

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Ludvíka Davida o ústavní stížnosti stěžovatele **města Blanska** se sídlem náměstí Svobody 32/3, Blansko, zastoupeného JUDr. Miroslavou Michálkovou, advokátkou se sídlem Bezručova 2297/2, Blansko, proti rozsudku Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 499/2016-83 ze dne 21. 2. 2018, za účasti **Nejvyššího soudu** jako účastníka řízení a **Ministerstva vnitra** jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Podle města Blanska (stěžovatele) pochybilo Ministerstvo vnitra při vydávání rozhodnutí o rozdělení obce podle § 11 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích z roku 1990“). Rozhodnutí o rozdělení města Blanska k 1. 1. 2000 tak, že ze Spešova, části města Blanska, vznikne samostatná obec Spešov, totiž nestanovilo obci Spešov dostatečně určitým způsobem povinnost zaplatit městu Blansku 804 316,50 Kč jako podíl na úvěrech a úrocích města Blanska. Vzhledem k tomu město Blansko nemůže vymáhat zaplacení této částky na obci Spešov, a proto se domáhalo, aby mu tuto částku s příslušenstvím zaplatil stát jako náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“). Nejvyšší soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že městu Blansku nevznikl nárok na náhradu této škody, protože rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozdělení obce nebylo zrušeno, a není tak splněna podmínka dle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu. Podle města Blanska byl napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu porušen čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 11, 36 a 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), konkrétně město Blansko namítá, že došlo k porušení základních principů právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, základního práva vlastnit majetek a práva na ochranu legitimního očekávání podle čl. 11 odst. 1 Listiny, práva na soudní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny a práva na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny. Z ústavní stížnosti, z napadených rozhodnutí a ze spisu zjistil Ústavní soud následující skutečnosti.

A. Rozdělení města Blanska a vznik obce Spešov

2. Město Blansko (stěžovatel) podalo v roce 1999 na základě výsledků místního referenda návrh na rozdělení města Blanska tak, aby ze Spešova, části města Blanska, vznikla samostatná obec Spešov. K výzvě Ministerstva vnitra byl návrh doplněn. V příloze č. 2 doplněného návrhu se uvádí, že podíl „městské části Spešov“ na úvěrech a úrocích města Blanska určený podle počtu obyvatel činí 804 316,50 Kč a město Blansko „navrhuje městské části Spešov“ splatit v roce 2000 částku 404 316,50 Kč a v roce 2001 částku 400 000 Kč.

3. Ministerstvo vnitra rozhodnutím č. j. VS/3-5615-99-733 ze dne 19. 10. 1999 (dále též jen „rozhodnutí o rozdělení obce“) podle § 11 zákona o obcích z roku 1990 rozhodlo, že se město Blansko „rozděluje k 1. lednu 2000“ tak, že k tomuto datu vznikne nová obec Spešov. Výroková část rozhodnutí o rozdělení obce dále stanoví, že „[n]a obec Spešov bude převeden majetek podle přílohy tohoto rozhodnutí. Finanční prostředky budou rozděleny podle stavu k 1. 1. 2000. Součástí finančního vypořádání bude i zajištění finančních prostředků na chod obecního úřadu v nově vzniklé obci Spešov“. V odůvodnění tohoto rozhodnutí se uvádí, že Ministerstvo vnitra po výzvě k odstranění nedostatků návrhu „obdrželo doplňující materiál k návrhu na rozdělení obce, jímž byly nedostatky odstraněny. Doplňující materiál je součástí přílohy k tomuto rozhodnutí.“

B. Výkon rozhodnutí a řízení před správními soudy

4. Okresní úřad Blansko vydal dne 3. 5. 2002 příkaz k provedení výkonu rozhodnutí přikázáním pohledávky. Podle Okresního úřadu Blansko byla rozhodnutím o rozdělení obce uložena obci Spešov povinnost zaplatit do 31. 12. 2001 městu Blansko částku 804 316,50 Kč, kterou obec Spešov dobrovolně nesplnila. Na základě tohoto příkazu byla uvedená částka převedena na účet města Blanska. Obec Spešov se ovšem proti příkazu bránila ve správním soudnictví. S ohledem na zánik okresních úřadů byl žalovaným Městský úřad Blansko jako správní orgán, na který podle správních soudů přešla působnost okresního úřadu.

5. Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 29 Ca 312/2006-27 ze dne 12. 9. 2008 příkaz k provedení výkonu rozhodnutí zrušil. Rozhodnutí o rozdělení obce jako exekuční titul totiž podle krajského soudu neobsahuje dostatečně určité vymezení povinností a „žádnou konkrétní povinnost [obci Spešov] neuložilo, toliko obecně odkázalo na přílohy, které ani konkrétně nepojmenovalo“. I když se „ve správním spisu nachází kopie svazku listin [...] obsahující mj. listinu nazvanou [...] ‚Příloha č. 2 – Návrh na rozdělení finančních prostředků, práv a závazků‘; [...] k originálu rozhodnutí [...] žádná příloha přiložena není a toto rozhodnutí žádný výslovný odkaz na konkrétně pojmenovanou přílohu neobsahuje.“ Navíc z této přílohy vyplývá „pouze to, že podíl městské části Spešov na úvěrech a úrocích je 804 316 Kč, přičemž [m]ěsto Blansko navrhuje podíl splatit v roce 2000, resp. 2001, avšak nijak povinnost zaplatit tuto částku žalobkyni neukládá.“ Uvedená příloha dále „hovoří o městské části Spešov, nikoliv o obci Spešov, jíž měly být uloženy povinnosti [...]“. Podle krajského soudu nelze odhlédnout ani od toho, že tato příloha je označena jako návrh a i v jejím textu se hovoří o návrhu, tudíž se dle krajského soudu „jedná o návrh, a nikoliv o určení povinností“. Podle krajského soudu tak rozhodnutí o rozdělení obce „nehovoří o povinnosti rozdělit

ostatní práva a především závazky, jak ukládá ustanovení § 11 odst. 2 zákona o obcích [z roku 1990].“ V této souvislosti krajský soud uvedl, že dle § 11 odst. 3 zákona o obcích z roku 1990 musí rozhodnutí o rozdělení obce obsahovat náležitosti stanovené v odstavci 2 pro návrh na rozdělení obce, tedy i „rozdělení majetku včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků“.

6. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 7 As 12/2009-73 ze dne 14. 5. 2009 zamítl kasační stížnost města Blanska proti rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem, že není zřejmé, jakou konkrétní povinnost rozhodnutí o rozdělení obce ukládá obci Spešov, neboť toto rozhodnutí pouze obecně odkazuje na přílohy, které nejsou dostatečně určitě označené a nejsou ani k rozhodnutí přiložené. Výrok rozhodnutí o rozdělení obce tak podle Nejvyššího správního soudu „není dostatečně přesný a určitý a neodpovídá základním zásadám a principům, jež ovládají celé správní řízení“ a v této situaci „nelze [...] spravedlivě požadovat po [obci Spešov] vykonání neurčitě stanovené povinnosti“. Městský úřad Blansko poté řízení o výkonu rozhodnutí zastavil.

