

Několik poznámek k aplikaci § 31a zákona č. 82/1998 Sb.

v soudní praxi

Jiří Zeman*

Úvod

Podle judikatury [srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 2. 1998, sp. zn. I Co 173/97 (publikováno v Bulletinu advokacie, ročník 1999, č. 2, str. 66) nebo nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 170/99 (publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 18, ročník 2000, str. 339)] splňuje stanovování výše nemajetkové újmy vlastnosti úvahy soudu předpokládané ustanovením § 136 zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o.s.ř.“).¹ Doktrína k tomu dodává, že stejné vlastnosti má i úvaha při stanovení výše nároku na náhradu škody, nároku na přiměřené zadostiučinění a nároků vycházejících z eventuálních petitií.² Táž publikace na jiném místě^{3, 4} dochází k závěru, že úvaha soudu zmiňovaná v ustanovení § 142 odst. 3 o.s.ř.⁵ in fine je právě onou úvahou

* Jiří Zeman, doktorand Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ V ustanovení § 136 o.s.ř. se říká: „§ 136 Lze-li výši nároků zjistit jen s nepoměrnými obtížemi nebo nelze-li ji zjistit vůbec, určí ji soud **podle své úvahy** [tučně proložil JZ].“

² Srov. k tomu Bureš, J. et al, Občanský soudní řád. Komentář. I. Díl. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 627.

³ Srov. k tomu Bureš, J. et al, Občanský soudní řád. Komentář. I. Díl. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 652.

⁴ A snad pod jejím vlivem i aplikační praxe – srov. obě shora citovaná rozhodnutí, tedy nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 170/99 a rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 2. 1998, sp. zn. I Co 173/97.

⁵ Ustanovení § 142 o.s.ř. stanoví pravidla pro přiznání náhrady nákladů soudního řízení na základě úspěchu ve věci, kdy odstavec 3 je vlastně výjimkou ze základního pravidla zakotveného v odstavci 1, respektive v odstavci 2 citovaného zákonného ustanovení: „§ 142 (1) Účastník, který měl ve věci plný úspěch, přiznává soud náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. (2) Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, soud náhradu nákladů poměrně rozdělí, popřípadě vysloví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. (3) I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu soud přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze soudu [tučně proložil JZ]. (4) V řízení zahájeném na návrh nejvyššího státního zástupce nebo státního zastupitelství podle zvláštních předpisů přiznává soud žalovanému za podmínek uvedených

ve smyslu § 136 o.s.ř. Zjednodušeně lze tedy v obecné rovině učinit dílčí závěr vycházející z toho, že domáhá-li se účastník řízení žalobou například přiznání finanční náhrady za nemajetkovou újmu v určité výši, pak přizná-li mu soud na základě úvahy ve smyslu § 136 o.s.ř. tuto finanční náhradu, ovšem nikoli ve výši žalované, ale nižší, náleží žalobci plná náhrada nákladů řízení, a to i přesto, že z formálního hlediska byl úspěšný jen částečně. Otázkou však v této souvislosti zůstává, zda právě učiněný myšlenkový závěr je vhodné aplikovat ve všech případech, kdy soud musí v konkrétním případě zjistit výši nároku jen podle své úvahy, resp. přesněji, zda i poměrně abstraktně zákonodárcem vymezená kritéria pro určení výše zmíněných „typů“ nároků mohou způsobit, že úvaha učiněná soudem při určení jejich rozsahu již nesplňuje vlastnosti úvahy ve smyslu § 136 o.s.ř., což má, dle shora nastíněného algoritmu, následně vliv i na rozhodnutí o přiznání náhrady nákladů řízení. V českém právním řádu může být příkladem takové situace například ustanovení § 31a 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Citované ustanovení výslovně zakládá nárok na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (nesprávným úředním postupem jsou zde mj. i průtahy v řízení).⁶ Na základě

v odstavcích 1 až 3 náhradu těchto nákladů proti státu. To platí obdobně, bylo-li řízení zahájeno na návrh Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových v případech a za podmínek uvedených v § 35a.“

