně není nikde uvedeno, že by měl jinak prověřovat současně i příslušnou osobu*

(daňový subjekt). Nejvyšší soud je navíc tohoto názoru, že škoda žalobci, v souvislosti s postupem pouze druhého žalovaného vzniknout nemohla. K tomu, aby vznikla škoda, by bylo zapotřebí, aby druhý žalovaný postupoval při výkonu činnosti v rozporu s povinnostmi stanovenými mu právním předpisem, případně vydal takové rozhodnutí, které by bylo následně pro jeho nezákonnost zrušeno či změněno - což se nestalo (žalobce toho nedosáhl).“ Nejvyšší soud pak v závěrečném shrnutí uvedl, že žalobce (stěžovatel) „by neměl nést odpovědnost a měla by mu náležet náhrada plynoucí z právního stavu, který on sám nezavinil, ale jednal v dobré víře. Pak ovšem z obou žalovaných lze spíše (aniž by byl předjímán další průběh řízení) dovést odpovědnost první žalované. U té sice nelze spatřovat zavinění...ale vystavením živnostenského listu neoprávněné osobě vznikl protiprávní stav a podle...zákona je odpovědnost státu za škodu objektivní, bez možnosti liberace“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4734/2008).

Následně Obvodní soud pro Prahu 1 dospěl v ústavní stížnosti napadeném rozsudku v souladu se shora citovaným názorem Nejvyššího soudu k závěru, že se živnostenský úřad při vydání předmětného živnostenského listu nedopustil porušení žádných povinností. Živnostenský úřad i správce daně při výkonu své činnosti nepostupovaly v rozporu s povinnostmi stanovenými jim právními předpisy. Podle obvodního soudu proto stát nemůže být odpovědný za škodu, která stěžovateli vznikla, neboť nebyla splněna podmínka pro vznik této odpovědnosti, a to existence nesprávného úředního postupu nebo nezákonného rozhodnutí.

Městský soud v Praze jako soud odvolací dospěl ústavní stížností napadeným rozsudkem k závěru, že ve vztahu k Ministerstvu financí by škoda mohla vzniknout jen nesprávným úředním rozhodnutím, kterým by byly dodatečně platové výměry zakládající daňovou povinnost stěžovatele, které však nebyly pro nezákonnost zrušeny ani změněny a žalobci tak vůči Ministerstvu financí právo na náhradu škody nespovídají. Městský soud k tomu dodal, že škoda nemohla vzniknout ani úředním postupem správce daně tím, že řádně neprověřil údaje sdělené daňovým subjektem při registraci, neboť správce daně neměl při své činnosti povinnost kontroly správnosti registrace daňového subjektu označeného jako J. Z. a nemohl se tedy dopustit nesprávného úředního postupu.

Ve vztahu k Ministerstvu průmyslu a obchodu městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že je vázán závazným právním názorem dovolacího soudu, vysloveným shora uvedeným rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4734/2008, že živnostenský úřad při vydání živnostenského oprávnění na jméno J. Z. neporušil žádnou z povinností, které jsou mu ukládány zákonnými ustanoveními, neboť zákon mu nestanoví povinnost prověřovat příslušnou osobu a nemohl se proto dopustit nesprávného úředního postupu. Podle městského soudu v situaci, kdy nebyla žalobci (stěžovateli) způsobena škoda ani nezákonným rozhodnutím, ani nesprávným úředním postupem, nelze na straně státu shledat odpovědnost za škodu jen proto, že jednáním živnostenského úřadu byl fakticky vyvolán protiprávní stav.

Nejvyšší soud v usnesení o dovolání proti v záhlaví uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze konstatoval, že „podle konstantní interpretace pojmu

„nesprávný úřední postup“ ve smyslu § 13 odst. 1 OdpŠk je nesprávným úředním postupem činnost orgánů státu spojená s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami...Závěr odvolacího soudu, že bez porušení pravidel předepsaných právními normami není možné dovodit nesprávný úřední postup, je plně v souladu s ustálenou judikaturou dovolacího soudu“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1022/2015).