C. Řízení o vydání bezdůvodného obohacení

7. Protože částka 804 316,50 Kč již byla na základě příkazu k provedení výkonu rozhodnutí převedena na účet města Blanska, obec Spešov se v civilním řízení domáhala na městu Blansku zaplacení této částky jako bezdůvodného obohacení.

8. Okresní soud v Blansku rozsudkem č. j. 77 C 420/2010-100 ze dne 5. 5. 2011 uložil městu Blansku zaplatit obci Spešov 804 316,50 Kč s příslušenstvím a dále zaplatit náhradu nákladů řízení. Podle okresního soudu totiž město Blansko částku 804 316,50 Kč získalo z právního důvodu, který odpadl zastavením exekučního řízení. Město Blansko namítalo, že má vůči obci Spešov pohledávky z titulu podílu obce Spešov na závazcích města Blanska a že došlo k započtení této pohledávky. Podle okresního soudu ale o rozdělení majetku obce na základě návrhu na rozdělení obce rozhoduje Ministerstvo vnitra a otázka existence uvedené pohledávky nemůže být v civilním řízení zkoumána, neboť civilní soudy k tomu s ohledem na § 7 občanského soudního řádu nemají pravomoc. Za nedůvodnou považoval okresní soud i námitku, že obec Spešov uplatňuje právo na vydání bezdůvodného obohacení v rozporu s dobrými mravy.

9. Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 37 Co 338/2011-122 ze dne 19. 2. 2013 rozhodnutí okresního soudu ve věci samé potvrdil, změnil výši náhrady nákladů řízení přiznanou okresním soudem a rozhodl o nákladech odvolacího řízení. Ve věci samé se krajský soud ztotožnil se závěry okresního soudu.

D. Řízení o náhradě škody způsobené státem

10. Město Blansko se domáhalo částky 1 036 864,50 Kč s příslušenstvím jako náhrady škody podle zákona o odpovědnosti státu. Kromě částky 804 316,50 Kč, kterou město Blansko nemůže vymoci na obci Spešov, se město Blansko domáhalo i částky 232 548 Kč jako úroku z prodlení a náhrady nákladů řízení, které bylo povinno zaplatit obci Spešov podle rozsudků z civilního řízení o vydání bezdůvodného obohacení, a dále soudního poplatku za odvolání v uvedeném řízení (viz body 7-9 výše).

11. Obvodní soud pro Prahu 7 žalobu města Blanska zamítl. Podle obvodního soudu rozhodnutí o rozdělení obce „nemá náležitosti podle § 47 odst. 2 [zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dále jen „správní řád z roku 1967“], a to řádné uložení povinností jednotlivým obcím v souvislosti s rozdělením [...]“, a je tedy zřejmé, že „vykazuje vady“. Podle obvodního soudu v projednávané věci stát může nést odpovědnost pouze za nezákonné rozhodnutí, nikoliv za nesprávný úřední postup, neboť tuto odpovědnost „nezakládají vady řízení, jestliže měly za následek nesprávné rozhodnutí“. Podle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu ovšem pravomocné nezákonné rozhodnutí zakládá odpovědnost státu „pouze tehdy, pokud [...] bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem“, k čemuž v případě rozhodnutí o rozdělení obce nedošlo. Obvodní soud poukazuje na to, že město Blansko nevyužilo možnosti bránit se proti rozhodnutí o rozdělení obce rozkladem.

12. Městský soud v Praze změnil toto rozhodnutí tak, že žalobě města Blanska vyhověl v částce 804 316,50 Kč s příslušenstvím, v částce 232 548 Kč s příslušenstvím rozhodnutí obvodního soudu potvrdil a změnil jeho rozhodnutí o nákladech řízení. Podle městského soudu obvodní soud správně dovodil, že vady rozhodnutí nelze označit za nesprávný úřední postup, a že podmínkou pro přiznání náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím je zrušení tohoto rozhodnutí. Městský soud však dospěl k závěru, že je nutno uvážit specifickou skutkovou a právní situaci. Vadu rozhodnutí zjištěnou správními soudy je třeba „posoudit analogicky jako jeho nezákonnost podle § 8 odst. 1 [zákona odpovědnosti státu]“. V době vydání rozhodnutí o rozdělení obce nemělo podle městského soudu město Blansko „ani jiný účastník správního řízení důvod k podání řádného opravného prostředku (rozkladu) ani podnětu k jeho přezkoumání mimo odvolací řízení ve smyslu § 65 [správního řádu z roku 1967], neboť [rozhodnutím o rozdělení obce bylo návrhu na rozdělení] zcela vyhověno“. Vada rozhodnutí o rozdělení obce byla zjištěna až ve správním soudnictví rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2008, kterým byl zrušen příkaz k výkonu rozhodnutí (viz bod 5 výše), tedy v době, kdy již uplynula i lhůta pro zahájení přezkumného řízení z moci úřední podle § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z roku 2004“). Městský soud s odkazem na nálezy sp. zn. II. ÚS 1667/12 ze dne 11. 3. 2014 (N 30/72 SbNU 347) dovodil, že je „logicky vyloučeno, aby se poškozený účastník domáhal zrušení rozhodnutí, které bylo vydáno *in favorem* (ve prospěch) takového účastníka“ a že povinností města Blanska nebylo formulovat výrok správního rozhodnutí, pouze předložit podklady pro vydání rozhodnutí. V daném případě tak podle městského soudu není namístě „trvat na splnění podmínky podání řádného opravného prostředku“. Ohledně částky 804 316,50 Kč s příslušenstvím – tedy s úrokem z prodlení ode dne doručení negativního stanoviska Ministerstva vnitra k nároku na náhradu škody – tak městský soud žalobě vyhověl. Městem Blanskem dále požadovaná částka 232 548 Kč s příslušenstvím je tvořena úrokem z prodlení a náhradou nákladů řízení, které bylo město Blansko povinno zaplatit obci Spešov v souvislosti s civilním řízením o vydání bezdůvodného obohacení a dále soudním poplatkem za odvolání v uvedeném řízení. Tyto výdaje městu Blansku vznikly podle městského soudu proto, že po pravomocném zastavení exekuce dobrovolně nevrátil částku 804 316,50 Kč městu Blansku, a nejsou tedy v příčinné souvislosti s rozhodnutím o rozdělení obce ani se zrušeným příkazem Okresního úřadu Blansko k výkonu rozhodnutí. Proto městský soud rozhodnutí o zamítnutí žaloby v této části potvrdil a dále rozhodl o náhradě nákladů řízení.