⁶ Článek 31a zákona č. 82/1998 Sb. praví: „§ 31a [Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu] (1) 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. (2) 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** [tučně proložil JZ]. (3) V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé

kritérií uvedených v odstavci 2 a zejména v odstavci 3 § 31a citovaného zákona, k nimž má soud přihlídnout při stanovování výše náhrady za nemajetkovou újmu, pak některé soudy dovodily – srov. např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2009, č.j. 64 Co 2/2009-45⁷, že rozhoduje-li soud o rozsahu zadostiučinění (nikoli tedy o samotné existenci nemajetkové újmy) ve smyslu tohoto ustanovení, nemůže v takovémto případě rozhodnutí o náhradě nákladů řízení oprít o ustanovení § 142 odst. 3 o.s.ř., neboť o výši náhrady nemajetkové újmy nerozhodoval na základě volné úvahy podle ustanovení § 136 o.s.ř., ale na základě zákonných kritérií uvedených v § 31a zákona č. 82/1998 Sb. A právě tato úvaha Městského soudu v Praze mě inspirovala k tomu, abych se na následujících řádcích pokusil vytyčit několik východisek, jež mě v souvislosti s touto úvahou městského soudu napadla a která, snad vhodně, posilují závěry, k nimž dospěl Ústavní soud v citovaném nálezu I. ÚS 1310/09 – uvedenou úvahu městského soudu totiž Ústavní soud shledal rozpornou s právem na spravedlivý proces.⁸

Povaha kritérií uvedených v § 31a odst. 2 a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.

Základní otázkou řešení vztahu mezi § 31a odst. 3 (resp. odst. 2) zákona č. 82/1998 Sb. na straně jedné a § 136 o.s.ř., resp. § 142 o.s.ř. na straně druhé, se mi jeví být to, zda demonstrativní kritéria obsažená v ustanovení § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. omezují úvahu soudu do té míry, aby tato úvaha nespĺňovala vlastnosti uvážení zmiňovaného v § 136 o.s.ř. Při zodpovězení této otázky vyjdu ze samotného ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb. V odstavci 2 citovaného zákonného ustanovení se zejména určuje v jaké formě se má přiměřené zadostiučinění poskytovat a jakými kritérii se má rozhodování o výši přiměřeného zadosti-

a třetí, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k

a) celkové délce řízení, b) složitosti řízení, c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a e) významu předmětu řízení pro poškozeného [tučně proložil JZ].

⁷ Citováno podle nálezu Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 1310/09, veřejně vyhlášeného dne 18. 8. 2009, ve 14:30 h v senátní místnosti Ústavního soudu.

⁸ Budiž poznamenáno, že Ústavní soud jak usnesení Městského soudu Praha ze dne 16. 3. 2009, č.j. 64 Co 2/2009-45 tak výrok III rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 29. 5. 2008, č.j. 26 C 401/2007-28, v němž prvostupňový soud konstatoval, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a který byl k odvolání stěžovatele potvrzen citovaným usnesením městského soudu, zrušil.

učinění řídit – zákon zde jako ona kritéria stanoví závažnost vzniklé újmy a okolnosti, za nichž k újmě došlo. Odstavec 3 citovaného zákonného ustanovení je koncipován jako „zvláštní případ“ k odstavci 2. Zabývá se situací, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 a § 22 citovaného zákona.⁹ Pro tento „speciální případ“ nemajetkové újmy se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění přihlíží rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k: a) celkové délce řízení, b) složitosti řízení, c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a e) významu předmětu řízení pro poškozeného.

Jak upozornil v citovaném nálezu i I. senát Ústavního soudu,¹⁰ tato demonstrativní kritéria vznikla především na základě vývoje judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Dovolím si tvrdit, že český zákonodárce se této judikatuře v podstatě přizpůsobil, když předcházející právní úprava řešící odpovědnost v této oblasti života společnosti byla handicapem České republiky v rámci jejího začleňování do všech procesů integrující se Evropy.¹¹ I z této skutečnosti lze podle mě dovozovat, že tato kritéria není možno vykládat nikterak rigidně. Ostatně už jen na první „slovně-gramatický“ pohled je zřejmé, že kritéria uvedená v odstavci 2 citovaného zákonného ustanovení – tedy závažnost vzniklé újmy a okolnosti, za nichž k újmě došlo – jsou nanejvýš obecná a je otázkou, zda se o „kritéria“ vůbec jedná – pokud ano, pak jde jen o kritéria „zdravého rozumu“, který je ovšem předpokladem každé lidské činnosti, má-li být smysluplná. Rozhodně se nejedná o „nástroje“, které by soudu jakkoli ulehčily určení výše přiměřeného zadostiučinění, čímž by jeho úvahu „vyjmula“ z charakteristiky ustanovení § 136 o.s.ř. Stejná situace pak podle mě nastává i v případě kritérií uvedených v odstavci 3 citovaného zákonného ustanovení. Zde uvedená demonstrativní kritéria jsou sice poněkud subtilnější, nicméně jejich smysl je prvoplánově spíše v tom, aby odlišila specifika nesprávného úředního postupu spočívajícího v průtazích a v nepřiměřené délce řízení (resp. zadostiučinění za něj poskytnutého), od situace zmíněné v odstavci 2 § 31a zákona č. 82/1998 Sb., nikoli v tom, že by byla sto radikálně ulehčit úvahu

⁹ Ustanovení § 13, resp. § 22 citovaného zákona považuje za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

¹⁰ Tedy v nálezu sp. zn. I. ÚS 1310/09.