Stěžovatel sice petitem citované usnesení Nejvyššího soudu (jehož kopii k ústavní stížnosti přiložil) nenapadá, což plyne i z úvodní strany ústavní stížnosti, kde jako účastník řízení dovolací soud označen není. Nicméně z vlastního obsahu ústavní stížnosti plyne, že své výtky stěžovatel směřuje i proti tomuto usnesení Nejvyššího soudu, neboť stěžovatel výslovně ve své ústavní stížnosti namítá, že soudy všech stupňů dospěly zcela formalisticky a nesmyslně k nesprávnému právnímu závěru, že stát v posuzovaném případě nepochybil a stěžovatel tedy nemá nárok na náhradu škody (část III. ústavní stížnosti). Za této situace Ústavní soud dovodil, že stěžovatel ve skutečnosti napadá i předmětné usnesení Nejvyššího soudu, což se odrazilo i v záhlaví, výroku a odůvodnění tohoto nálezu (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 786/13 ze dne 26. 11. 2013).

Stěžovatel ve své ústavní stížnosti dále uvádí, že v řízení před soudy unesl důkazní břemeno o vzniku škody, příčinné souvislosti i výši škody. Stát v dané době věděl, že občanský průkaz, jímž se předmětná osoba ve vztahu k úřadům prokazovala, byl hlášen jako odcizený, a za škodu je tedy objektivně odpovědný. Přestože živnostenský úřad nepochybil při vydání živnostenského listu, zcela jistě nesprávně postupoval, když jej předal neexistující osobě, ačkoliv mu nic nebránilo nahlédnout do centrální evidence obyvatel. Stěžovatel byl však oprávněně v dobré víře v pravost veřejných listin – živnostenského listu a registrace k DPH a v této souvislosti stěžovatel poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 544/06 ze dne 3. 12. 2007 (N 217/47 SbNU 855), zabývající se důvěrou jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu.

II.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

Ústavní soud vyzval Nejvyšší soud a Městský soud v Praze jako účastníky řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že předně zdůrazňuje, že dovolání stěžovatele bylo jako nepřipustné odmítnuto, když vyřešení otázky, zda stát odpovídá za protiprávní stav, jenž nevznikl na základě nesprávného úředního postupu, ani na základě nesprávného úředního rozhodnutí, nebylo v rozporu s rozhodnutím dovolacího soudu, na nějž stěžovatel poukazoval. Závěr odvolacího soudu, že nebyl naplněn základní předpoklad odpovědnosti za škodu, neboť podmínkou odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je zrušení či změna rozhodnutí příslušným orgánem pro nezákonnost, je plně v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu. I závěr, že bez porušení pravidel předepsaných právními normami není možné

dovodit nesprávný úřední postup, je plně v souladu s ustálenou judikaturou dovolacího soudu, a to i v souladu se stěžovatelem v dovolání uváděným rozhodnutím.

Nejvyšší soud se proto domnívá, že ani usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 30 Cdo 1022/2015-256, ani napadeným rozhodnutím nebyla porušena základní práva stěžovatele, jak uvádí ve své ústavní stížnosti. Podle názoru Nejvyššího soudu ústavní stížnost proti jeho rozhodnutí není důvodná. Ústavnímu soudu proto Nejvyšší soud navrhuje, aby ústavní stížnost (pokud ji neodmítne) zamítl.

Městský soud v Praze ve svém vyjádření uvedl, že rozhodl o odvolání stěžovatele postupem, který byl podle jeho přesvědčení zcela v souladu s příslušnými procesními předpisy, na posouzení věci aplikoval příslušný právní předpis a po zjištění skutkového stavu neshledal žalobu důvodnou. Podle Městského soudu v Praze napadeným rozhodnutím nebylo porušeno žádné z ústavních práv stěžovatele. V podrobnostech odkazuje městský soud na odůvodnění svého rozhodnutí a navrhuje ústavní stížnost zamítnout.

Ministerstvo průmyslu a obchodu, jako vedlejší účastník, ve svém obsáhlém vyjádření ze dne 9. 3. 2016 mimo jiné uvedlo, že v projednávané věci skutečný J. Z. nahlásil Policii ČR ztrátu (odcizení) svého občanského průkazu v březnu 1996, „nepravý“ J. Z. ohlásil u živnostenského úřadu živnost v dubnu 1996, avšak živnostenský úřad se poprvé dozvěděl o odcizení občanského průkazu od skutečného J. a Z. až v říjnu 1997 (tj. po déle než po roce a půl od odcizení předmětného dokladu), kdy se skutečný J. Z. dostavil na pracoviště živnostenského úřadu. K pozdějšímu zrušení živnostenského listu „nepravého“ J. Z. došlo tedy nikoliv proto, že by byl tento list vydán v době ohlášení živnosti v rozporu s živnostenským zákonem, ale výlučně na základě následného zjištění živnostenského úřadu, že daný živnostenský list byl vydán v důsledku podvodného jednání „nepravého“ J. a Z.