13. K dovolání Ministerstva vnitra ze dne 13. 1. 2016 se stěžovatel vyjádřil dne 27. 1. 2016.

14. Nejvyšší soud poté napadeným rozsudkem změnil rozsudek městského soudu tak, že se rozsudek obvodního soudu potvrzuje ve věci samé i ohledně částky 804 316,50 Kč a ohledně náhrady nákladů řízení, dále rozhodl o náhradě nákladů za odvolací a dovolací řízení. Podle Nejvyššího soudu není argumentace městského soudu opřena o nález sp. zn. II. ÚS 1667/12 přílehlavá, neboť v případě řešeném citovaným nálezem došlo ke zrušení rozhodnutí pro nezákonnost. To se v projednávané věci nestalo. Nejvyšší soud neshledal důvod odchýlit se od své ustálené judikatury, podle níž stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím pouze tehdy, bylo-li zrušeno. Podle Nejvyššího soudu není podstatné, zda město Blansko nepodalo proti rozhodnutí o rozdělení obce opravný prostředek proto, že tímto rozhodnutím „bylo jeho návrhu plně vyhověno, nebo proto, že se jenom (mylně) domníval[o], že bylo jeho návrhu plně vyhověno“. V rozhodnutí správních soudů podle Nejvyššího soudu nebylo rozhodnutí o rozdělení obce zrušeno či změněno, „ani nebyla konstatována jeho nezákonnost, pouze bylo konstatováno, že neobsahuje vykonávanou povinnost obce Spešov“, na rozhodnutí o rozdělení obce tak nelze nahlížet jako na nezákonné. Dále Nejvyšší soud uvedl, že rozhodnutí o rozdělení obce dle § 11 zákona o obcích z roku 1990 má konstitutivní povahu; na majetek, který v něm není zahrnut, soukromoprávní nárok nevzniká a případná pochybení při stanovení celkového množství majetku obce „lze uvažovat jen o nápravě v rámci správního řízení o rozdělení obce“. Své požadavky vůči rozdělovanému majetku musí rozdělované i vznikající obce uplatňovat „výlučně v rámci správního řízení o rozdělení obce a nemohou tak činit z důvodu domnělé nesprávnosti či neúplnosti rozhodnutí o rozdělení obce dodatečně cestou nároku na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení“. Protože nedošlo ke změně ani zrušení rozhodnutí o rozdělení obce, nelze toto rozhodnutí považovat „za způsobilý odpovědnostní titul pro náhradu škody dle § 8 [zákonu o odpovědnosti státu]“.

II. Argumentace stran

15. Podle stěžovatele je příčinou vzniku škody a téměř dvacetileté soudní pře „nesprávný úřední postup“ Ministerstva vnitra, které při vydání rozhodnutí o rozdělení obcí porušilo § 47 odst. 2 a 3 správního řádu z roku 1967 a v rozhodnutí nestanovilo dostatečně určitě konkrétní povinnost ani lhůtu pro její splnění. V důsledku nekonkrétnosti rozhodnutí o rozdělení obce „došlo nejen k porušení obecných principů správního řízení, ale hlavně k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy“. Rozklad proti tomuto rozhodnutí stěžovatel nepodal z důvodu, že jeho návrhu bylo zcela vyhověno, a stěžovatel navíc vycházel i z presumpce správnosti správního rozhodnutí. Stěžovatel připomíná, že podle nálezu sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625), bodu 22, „[t]am, 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 zákonnosti byla klamná [...]“. S odkazem na nález sp. zn. II. ÚS 1667/12 ze dne 11. 3. 2014 (N 30/72 SbNU 347) stěžovatel dovozuje, že nikdo nemůže být nucen uplatňovat práva způsobem, který vede nebo může vést ke zhoršení jeho postavení, a podávat opravné prostředky, které nemohou vést k účinné nápravě. Stěžovatel namítá, že neměl v době vydání rozhodnutí o rozdělení obce žádný důvod se proti tomuto rozhodnutí bránit opravnými prostředky. Za nepravdivé označuje stěžovatel tvrzení

Nejvyššího soudu, že správní soudy neshledaly nezákonnost rozhodnutí o rozdělení obce. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu (bod 6 výše), podle něhož není výrok rozhodnutí o rozdělení obce dostatečně přesný a určitý a neodpovídá základním zásadám a principům, jež ovládají celé správní řízení. Stěžovatel se ztotožňuje se závěry městského soudu, který zohlednil specifické okolnosti případu a náhradu škody mu přiznal, i když nedošlo ke zrušení vadného rozhodnutí o rozdělení obce. Stěžovatel dále namítá, že došlo i k porušení jeho práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny. Stěžovatel argumentuje, že v konečném důsledku došlo ke zjevnému nepoměru a nerovnováze při dělení majetku a „bezdůvodnému obohacení“ obce Spešov, která rozdělením obce „získala pouze aktiva, aniž by se jakkoliv podílela na pasivech původní obce, ke kterým jakožto součást původní obce Blansko zcela nepochybně rovněž přispěla“. Podle stěžovatele tak došlo ke zneužití práv a k rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

16. Stěžovatel dále namítá, že došlo k porušení práva na soudní ochranu a spravedlivý proces dle „čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny“ tím, že i přes návrh stěžovatele učiněný již u obvodního soudu nebyl jako důkaz proveden správní spis Ministerstva vnitra, aby „bylo postaveno najisto, zda byly přílohy, na něž se předmětné rozhodnutí odkazovalo a jež stanovily způsob rozdělení majetku, pevně spojeny se samotným rozhodnutím, a bylo tak možno učinit závěr, že předmětné rozhodnutí bylo vadné pro svoji nekonkrétnost“. Obvodnímu soudu však Ministerstvo vnitra spis nezaslalo a v době odvolacího řízení před městským soudem byl již spis skartován.

17. Konečně stěžovatel namítá, že Nejvyšší soud porušil jeho právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť po dovolání Ministerstva vnitra ze dne 12. 1. 2016 a vyjádření stěžovatele ze dne 19. 1. 2016 nečinil Nejvyšší soud žádné kroky a o dovolání rozhodl až dne 21. 2. 2018, přičemž až 7. 3. 2018 bylo stěžovateli doručeno písemné vyhotovení rozsudku. Stěžovatel namítá, že po dobu více než dva roky „věřil ve správnost“ rozsudku městského soudu a že napadeným rozsudkem bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání chráněného čl. 11 Listiny.

18. Nejvyšší soud ve svém vyjádření navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta, případně zamítnuta. Nejvyšší soud uvádí, že plně respektuje presumpci správnosti rozhodnutí o rozdělení obce, a je to naopak stěžovatel, kdo ji svojí argumentací zpochybnil. Závěr o nezákonnosti tohoto rozhodnutí totiž „z žádného dosud vydaného rozhodnutí učinit nelze“. Nález sp. zn. II. ÚS 1667/12, na nějž stěžovatel odkazuje, se „zabývá podmínkou podání řádného opravného prostředku podle § 8 odst. 3 [zákonu o odpovědnosti státu]“, projednávané věci se tak netýká, neboť v ní nebyla splněna ani základní podmínka odpovědnosti podle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu, a to zrušení pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost. Správní soudy posuzovaly podle Nejvyššího soudu pouze zákonnost příkazu k provedení výkonu rozhodnutí a ve vztahu k vykonávanému rozhodnutí o rozdělení obce mohly správní soudy řešit pouze to, zda z něj vyplývá povinnost obce Spešov zaplatit stěžovateli 804 316,50 Kč, nikoliv otázku, zda z něj taková povinnost vyplývat měla. Ze skutečnosti, že ze správního rozhodnutí nevyplývá určitá povinnost, nelze bez dalšího usuzovat na nezákonnost či nesprávnost rozhodnutí. Nejvyšší soud poukazuje na to, že např. pravomocné zamítnutí návrhu na nařízení výkonu rozhodnutí nebo zastavení výkonu rozhodnutí odvolacím soudem z důvodu, že povinnost uložené rozsudkem, usnesením nebo platebním rozkazem nelze vykonat (§ 261a o. s. ř.), nezakládá nezákonnost těchto rozhodnutí a je pouze důvodem

pro podání žaloby pro zmatečnost. Teprve zrušení takových rozhodnutí v tomto řízení o žalobě pro zmatečnost může případně vést k závěru o odpovědnosti státu.