¹¹ Na podporu tohoto závěru poukazuji na příslušnou parlamentní diskusi, která uvozovala přijetí zákona č. 160/2006 Sb., jímž byl nový § 31a do zákona č. 82/1998 Sb. vložen – srov. sněmovní tisk 276/0 ze dne 21. 9. 2005 – Sněmovní tisky: sněmovní tisk 276/0 ze dne 21. 9. 2005 [databáze online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1995–2008 [citováno 16. 8. 2009]. Dostupné z URL <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=1117>>.

soudu (ostatně jde o kritéria, ke kterým by soud uměl opět dospět i bez výslovné dikce zákona).

Nelze rovněž přehlédnout, že byl-li by výklad, jenž zaujal Městský soud v Praze v citovaném usnesení, správný, došlo by tím k neodůvodněné diskriminaci. Rozhodoval-li by totiž soud o výši přiměřeného zadostiučinění podle odstavce 2 § 31a citovaného zákona, jeho úvaha by jistě byla úvahou ve smyslu § 136 o.s.ř. Rozhodoval-li by však podle odstavce 3 § 31a citovaného zákona, pak by, nazíráno optikou usnesení Městského soudu v Praze, o úvahu ve smyslu § 136 o.s.ř. nešlo a tudíž by náklady řízení toliko částečně úspěšnému účastníkovi řízení nebyly přiznány. Odmyslíme-li důsledky, které by takovýto postup měl pro majetkovou sféru účastníka řízení, který byl z hlediska materiální spravedlnosti plně úspěšný, zůstává nepochybným, že pojal-li zákonodárce odstavec 3 § 31a citovaného zákona poněkud širěji, jistě tak nečinil proto, aby ty, jež se domáhají spravedlnosti na základě tohoto ustanovení, znevýhodnil oproti těm, kdo se domáhají přiměřeného zadostiučinění (náhrady nemajetkové újmy) na základě jiného právního přepisu nebo dokonce jen na základě jiného ustanovení téhož zákona. V této souvislosti se jeví vhodným připomenout tezi jednoho z nejvýznamnějších evropských právníků 20. století Gustava Radbrucha o tom, že: „*Vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově-nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, jak mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší jako než autor - on právě musí být moudřejší jako jeho autor.*“¹²

Závěr

Na základě všech výše uvedených argumentů se domnívám, že kritéria stanovená § 31a odst. 3 zákona

č. 82/1998 Sb. nemohou úvahu soudu při určování výše přiměřeného zadostiučinění za nesprávný úřední postup ovlivnit do té míry, aby přestala splňovat vlastnosti úvahy ve smyslu § 136 o.s.ř. Proto i v tomto případě by soud měl přiznat úplnou náhradu nákladů řízení tomu účastníkovi řízení, jež se náhrady nemajetkové újmy (resp. přiměřeného finančního zadostiučinění) domáhal a tato mu byla soudem přiznána (byť ne v plné výši). Ostatně při opačném postupu by velmi snadno mohlo dojít ke zcela absurdnímu – a výše již letmo vzpomenutému – výsledku, kdy by soud sice přiznal účastníkovi řízení (žalobci) přiměřené zadostiučinění v penězích, nicméně toto finanční zadostiučinění by bylo tak malé, že by nestačilo ani na pokrytí nákladů řízení a z materiálního hlediska úspěšný účastník [který se nadto bránil nesprávnému úřednímu postupu (sic!)] by ztratil víc, než získal. Soudy zkrátka vždy ve svém rozhodování musí postupovat tak, aby spravedlivého (nebo alespoň spravedlivějšího) uspořádání společenských vztahů skutečně dosáhly, a ne aby jen „páchaly spravedlnost“.

Summary

The article focuses on the relation between par. 31a sec. 3 of the Act no. 82/1998 of the Collection of Laws and the par. 136 of the Civil Procedure Code. Some courts have argued that the criteria presented in the par. 31a sec. 3 of the above mentioned act – that are supposed to help in assessing the compensation for non-material damage caused by breach of administrative duty – bar the use of court's deliberation in the sense of par. 136 of the Civil Procedure Code and so the par. 142 sec. 3 of the Civil Procedure Code cannot be applied. In the author's opinion the above mentioned criteria are not able to influence the court's own deliberation and it is correct to adjudicate full reimbursement of costs even in the cases when the compensation for non-material damage was not confirmed in the claimed amount.

¹² Citováno a přeloženo z němčiny podle G. Radbruch, Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. von Ralf Dreier und Stanley L. Paulson. – Studienausg., 2., überarb. Aufl. – Heidelberg: C. F. Müller, 2003, s. 107 a násl.