V době ohlášení živnosti nepravým J. Z. v dubnu 1996 však živnostenský úřad o odcizení občanského průkazu nevěděl, resp. vědět nemohl, neměl ani možnost takovou skutečnost zjistit, do databáze odcizených občanských průkazů vedené Policií ČR neměly v té době (rok 1996) správní orgány přístup. Živnostenský úřad neměl žádný důvod při ohlášení živnosti „nepravým“ J. Z. zpochybňovat identitu ohlašovatele živnosti, kromě toho podle živnostenského zákona neměl živnostenský úřad tehdy (a nemá ze zákona ani nyní) jakoukoliv legitimní, zákonnou povinnost ověřovat platnost předloženého občanského průkazu či platnost uvedeného dokladu zpochybňovat, apod.

Vzhledem k tomu, že ohlašovatel živnosti splnil podle živnostenského zákona platného a účinného v době ohlášení živnosti v roce 1996 všechny náležitosti ohlášení živnosti, vzniklo mu právo podnikat ohlášením živnosti a byl mu vydán živnostenský list, který byl dotyčným převzat osobně. V době ohlášení živnosti (ani později při osobním převzetí živnostenského listu) nevznikla na straně živnostenského úřadu jakákoliv event. pochybnost týkající se totožnosti ohlašovatele, resp. jeho identity (tj. z tohoto hlediska nebyl proto dotyčný občan pro živnostenský úřad v oné době „neznámou osobou“). Pakliže i přes všechny výše uvedené skutečnosti, jež jsou doloženy spisovým materiálem k věci samé, stěžovatel nadále i vůči Ústavnímu soudu uplatňuje ničím neodůvodněné tvrzení, že Ministerstvo průmyslu a obchodu (nebo spíše

příslušný živnostenský úřad) postupovaly při vydání živnostenského listu v rozporu se zákonem, nedovede si Ministerstvo průmyslu a obchodu tento postup stěžovatele vysvětlit jinak, než jako soustavnou snahu stěžovatele o zcela vědomé popírání všech relevantních skutkových a právních zjištění, k nimž v dané věci (a konkrétně v této otázce) opakovaně a nezávisle dospěly již obecné soudy jednotlivých stupňů.

Ohledně argumentace stěžovatele „dobrou vírou“ v pravost veřejných listin, resp. důvěrou jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, Ministerstvo průmyslu a obchodu podotýká, že legitimita vydaného živnostenského listu nebyla v době ohlášení živnosti a ani v době vydání živnostenského listu nijak a nikým zpochybňována, a to až do doby, dokud o více než rok později od vydání živnostenského listu nevyšlo najevo, že v době ohlášení živnosti byl předmětný živnostenský list vydán „nepravému“ J.u Z.ovi, a to výhradně v důsledku podvodného jednání dotyčné osoby před živnostenským úřadem; po tomto zjištění nezbylo nic jiného, než přijmout odpovídající opatření vedoucí k okamžitému zrušení takto podvodně získaného živnostenského listu.

Ministerstvo průmyslu a obchodu má za to, že i obecné soudy se v dané souvislosti ztotožnily se zjištěním, že ani vydání živnostenského listu, ani jeho (s uvedeným časovým odstupem) následné zrušení živnostenským úřadem nebyly v dané souvislosti jakkoliv spojeny s nesprávným úředním postupem uvedeného správního orgánu. K argumentaci stěžovatele „dobrou vírou“ v pravost veřejných listin lze snad pouze dodat, že podle spisového materiálu k dané věci si samotný stěžovatel při uzavírání smluvního vztahu s „nepravým“ J. Z. ověřoval identitu dotyčné osoby naprosto stejným způsobem, jakým to činil živnostenský úřad v době ohlášení živnosti dotyčnou osobou, tj. na základě předložené „veřejné listiny“ - občanského průkazu, aniž by stěžovatel sám rovněž pojal jakékoliv podezření, že s identitou jeho smluvního partnera není cokoli v pořádku (v opačném případě by patrně stěžovatel žádnou kupní smlouvu s dotyčnou osobou neuzavíral).