19. K námitce stěžovatele, že po něm nebylo možné požadovat, aby se domáhal zrušení rozhodnutí, o němž se domníval, že bylo vydáno v jeho prospěch, Nejvyšší soud konstatuje, že pokud jde o „uložení platební povinnosti obci Spešov, rozhodnutí o rozdělení obce zjevně [ve stěžovatelův] prospěch vydáno nebylo, jak vyplývá z následných rozhodnutí soudů ve správním soudnictví“. Nejvyššímu soudu dále „není zřejmé“, jak by podání rozkladu či podnětu k přezkumu mimo odvolací řízení proti rozhodnutí o rozdělení obce z důvodu, že neobsahuje platební povinnost obce Spešov, mohlo zhoršit postavení stěžovatele. Pokud by stěžovatel postupoval s péčí řádného hospodáře, musel by mu „být poměrně záhy znám i odlišný právní názor o rozsahu povinností vyplývajících pro obec Spešov z rozhodnutí o rozdělení obce, a to minimálně ještě v době, kdy bylo možno přezkoumat rozhodnutí mimo odvolací řízení“. V obecné rovině Nejvyšší soud uvádí, že měl stěžovatel možnost uplatnit tvrzenou pohledávku z bezdůvodného obohacení vůči obci Spešov započtením, a to v civilním řízení vyvolaném obcí Spešov. Nejvyšší soud současně podotýká, že mu nejsou známy bližší skutečnosti týkající se průběhu tohoto řízení, neboť nebylo předmětem dovolacího přezkumu.

20. K námitce, že nebyl proveden důkaz správním spisem Ministerstva vnitra, Nejvyšší soud uvádí, že bez ohledu na to, zda by provedení tohoto důkazu mohlo mít vliv na výsledek sporu, „není zřejmé, jak by kasací rozsudku Nejvyššího soudu mohla být v uvedeném směru zjednána náprava“, neboť tento důkaz již provést nelze. Obdobně namítaná délka soudního řízení nemá vliv na správnost napadeného rozsudku a jeho kasací by nemohlo dojít k nápravě případné újmy. Délka dovolacího řízení navíc nemůže zakládat žádné legitimní očekávání stěžovatele ohledně výsledku sporu.

21. Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření navrhlo ústavní stížnost odmítnout. Po obecném vyjádření k právní úpravě rozdělování obcí podle § 11 a 12 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, uvedlo, že jeho rozhodnutí o rozdělení obce bylo vydáno v souladu s touto právní úpravou. Protože toto rozhodnutí nebylo nikdy zrušeno ani změněno, je na ně třeba nahlížet jako na rozhodnutí zákonné, a tudíž není splněna základní podmínka vzniku odpovědnosti za škodu podle zákona o odpovědnosti státu. V této souvislosti odkazuje na rozhodnutí obecných soudů a dále na usnesení sp. zn. III. ÚS 1712/13 ze dne 21. 1. 2015, které se podle Ministerstva vnitra týká obdobné věci.

22. Stěžovatel nevyužil možnosti reagovat na tato vyjádření replikou.

III. Hodnocení Ústavního soudu

23. Ústavní stížnost je třeba s ohledem na její obsah posoudit jako ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, nikoliv jako tzv. komunální ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud ve své judikatuře vychází z toho, že obce jako územní samosprávné celky jsou oprávněny podat ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu

[viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 769/02 ze dne 15. 4. 2003 (N 57/30 SbNU 91); nález sp. zn. III. ÚS 644/01 ze dne 29. 5. 2003 (N 71/30 SbNU 183); nález sp. zn. I. ÚS 84/05 ze dne 1. 2. 2006 (N 29/40 SbNU 233); nález sp. zn. II. ÚS 2085/08 ze dne 16. 9. 2009 (N 203/54 SbNU 519), týkající se práva obce na spravedlivý proces a ochranu vlastnictví ve sporu o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím; nebo nález sp. zn. II. ÚS 2599/16 ze dne 23. 5. 2017 (N 84/85 SbNU 453), týkající se práva obce na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny].

A. Právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny – obecné principy

24. Napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu bylo rozhodováno o tom, zda má stěžovatel město Blansko vůči státu nárok na náhradu škody ve výši 804 316,50 Kč s příslušenstvím. Tuto částku totiž město Blansko nemůže vymáhat na obci Spešov, protože obci Spešov nebyla povinnost uhradit ji městu Blansku v rozhodnutí o rozdělení obce dostatečně určitým způsobem uložena, přestože jí podle námitek města Blanska uložena být měla. Jádrem projednávaného případu se tedy týká toho, zda městu Blansko vzniklo vůči státu právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny a zda Nejvyšší soud svým napadeným rozhodnutím neporušil toto právo města Blanska. Napadené rozhodnutí je proto třeba přezkoumat v první řadě z hlediska respektování tohoto základního práva, i když se jej město Blansko ve své stížnosti výslovně nedovolává a na dotčené ustanovení pouze v jiném kontextu odkazuje. Ústavní soud je totiž při svém přezkumu vázán petitivem ústavní stížnosti, ale nikoliv jejím právním zdůvodněním [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016, body 30-31, nález sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014 (N 91/73 SbNU 517), bod 22; nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145), bod 25; nález sp. zn. IV. ÚS 787/06 ze dne 29. 1. 2007 (N 16/44 SbNU 201), bod 33].

25. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny má každý „právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je nárok na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny ústavně zaručeným základním právem [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.), nález sp. zn. IV. ÚS 3377/12 ze dne 16. 5. 2013 (N 86/69 SbNU 373), bod 26; nález sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215), bod 16; nález sp. zn. IV. ÚS 3163/15 ze dne 19. 4. 2016 (N 69/81 SbNU 233), bod 10].

26. V souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny upravuje podrobnosti a podmínky pro uplatnění tohoto základního práva zákon o odpovědnosti státu. Ústavní soud se ve své judikатурní praxi opakovaně zabývá rozhodováním obecných soudů o nárocích podle zákona o odpovědnosti státu, přičemž pravidelně konstatuje, že plně respektuje, že je zcela v pravomoci obecných soudů posoudit existenci podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem [nález sp. zn. IV. ÚS 3377/12 ze dne 16. 5. 2013 (N 86/69 SbNU 373), bod 25; nález sp. zn. I. ÚS 215/12 ze dne 26. 9. 2013 (N 169/70 SbNU 581), bod 22; nález sp. zn. II. ÚS 3625/17 ze dne 8. 10. 2018, bod 19].

27. Ústavní soud však připomíná, že aplikací tohoto zákona nesmí dojít, přímo ani nepřímou, k omezení rozsahu základního práva na náhradu újmy způsobené veřejnou

moci dle čl. 36 odst. 3 Listiny [nález sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215); či nález sp. zn. I. ÚS 1744/12 ze dne 24. 7. 2014 (N 142/74 SbNU 205), bod 13]. Podle zákona o odpovědnosti státu je tedy nutno kompenzovat veškerou újmu, kterou by bylo možno namítat pod čl. 36 odst. 3 Listiny, nikoliv naopak [nález sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014 (N 86/73 SbNU 459), bod 15; nález sp. zn. I. ÚS 1532/16 ze dne 14. 9. 2016 (N 176/82 SbNU 713), bod 15); nález sp. zn. II. ÚS 3625/17 ze dne 8. 10. 2018, bod 19].

28. Z těchto principů Ústavní soud vycházel i v nálezu sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 155/54 SbNU 17), v němž se zabýval případem stěžovatele, kterému bylo rozhodnutím okresního úřadu povoleno zřízení (stavba) energetického vodního díla. Během výstavby tohoto díla však bylo stěžovateli předběžným opatřením a nakonec rozhodnutím zakázáno pokračovat ve výstavbě tohoto díla, a to až do rozhodnutí příslušného orgánu o tom, zda stěžovateli udělí výjimky podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Výjimka nakonec stěžovateli udělena nebyla, a stěžovatel tak nemohl dílo dokončit. Ačkoliv původní rozhodnutí o povolení energetického vodního díla nebylo nikdy zrušeno a stěžovatel již započal s jeho stavbou, stěžovatel nemohl s ohledem na pozdější rozhodnutí stavbu dokončit, tedy vykonávat práva přiznaná původním rozhodnutím. Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatel se v této situaci může po státu domáhat náhrady škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť je „nepřijatelné, aby obecné soudy na jedné straně – čistě na základě vlastního (byť dlouhodobě zastávaného) výkladu – vyloučily podřaditelnost tvrzených pochybení pod legislativní označení ‚nesprávný úřední postup‘ z důvodu, že tento postup směřoval k vydání rozhodnutí, a současně na straně druhé konstatovaly, že o nezákonné rozhodnutí jít nemůže, neboť nebylo – formálně – zrušeno ani změněno“. Obdobně v nálezu sp. zn. III. ÚS 2201/10 ze dne 11. 4. 2013 (N 53/69 SbNU 73), bod 17, Ústavní soud dovodil, že „odpovědnost státu [podle čl. 36 odst. 3 Listiny] za nezákonné rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu [...] nelze vyloučit jen proto, že k výslovnému (formálnímu) zrušení takového rozhodnutí nedošlo“. Podle judikatury Ústavního soudu tedy není v určitých případech možné pro přiznání náhrady škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny trvat na podmínce zrušení nezákonného rozhodnutí a současně odmítat posoudit vytýkaná pochybení jako nesprávný úřední postup.

29. V nálezu sp. zn. II. ÚS 1667/12 ze dne 11. 3. 2014 (N 30/72 SbNU 347), bodě 32, pak Ústavní soud dospěl k závěru, že „nikdo nemůže být nucen uplatňovat v právním řízení svá procesní práva způsobem, který vede nebo může vést ke zhoršení jeho postavení, pod podmínkou řádného nárokování jiných subjektivních práv, ať už hmotných nebo procesních, popřípadě podávat opravné prostředky, které *per se* nemohou vést k účinné nápravě. Jiný přístup představuje porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i popření smyslu základního práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánu veřejné moci, jak je zachycuje Listina v čl. 36 odst. 3“. Tento závěr je platný obecně, i když byl učiněn – jak namítá Nejvyšší soud – v případě, v němž ke zrušení jednoho ze soudních rozhodnutí došlo, a to na základě opravného prostředku (dovolání) podaného protistranou (bod 9 a 34). Citovaný nález totiž navazuje na nálezy sp. zn. II. ÚS 1774/08 a III. ÚS 2201/10 a rozvíjí právní názor, že „při splnění podmínek odpovědnosti státu v materiálním slova smyslu je potřeba se vyvarovat takové formalistické interpretace § 8 odst. 1 zákona [o odpovědnosti státu], jež by odpovědnost státu fakticky (a neoprávněně) vyloučila“ (nález sp. zn. II. ÚS 1667/12,

bod 30, srov. i bod 33). Nález sp. zn. II. ÚS 1667/12 je tedy třeba vykládat tak, že právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny nelze podmiňovat vyčerpáním opravných prostředků, které vedly nebo mohly vést ke zhoršení právního postavení jednotlivce, nebo prostředků, které nemohou vést k účinné nápravě.

B. Právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny – aplikace na projednávanou věc

30. Stěžovatel město Blansko uplatnilo před obecnými soudy nárok na náhradu škody, jehož ústavní základ představuje čl. 36 odst. 3 Listiny, a to v souvislosti s tvrzenými pochybeními Ministerstva vnitra při rozhodování o rozdělení obce. Ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny přiznává základní právo na náhradu škody každému; ani obce jako veřejnoprávní korporace (čl. 101 odst. 3 Ústavy) tudíž nevyklučuje ze své působnosti. Při rozhodování Ministerstva vnitra o rozdělení obce podle § 11 zákona o obcích z roku 1990 docházelo ze strany státu (Ministerstva vnitra) k vrchnostenskému rozhodování o právech a povinnostech obce, respektive obcí po rozdělení; příslušná obec (obce) v daném okamžiku nevykonávaly veřejnou moc. Ani z toho hlediska tedy není důvod, proč by měla být daná situace vyloučena z působnosti čl. 36 odst. 3 Listiny. Ústavní soud tak konstatuje, že **obce se mohou domáhat náhrady škody vůči státu podle čl. 36 odst. 3 Listiny způsobené v případech, kdy stát rozhodoval o jejich právech a povinnostech, jako tomu bylo i při rozhodování o rozdělení obce podle § 11 zákona o obcích z roku 1990.**

31. Ústavní soud dospěl v projednávaném případě k závěru, že napadený rozsudek Nejvyššího soudu z ústavněprávního hlediska obstojí, byť z jiných důvodů než těch, o něž svůj rozsudek Nejvyšší soud zejména opřel. Stěžovateli městu Blansko se totiž nepodařilo prokázat, že mu vůči státu vznikl nárok na náhradu škody ve výši 804 316,50 Kč, neboť dosud nevyužilo všechny procesní prostředky, jak se může domoci této částky na obci Spešov.