Podle názoru Ministerstva průmyslu a obchodu tak není podaná ústavní stížnost důvodná. Ministerstvo průmyslu a obchodu se domnívá, že v projednávané věci existují dostatečné předpoklady k tomu, aby předmětná ústavní stížnost byla Ústavním soudem zamítnuta.

Ústavní stížnost byla zaslána k vyjádření též Ministerstvu financí, které se k ústavní stížnosti do dnešního dne nevyjádřilo.

S ohledem na obsah Ústavnímu soudu zaslanych vyjádření nebylo třeba je rozesílat k replice stěžovateli, neboť v nich nebyly uvedeny žádné nové skutečnosti, na které by bylo nutné reagovat.

III.

Vlastní hodnocení Ústavního soudu

III. a)

Obecná východiska hodnocení namítaného porušení základních práv

Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

Podstatu nyní projednávané ústavní stížnosti tvoří nesouhlasná polemika stěžovatele se způsobem, jakým obecné soudy v jeho případě posoudily důvodnost jím uplatňovaného nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v rozhodném znění (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), spočívající v nevrácení uplatněného nadměrného odpočtu DPH, když dostatečně nezohlednily skutečnost, že tomu tak bylo v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem správních orgánů.

Ústavní soud se již v minulosti několikrát vyjádřil k otázce výkonu veřejné moci v souvislosti s deliktní odpovědností státu za způsobenou materiální a nemateriální škodu, přičemž dospěl k závěru, že v této oblasti je třeba hledat mnohem větší sepětí s ústavním právem, a to primárně z toho důvodu, že jedním ze stěžejních principů právního státu, k němuž Českou republiku zavazuje čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, je budování důvěry občanů v právo a instituce státu, resp. veřejné moci. *„Tam, kde jednotlivec jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně garantováno právo na náhradu škody, pokud se ukáže, že presumpce správnosti či zákonitosti byla klamná. Udržování důvěry občanů v právo je jedním z podstatných pilířů odpovědnosti státu za škodu a, vice versa, nemůže být dána důvěra tam, kde nezákonnost či nesprávnost aktů veřejné moci není sankcionována v podobě odpovědnosti za škodu“* [srov. nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou rovněž dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

Samotná právní úprava odpovědnosti státu za škodu vychází z Listiny, která v čl. 36 odst. 2 zaručuje právo osob na procesní prostředek, který umožní soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy, a v čl. 36 odst. 3 pak výslovně zmiňuje (hmotné) právo na náhradu škody způsobené nezákonným soudním či správním rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Čl. 36 odst. 4 Listiny potom odkazuje na (zvláštní) zákon, který podmínky i podrobnosti těchto práv blíže konkretizuje.

V současnosti je tímto zákonem, předvídaným v čl. 36 odst. 4 Listiny, zákon č. 82/1998 Sb., který zavádí pojem odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem státní moci, přičemž rozlišuje dvě základní formy objektivní odpovědnosti státu za škodu způsobenou v souvislosti s výkonem státní moci státními a jinými pověřenými orgány (§ 5). Vedle prvotní odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (§ 7 až § 12; specifickou součástí je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o vazbě nebo trestu), zavádí i druhou formu objektivní odpovědnosti státu, která je spojena s nesprávným úředním postupem (§ 13). Z hlediska charakteru této odpovědnosti citovaná ustanovení zakládají objektivní odpovědnost státu (tj. bez ohledu na zavinění), jíž se nelze zprostit (§ 2). Jedná se tedy o odpovědnost absolutní, kterou

nelze zákonem vyloučit, omezit či jinak zúžit, a to ani tehdy, pokud se prokáže, že tato škoda vznikla úmyslným protiprávním jednáním konkrétní osoby. V případě odpovědnosti objektivní, resp. absolutní objektivní odpovědnosti státu, v žádném případě nepřichází v úvahu možnost liberace (srov. k tomu např. Brejcha, A. Odpovědnost v soukromém a veřejném právu. Praha: Codex Bohemia, 2000, str. 243). Pro vznik této odpovědnosti zákon č. 82/1998 Sb. předpokládá současné (kumulativní) splnění tří předpokladů: 1) nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, 2) vznik škody a 3) příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody. Podle ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. pak lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit (není-li stanoveno jinak) „*pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.*“