32. V projednávaném případě Ministerstvo vnitra rozhodlo o rozdělení obce podle § 11 zákona o obcích z roku 1990. Podle § 11 odst. 3 tohoto zákona musí rozhodnutí o rozdělení obce obsahovat náležitosti stanovené v odst. 2 pro návrh na rozdělení obce, tedy „názvy vznikajících obcí, zda rozdělením obec zaniká, vymezení území vznikajících obcí včetně příslušných mapových podkladů, rozdělení majetku včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků, organizací a zařízení obce.“ V projednávaném případě správní i civilní soudy dospěly k závěru, že součástí návrhu na rozdělení obce byl návrh na to, aby nově vzniklá obec Spešov zaplatila městu Blansko částku 804 316,50 Kč. Vzhledem k tomu bylo povinností Ministerstva vnitra i o této části návrhu rozhodnout. Ministerstvo vnitra ve výrokové části rozhodnutí o rozdělení uvedlo, že „[n]a obec Spešov bude převeden majetek podle přílohy tohoto rozhodnutí. Finanční prostředky budou rozděleny podle stavu k 1. 1. 2000. Součástí finančního vypořádání bude i zajištění finančních prostředků na chod obecního úřadu v nově vzniklé obci Spešov“. Správní soudy dospěly k závěru, že rozhodnutí není dostatečně určité a není zřejmé, jakou povinnost ukládá obci Spešov, neboť pouze obecně odkazuje na přílohy, které nejsou k rozhodnutí připojeny. Ústavní soud konstatuje, že jeho úkolem v projednávaném případě není přezkoumávat tento závěr správních soudů z hlediska ústavnosti a zabývat se otázkou, zda správní soudy

dostatečně zohlednily specifika řízení o rozdělení obce, neboť jejich rozhodnutí nebyla ústavní stížností napadena.

33. Správní soudy dovodily, že rozhodnutí o rozdělení obce nespĺňuje zákonné náležitosti: podle krajského soudu náležitosti dle § 11 odst. 2 a 3 zákona o obcích z roku 1990, podle Nejvyššího správního soudu neodpovídá základním zásadám a principům, jež ovládají celé správní řízení. Tvrzení Nejvyššího soudu obsažené v napadeném rozsudku, že v rozhodnutí správních soudů „nebyla konstatována [...] nezákonnost [rozhodnutí o rozdělení obce]“, samo o sobě neobstojí, jak správně namítá stěžovatel. Pokud měl Nejvyšší soud na mysli, že správní soudy nemohly zákonnost tohoto rozhodnutí posuzovat závazně, neboť rozhodovaly pouze o zrušení příkazu k výkonu tohoto rozhodnutí – což lze dovozovat s ohledem na obsah jeho vyjádření k ústavní stížnosti – pak bylo třeba tyto úvahy odpovídajícím způsobem vyjádřit v napadeném rozsudku. Stejně tak obvodní a městský soud v řízení o náhradě škody způsobené státem dospěly k závěru, že rozhodnutí o rozdělení obce vykazuje vady. Pouze Nejvyšší soud tento závěr odmítl a otázkou vadnosti rozhodnutí o rozdělení obce se nezabýval, aniž by se odpovídajícím způsobem vypořádal se závěry správních soudů, jak již bylo uvedeno. Jelikož součástí návrhu na rozdělení obce byl i návrh, aby byla obci Spešov uložena povinnost zaplatit městu Blansko částku 804 316,50 Kč, mělo Ministerstvo vnitra povinnost rozhodnout i o této části návrhu v rozhodnutí o rozdělení obce. O povinnosti obce Spešov zaplatit městu Blansko uvedenou částku však nebylo rozhodnuto způsobem, který umožňuje domoci se výkonu rozhodnutí, a proto je třeba uzavřít, že rozhodnutí o rozdělení obce vykazuje vady.

34. Ústavní soud se dále ztotožňuje se závěrem městského soudu, že existence této vady byla zjištěna až ve správním soudnictví, a to poprvé rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2008 (bod 5 výše). Do té doby totiž mohl být mezi stěžovatelem městem Blansko a obcí Spešov nanejvýš spor o to, zda je rozhodnutí o rozdělení obce zatíženo touto vadou. Nebylo možné vyžadovat po městu Blansku, aby se proti rozhodnutí o rozdělení obce bránilo dříve než po vydání citovaného rozsudku. Navíc by využití opravných prostředků mohlo způsobit městu Blansko újmu, neboť nelze vyloučit, že by vedlo k oddálení okamžiku rozdělení obce (k zákazu požadovat po jednotlivcích využití opravných prostředků vedoucích ke zhoršení právního postavení viz bod 29 výše). V okamžiku vydání rozsudku krajského soudu pak již uplynula lhůta pro podání rozkladu proti rozhodnutí o rozdělení obce (dle § 61 odst. 1 správního řádu z roku 1967 činila lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí), pro přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení (dle § 68 odst. 1 správního řádu z roku 1967 správní orgán „nemůže mimo odvolací řízení rozhodnutí zrušit nebo změnit po uplynutí tří let od právní moci napadeného rozhodnutí“) i pro provedení přezkumného řízení (podle § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004 lze usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci; k možnosti provést přezkumné řízení podle správního řádu z roku 2004 i u řízení skončených před účinností tohoto zákona viz § 179 odst. 2 správního řádu). Stěžovatel město Blansko tak v okamžiku, kdy byla krajským soudem shledána vada spočívající v nedostatečné určitosti výroku rozhodnutí o rozdělení obce, která má za následek, že povinnost, o níž mělo být rozhodnuto, nelze vykonat, nemělo k dispozici žádný z výše uvedených prostředků nápravy.

35. I při využití uvedených opravných prostředků či žalob ve správním soudnictví by však mohla nastat situace, že rozhodnutí správního orgánu nebude ohledně příslušné povinnosti dostatečně určité a nebude možné dosáhnout výkonu rozhodnutí. Rozhodnutí týkající se výkonu rozhodnutí budou totiž zpravidla vydávána až v situaci, kdy již proti původnímu správnímu rozhodnutí (exekučnímu titulu), nebude dostupný žádný prostředek právní ochrany. Procesní prostředky, na něž bylo město Blansko odkázáno, tudíž v obecné rovině nelze považovat ve vztahu k vadám, které spočívají v nedostatečné určitosti výrokové části rozhodnutí a z toho plynoucí nevykonatelnosti, za efektivní (k možnosti požadovat uplatnění pouze účinných opravných prostředků srov. bod 29 výše). Ústavní soud podotýká, že v projednávaném případě není třeba podrobněji rozlišovat mezi obecnou účinností opravných prostředků a tím, zda by mohly vést k účinné nápravě v konkrétní věci – v projednávaném případě totiž dotčené opravné prostředky stěžovatel nebyl povinen využít, jak bylo vyloženo v předchozím bodě, a navíc nevyčerpal všechny procesní postupy, jak se domoci požadovaného práva, jak bude vyloženo dále.

36. V rámci správního řízení neexistuje výslovná úprava, která by umožňovala tuto situaci řešit, a to na rozdíl od civilního řízení – na právní úpravu civilního řízení ostatně odkazuje i Nejvyšší soud ve svém vyjádření. Podle § 261a odst. 1 občanského soudního řádu lze nařídit výkon rozhodnutí „jen tehdy, obsahuje-li rozhodnutí označení oprávněné a povinné osoby, vymezení rozsahu a obsahu povinností, k jejichž splnění byl výkon rozhodnutí navržen, a určení lhůty ke splnění povinností“ (k možnostem zhojení některých nedostatků srov. § 261a odst. 2 a 3 občanského soudního řádu; k zvláštní úpravě v případě usnesení o nařízení prodeje zástavy viz odst. 4 tamtéž). Nesplňuje-li rozhodnutí tyto náležitosti a z toho důvodu byl odvolacím soudem „pravomocně zamítnut návrh na nařízení výkonu [...] rozhodnutí nebo pravomocně zastaven výkon rozhodnutí z důvodu, že povinností rozsudkem, usnesením nebo platebním rozkazem uložené nelze vykonat“, lze takové rozhodnutí napadnout žalobou pro zmatečnost podle § 229 odst. 2 písm. c) občanského soudního řádu, a to „ve lhůtě tří měsíců od právní moci usnesení odvolacího soudu o zamítnutí návrhu na nařízení výkonu rozhodnutí nebo o zastavení výkonu rozhodnutí“ (§ 234 odst. 6 občanského soudního řádu). Správní řád z roku 1967, správní řád z roku 2004 ani soudní řád správní však neobsahují srovnatelnou právní úpravu.

37. Ve specifickém kontextu projednávané věci, v němž se spor týká rozhodnutí o rozdělení obce podle § 11 zákona o obcích z roku 1990 a v němž již neexistuje žádný jiný prostředek nápravy, má však Ústavní soud za to, že lze uvažovat o využití institutu nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004 či řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu z roku 2004, a to přinejmenším na základě analogie. Ústavní soud připomíná, že analogie je výjimečně přípustná i ve veřejném právu, a to dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.) „pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení“. Toto stanovisko sdílí i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 47/2011-105 ze dne 14. 9. 2011, podle něhož „[p]oužití *analogie iuris* je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití *analogie legis* lze za účelem vyplnění mezer v procesní úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení“; shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 69/2016-31 ze dne 28. 7. 2016, bod 28 a podrobněji body 26 a násl.]. Zajištění toho, aby bylo

rozhodnutí o rozdělení obce v části týkající se příslušné povinnosti vykonatelné, je pak v zájmu ochrany práv účastníků řízení, a to i toho účastníka, komu může být eventuálně příslušná povinnost dostatečně určitým a vykonatelným způsobem uložena, neboť tím dochází k odstranění stavu právní nejistoty.

38. Podle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004 lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, jestliže bude novým rozhodnutím „vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta“. Ústavní soud se tímto ustanovením zabýval v souvislosti s překážkou věci pravomocně rozhodnuté ve správním řízení. Upozornil na „jednoznačný a ustálený závěr, že překážka věci pravomocně rozhodnuté ve správním řízení nenastává po jakémkoli rozhodnutí ve věci, a zejména nenastává po negativních rozhodnutích, zamítajících návrh či žádost účastníka řízení. Obecná procesní zásada *non bis in idem* je tedy ve správním řízení spojena zásadně pouze s pozitivními rozhodnutími“ [nález sp. zn. II. ÚS 752/18 ze dne 22. 1. 2019, body 27, podrobněji viz tamtéž body 25-30]. V této souvislosti Ústavní soud poukázal na to, že dle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004 lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, jestliže bude novým rozhodnutím „vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta“.

39. Řízení o rozdělení obce bylo podle § 11 odst. 1 zákona o obcích z roku 1990 zahajováno na návrh, terminologií správního řádu z roku 2004 šlo tedy o řízení o žádosti (srov. § 44 odst. 1 správního řádu z roku 2004). V části, kterou bylo navrženo uložit obci Spešov povinnost zaplatit městu Blansko částku 804 316,50 Kč, však nebylo žádosti vyhověno způsobem, který by umožňoval domáhat se výkonu této povinnosti. Dovoluje-li správní řád vydat nové rozhodnutí o žádosti v situaci, kdy byla tato žádost pravomocně zamítnuta, tím spíše je namístě vydat toto rozhodnutí v případech, kdy kvůli formálním nedostatkům rozhodnutí není zřejmé, jak bylo rozhodnuto, a proto ani není možné toto rozhodnutí vykonat. Princip právní jistoty je v tomto případě zasažen v menší míře, neboť nedostatečně určité rozhodnutí žádnou právní jistotu mezi stranami nenastolilo.

40. Zbývá dodat, že dle § 179 odst. 2 správního řádu z roku 2004 platí, že „[b]ylo-li řízení pravomocně skončeno před účinností tohoto zákona, postupuje se při [...] vydávání nového rozhodnutí podle tohoto zákona“; i v projednávané věci pravomocně skončené před účinností správního řádu z roku 2004 je tudíž možné vydat podle tohoto zákona nové rozhodnutí.

41. Z těchto důvodů lze uvažovat o tom, aby bylo analogicky a pokud jde o tu část návrhu, aby obci Spešov byla uložena povinnost zaplatit částku 804 316,50 Kč, vydáno nové rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004. Podle § 102 odst. 9 pak nové rozhodnutí „brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí“, jinak řečeno, ohledně příslušné povinnosti by vydáním nového rozhodnutí byla mezi městem Blansko a obcí Spešov nastolena právní jistota.

42. Podle § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004 správní orgán „v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo“. V projednávané věci je pro uplatnění práv města Blansko nezbytné, aby bylo rozhodnuto o tom, zda má obec Spešov povinnost zaplatit mu částku 804 316,50 Kč a v jaké lhůtě. Podle § 142 odst. 2 správního řádu z roku 2004 správní

orgán nepostupuje podle § 142 odst. 1, „jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.“ S ohledem na spornost povinnosti zaplatit příslušnou částku nelze o této skutečnosti vydat osvědčení. Dále je třeba konstatovat, že v projednávaném případě již nemůže být znovu rozhodováno o rozdělení obce, která již byla rozdělena, a neexistuje žádné jiné řízení, v němž by otázka existence právního vztahu ohledně pohledávky ve výši 804 316,50 Kč mohla být řešena. Je na správních orgánech a případně správních soudech, aby se vypořádaly s otázkou, zda je tento postup v souladu s deklaratorní povahou rozhodnutí vydaných v řízení o určení právního vztahu a zda má být § 142 odst. 2 správního řádu z roku 2004 vykládán tak, že brání řízení o určení práva v situaci, kdy mělo být o existenci právního vztahu rozhodnuto konstitutivním rozhodnutím v jiném řízení, které již pravomocně skončilo, tedy v projednávané věci rozhodnutím o rozdělení obce.

43. Ústavní soud podotýká, že obec Spešov by měla příležitost hájit svá práva v obou případech v příslušném řízení již před správními orgány.

44. Je úkolem správních orgánů a posléze případně i správních soudů, aby se v případě eventuální žádosti města Blanska vypořádaly s tím, zda lze vůbec postupovat (analogicky) podle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004 či § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a případně kterou z těchto procesních cest je namístě použít. Ústavnímu soudu jako soudnímu orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) nepřísluší předjímat jejich závěr o interpretaci podústavního práva, pouze přezkoumat – bude-li posléze podána ústavní stížnost – zda jejich závěry z ústavněprávního hlediska obstojí.