Ústavní soud v minulosti opakovaně stanovil ústavní meze a kritéria, kterým musí obsah tohoto zvláštního zákona, předvídaného čl. 36 odst. 4 Listiny, vždy nutně dostát, když konstatoval, že „*takový zákon nemůže samotný nárok na náhradu škody, v důsledku zmíněného jednání vzniklé, anulovat (negovat), byť "pouze" v jeho dílčím aspektu. Jinými slovy, zvláštní zákon dle čl. 36 odst. 4 Listiny nemůže popřít předmětné ústavně zaručené základní právo, a to nejen jako celek, ale ani jeho dílčí komponenty. Zákonu je svěřena toliko úprava podmínek a podrobností realizace již ústavně zakotveného práva, které vychází z principu ochrany práv každého, kdo byl poškozen nezákonným rozhodnutím státního orgánu či veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. (...) Smyslem a účelem "obyčejného" zákona dle čl. 36 odst. 4 Listiny je tedy pouze stanovit podmínky a podrobnosti realizace co do svého obsahu (již) ústavodárcem v čl. 36 Listiny zakotvených práv, tedy podmínky a podrobnosti čistě procesní povahy (nikoli "materiálně právní")*“ (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.); nález sp. zn. I. ÚS 1628/07 ze dne 29. 11. 2007 (N 215/47 SbNU 829); nebo nález sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 155/54 SbNU 17)].

Povinnost respektovat výše uvedené ústavní meze a obsahová kritéria a v neposlední řadě i samotný účel (smysl) zákona č. 82/1998 Sb., ústavně vymezený v čl. 36 odst. 3 Listiny, nicméně neváže pouze zákonodárce, ale rovněž (s ohledem na ústavní příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny) i obecné soudy, a to při aplikaci a interpretaci jeho jednotlivých ustanovení, neboť základní práva a svobody působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem podústavního práva; současně tyto ideje determinují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole, anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. tzv. přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy, pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235); nález sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010 (N 206/58 SbNU 857) či nález sp. zn. II. ÚS 2121/14 ze dne 30. 9. 2014].

Za příklad takové vadné a ústavně nekonformní aplikace a interpretace podústavního práva je pak třeba označit situace, kdy ze strany obecných soudů dochází v důsledku jimi zvoleného výkladu k popření smyslu (účelu) aplikované právní normy, v nyní projednávaném případě tedy příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., jakožto "prováděcího předpisu" k čl. 36 odst. 3 Listiny. Jak ostatně Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. III. ÚS 1320/10 ze dne 9. 12. 2010 (N 247/59 SbNU 515) ve vztahu k přezkumu rozhodování obecných soudů ohledně odpovědnosti státu za škodu, „do samotného zhodnocení konkrétních okolností případu z pohledu zmíněných zákonných kritérií obecnými soudy, Ústavní soud zásadně není oprávněn vstupovat, ledaže by příslušné závěry bylo možno označit za skutečně extrémní, vymykající se zcela smyslu a účelu dané právní úpravy. Pak totiž by takový postup mohl být shledán jako rozporný s ústavně zaručenými základními právy účastníka řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny. Pouhý nesouhlas s tím, jak obecný soud zhodnotil tu kterou okolnost, resp. s tím, že některé z hodnocených skutečností přisoudil menší či naopak větší váhu než skutečnosti jiné, věc (ústavní stížnost) do ústavní roviny posunout zásadně nemůže.“

III. b)

Aplikace ústavněprávních východisek na projednávaný případ

Prizmatem výše vymezených ústavněprávních východisek a principů Ústavní soud přezkoumal právní závěry obecných soudů, obsažené v rozhodnutích napadených nyní projednávanou ústavní stížností, a na základě jejich konfrontace s námitkami stěžovatele a obsahem vyžádaného spisového materiálu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

Jak již bylo výše rekapitulováno, stěžovatel nesouhlasil s postupem a právními závěry obecných soudů, včetně Nejvyššího soudu, které jeho nárok na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. shledaly nedůvodným pro nesplnění zákonné podmínky existence nesprávného úředního postupu, neboť v případě vydání živnostenského oprávnění na jméno J. Z. živnostenským úřadem nedošlo k porušení žádné z povinností, které jsou živnostenskému úřadu ukládány zákonnými ustanoveními, neboť zákon živnostenskému úřadu nestanoví povinnost prověřovat příslušnou osobu. Ústavní soud se s tímto právním závěrem obecných soudů neztotožňuje.

Podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, přičemž bližší definici nesprávného úředního postupu citovaný zákon nepodává. Z komentářové literatury vyplývá, že „podle konkrétních okolností může být nesprávný úřední postup představován jakoukoliv činností spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro jeho počínání nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu“ (Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012). Nesprávným úředním postupem je každý postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jejího výkonu (srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/08 ze dne 8. 7. 2010 (N 138/58 SbNU 131; 253/2010 Sb.).

Meritem ústavní stížnosti je tedy otázka, zda postup živnostenského úřadu, spočívající ve vydání živnostenského listu na jméno J.a Z. - který o jeho vydání nepožádal a jehož občanský průkaz byl v daném období evidován jako ztracený - na základě ohlášení jiné osoby, za J.a Z. se vydávající, lze podřadit pod nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

Podle § 47 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v rozhodném znění (dále jen „živnostenský zákon“), *zjistí-li živnostenský úřad, že ohlášení má náležitosti podle § 45 a 46 a podnikatel splňuje podmínky stanovené tímto zákonem, vydá nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy mu bylo ohlášení živnosti doručeno, živnostenský list.*

Podle § 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), *ustanovení o základních pravidlech řízení (odstavec 1 až 4) se přiměřeně použijí též při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření.* Podle § 3 odst. 4 citovaného správního řádu *rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*

V „Metodickém pokynu Ministerstva hospodářství – živnostenského odboru ze dne 18. 1. 1996, č. 3/1996, k formě živnostenského listu“, je uvedeno, že *„živnostenský list jako průkaz živnostenského oprávnění bude v návaznosti na ustanovení § 47 odst. 2 a 3 vydáván formou osvědčení a nebude tedy obsahovat náležitosti rozhodnutí dle správního řádu...při vydávání osvědčení je úřad povinen podle § 3 odst. 3 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o základních pravidlech řízení, tj. aplikovat přiměřeně ustanovení § 3 odst. 1 až 4 SR. Vydávání živnostenského listu: Skutečnost, že živnostenský list se nevydává ve správním řízení, neznamená, že při posuzování věci je vyloučena správní úvaha živnostenského úřadu. Naopak, jak je uvedeno výše, živnostenské úřady jsou povinny na postup při vydávání živnostenských listů přiměřeně aplikovat ustanovení o základních pravidlech řízení, tedy zejména vycházet při vydávání živnostenských listů ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“*

Ústavní soud si je vědom toho, že metodické pokyny nejsou obecně závaznými právními předpisy, nicméně správní orgány mají povinnost se jimi ve své správní praxi řídit. Ke smyslu a účelu pokynů ministerstev lze v této souvislosti citovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 – 63, podle něhož: *„[18] Pokyny ministerstev jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. Přestože pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy.“*

Ze shora uvedeného vyplývá, že povinnost živnostenského úřadu vycházet při vydávání předmětného živnostenského listu ze spolehlivě zjištěného stavu věci, plynula v posuzované věci nejen ze zásady, obsažené v § 3 odst. 4 zákona o správním řízení, tedy obsažené v obecně závazném právním předpisu, ale byla podpořena rovněž uvedenou interní normativní instrukcí. Jenom z toho, že právní předpis ani interní normativní instrukce neupravuje, jakým konkrétním způsobem má živnostenský úřad

při vydávání živnostenského listu stav věci spolehlivě zjistit, resp. že v uvedeném není explicitně stanovena povinnost živnostenského úřadu při vydávání živnostenského listu např. ověřovat platnost občanského průkazu, kterým fyzická osoba dokládá svoji totožnost při ohlašování živnosti, nelze dovozovat, že se v posuzovaném případě nemůže jednat o porušení povinnosti živnostenského úřadu stav věci spolehlivě zjistit, resp. že se nemůže jednat o nesprávný úřední postup [srov. náleží sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625)].

Obdobně k tomuto závěru ostatně dospěl i Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 16. 8. 2000 sp. zn. 25 Cdo 1099/99, kde uvedl, že *„zpravidla není možné úřední postup předpisem upravit natolik detailně, aby pokrýval všechny představitelné dílčí kroky, které je třeba při výkonu pravomoci učinit. Správnost úředního postupu musí být tedy poměřována i hlediskem účelu, k jehož dosažení postup státního orgánu směřuje.... Předpis zde totiž státnímu orgánu nechává prostor k uvážení, jakým konkrétním způsobem bude postupovat a jaké prostředky použije...“*