45. Za současného stavu však není vyloučeno, že stěžovatel město Blansko dosáhne vydání rozhodnutí, podle něhož má obec Spešov povinnost zaplatit mu částku 804 316,50 Kč, a že obec Spešov tuto povinnost splní či že bude proveden výkon tohoto rozhodnutí. Stejně tak nelze vyloučit, že po věcném projednání žádosti města Blanska bude rozhodnuto, že toto právo město Blansko nemá. To ovšem znamená, že v projednávané věci nebylo prokázáno, že stát způsobil městu Blansku škodu ve výši 804 316,50 Kč kvůli nevymahatelnosti pohledávky za obcí Spešov.

46. Od nálezů sp. zn. II. ÚS 1774/08 a sp. zn. III. ÚS 2201/10, podrobněji rozebíraných v bodě 28, které výjimečně umožňují domoci se náhrady škody vůči státu i tam, kde nebylo příslušné rozhodnutí zrušeno (a to buď ústavně konformním výkladem podmínky zrušení pravomocného rozhodnutí, nebo pojmu nesprávný úřední postup) se projednávaná věc liší právě tím, že stěžovatel nevyužil všechny procesní prostředky, jimiž může vymoci částku 804 316,50 Kč na obci Spešov. Jinak řečeno, je možné, že se stěžovatel domůže této částky na obci Spešov, a proto nelze v této fázi sporu uzavřít, že stát stěžovateli způsobil škodu v této výši, ani dovodit, že stát má přímo z čl. 36 odst. 3 Listiny vyplývající povinnost uhradit stěžovateli škodu v uvedené výši.

47. Napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu, kterým nebylo městu Blansko přiznáno právo na náhradu škody v této výši spolu s příslušenstvím, tudíž nebylo porušeno jeho právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

48. Ústavní soud tak shrnuje, že **vykazuje-li rozhodnutí o rozdělení obce vady, které obci po rozdělení brání domoci se výkonu povinnosti, jíž se mělo rozhodnutí o rozdělení obce týkat, může se dotčená obec domáhat náhrady škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny až tehdy, vyčerpá-li všechny možnosti, jak dosáhnout uložení příslušné povinnosti a jejího výkonu vůči druhé obci.**

49. S ohledem na celkovou délku všech řízení vyvolaných právními spory o obsah rozhodnutí o rozdělení obce, je třeba, bude-li podán návrh na vydání nového rozhodnutí nebo na určení právního vztahu, aby bylo následně rozhodováno co nejrychleji.

C. Ostatní námitky

50. Stěžovatel dále namítá, že přes jeho návrh nebyl proveden důkaz správním spisem Ministerstva vnitra, aby bylo možno učinit závěr, že rozhodnutí o rozdělení obce bylo vadné pro svoji nekonkrétnost. Ačkoliv v případě opomenutí důkazu může dojít k porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, současně platí, že „nikoliv každé opomenutí důkazu nutně automaticky vede k porušení práva na spravedlivý proces. Výjimečné situace, v nichž lze i pochybení soudu spočívající v opomenutí důkazu z ústavněprávních hledisek akceptovat, mohou nastat v případě důkazních návrhů nemajících k projednávané věci žádnou relevanci, jež nemohou vést k objasnění skutečností a otázek podstatných pro dané řízení, resp. mohou být dokonce i výrazem ‚zdržovací‘ procesní taktiky“ [nález sp. zn. II. ÚS 2067/14 ze dne 23. 6. 2015 (N 119/77 SbNU 739), bod 14; srov. obdobně nález sp. zn. II. ÚS 2172/14 ze dne 10. 3. 2015 (N 54/76 SbNU 747), bod 21; nález sp. zn. II. ÚS 1738/16 ze dne 1. 3. 2017 (N 38/84 SbNU 439), bod 24]. V projednávané věci se Ústavní soud nezabýval otázkou, zda bylo stěžovatelem skutečně navrženo provedení důkazu správním spisem a v jaké fázi řízení se případně provedení tohoto důkazu domáhal. Obvodní i městský soud učinily dostatečná skutková zjištění ohledně rozhodnutí o rozdělení obce i obsahu správního spisu, a na jejich základě dospěly k závěru, že toto rozhodnutí je vadné. Provádění důkazu správním spisem by pro obvodní i městský soud bylo nadbytečné, neboť rozhodné skutečnosti již byly prokázány. Nejvyšší soud pak vadnost rozhodnutí o rozdělení obce vůbec neposuzoval, a ani on by tedy provedením správního spisu jako důkazu nemohl zjistit žádnou relevantní skutečnost. S ohledem na to by případné nevypořádání návrhu stěžovatelky, aby byl jako důkaz proveden správní spis Ministerstva vnitra, nemělo ústavní rozměr. Ústavní soud podotýká, že k závěru o vadnosti rozhodnutí o rozdělení obce jej vedlo hodnocení tohoto rozhodnutí správními soudy (bod 32 výše) a dále zjištění obvodního a městského soudu; ani Ústavní soud tudíž nepotřeboval provádět dokazování uvedeným správním spisem.

51. Konečně stěžovatel namítá, že Nejvyšší soud porušil jeho právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť po dovolání Ministerstva vnitra ze dne 12. 1. 2016 a vyjádření stěžovatele ze dne 19. 1. 2016 nečinil Nejvyšší soud žádné kroky a o dovolání rozhodl až dne 21. 2. 2018. Ústavní soud se nemůže otázkou přiměřenosti délky dovolacího řízení nyní zabývat. Má-li stěžovatel za to, že v pravomocně skončeném dovolacím řízení došlo k průtahům, je třeba, aby se nejprve domáhal náhrady újmy způsobené těmito průtahy prostředky podle zákona o odpovědnosti státu [viz nález sp. zn. IV. ÚS 391/07 ze dne 7. 8. 2007 (N 122/46 SbNU 151), body 13–16; srov. např. usnesení sp. zn. I. ÚS 2377/17 ze dne 29. 8. 2017, bod 8; usnesení sp. zn. IV. ÚS 2368/18 ze dne 12. 3. 2019, body 11–12]. Stěžovatel

v této souvislosti dále argumentuje, že po dobu více než dva roky „věřil ve správnost“ rozsudku městského soudu a že napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání chráněného čl. 11 Listiny. Ústavní soud konstatuje, že zrušení pravomocného rozhodnutí Nejvyšším soudem na základě dovolání, které je jako prostředek ochrany práv k dispozici oběma stranám sporu a jehož uplatnění je omezeno časovou lhůtou, obecně není způsobilé zasáhnout do legitimního očekávání ani právní jistoty účastníků řízení. V projednávaném případě se navíc stěžovatel k dovolání Ministerstva vnitra ze dne 13. 1. 2016 vyjádřil dne 27. 1. 2016, byl si tedy prakticky od začátku dovolacího řízení vědom skutečnosti, že toto řízení probíhá a že může vést ke změně rozhodnutí městského soudu. Žádné legitimní očekávání mu tedy vzniknout nemohlo a ani tato námitka není důvodná.

D. Závěr

52. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným rozhodnutím nebyla porušena základní práva ani svobody stěžovatele, a proto ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 13. června 2019

Vojtěch Šimíček
předseda senátu