Závěrem, ke kterému obecné soudy v napadených rozhodnutích dospěly - že je-li vydán živnostenský list na jméno fyzické osoby, která však o jeho vydání nepožádala a jejíž občanský průkaz byl v daném období evidován jako ztracený, a takový živnostenský list je následně předán k dispozici osobě, která se za osobu uvedenou v předmětném živnostenském listu pouze vydává, pak nejde o nesprávný úřední postup a nejsou tak dány podmínky pro uplatnění odpovědnosti státu - nesledovaly shora vymezený účel práva na náhradu škody za nesprávný úřední postup. De facto tak přijatým výkladem liberovaly stát z jeho odpovědnosti, čímž porušily základní právo stěžovatele garantované čl. 36 odst. 3 Listiny.

Shledaný zásah do práv stěžovatele vede sám o sobě k nutnosti zrušit napadená rozhodnutí, dalšími námitkami se proto Ústavní soud věcně nezabýval.

Nad rámec uvedeného Ústavní soud dodává, že např. skutečnost, že k evidenci odcizených občanských průkazů neměly v posuzovaném období živnostenské úřady volný přístup, jak uvádí Ministerstvo průmyslu a obchodu ve svém vyjádření k žalobě stěžovatele (list č. 12 spisu Obvodního soudu pro Prahu 1), jakož i ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, může být relevantní pouze ve vztahu k případné regresní úhradě státu vůči příslušné úřední osobě, která se této povinnosti vůči státu zprostí, pokud jí stát neprokáže, že k nesprávnému úřednímu postupu došlo zaviněným porušením právní povinnosti (§ 18 zákona č. 82/1998 Sb.). Tato skutečnost však nemůže hrát roli v posouzení nároku stěžovatele na náhradu škody vůči státu [srov. náleží sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625)].

Ústavní soud připomíná, že bude na obecných soudech v řízení o odpovědnosti státu za škodu, zda bude v posuzované věci shledáno naplnění i dalších podmínek pro uplatnění práva na náhradu škody, tedy vznik škody a příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody. V této souvislosti lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2000 sp. zn. 25 Cdo 786/99, v jehož odůvodnění je uvedeno, že *„žalobce uzavřel kupní smlouvu s R. H., která sice nebyla vlastníkem motorového vozidla ani jeho oprávněným držitelem, avšak při prodeji vozu*

disponovala technickým průkazem (byla v něm uvedena jako držitelka vozu), vydaným dopravním inspektorátem Policie ČR v Jablonci nad Nisou poté, co souhlas dosavadního držitele k převodu vozu nebyl hodnověrně ověřen. Za škodu způsobenou tímto nesprávným úředním postupem stát odpovídá tehdy, byl-li nesprávný úřední postup a škoda, která žalobci vznikla tím, že koupil odcizené vozidlo, jež byl následně nucen vydat příslušným státním orgánům, ve vztahu příčiny a následku. Příčinná souvislost je dána, pokud nebyt konkrétního jednání, ke škodě by nedošlo. Přitom nemusí jít o příčinu jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde. Z hlediska příčinné souvislosti je proto nerozhodné, zda byl poškozený účastníkem řízení vedoucího k vydání technického průkazu či nikoliv, ani to, zda v důsledku nesprávného úředního postupu vznikla škoda i někomu jinému.“

S ohledem na shora uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 30 Cdo 1022/2015-256, a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2014, č. j. 68 Co 288/2014-227, bylo porušeno základní právo stěžovatele garantované čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a ústavní stížností napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Ačkoli Ústavní soud shledal, že z pohledu shora uvedených závěrů o porušení čl. 36 odst. 3 Listiny je vadný také zamítavý výrok rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 31. 3. 2014, č. j. 21 C 100/2005-194, nepřikročil k jeho zrušení, a to s přihlédnutím k uplatňovanému principu sebeomezení, neboť zjištěné vady, spočívající toliko v právním posouzení, lze napravit i v řízení před odvolacím soudem [obdobně nález sp. zn. II. ÚS 535/03 ze dne 6. 9. 2006 (N 157/42 SbNU 287)]. V dalším řízení je přitom městský soud vázán shora uvedeným právním názorem Ústavního soudu. S ohledem na to v této části ústavní stížnost odmítl pro nepřipustnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, neboť kasační výrok Ústavního soudu stěžovateli otevřel prostor pro uplatňování dalších procesních prostředků před obecnými soudy.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 22. března 2016

Jan Musil
předseda IV. senátu Ústavního soudu