



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Lichovníka, soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy a soudce Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti obchodní korporace **AKRO investiční společnost, a. s.**, se sídlem v Praze 6, Slunná 25, zastoupené JUDr. Jiřím Voršílkou, advokátem se sídlem v Praze 1, Opletalova 1535/4, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3394/2019-792 ze dne 26. 5. 2020 a rozsudkům Městského soudu v Praze č. j. 62 Co 387/2018-753 ze dne 20. 3. 2019 a Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 20 C 8/2006-656 ze dne 31. 1. 2018, za účasti **Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2**, jako účastníků řízení, a **České republiky – Ministerstva spravedlnosti**, se sídlem v Praze 2, Vyšehradská 427/16, zastoupené Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem v Praze 2, Rašínovo nábřeží 390/42, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V řízení před obecnými soudy se stěžovatelka domáhala proti vedlejší účastnici neúspěšně náhrady škody ve výši 1 114 275 017 Kč s příslušenstvím podle zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 58/1969 Sb.“), která jí měla vzniknout v souvislosti s nesprávnou činností notáře v roce 1997 při sepisování notářského zápisu, jež vyústila v neoprávněný převod finančních prostředků z podílových fondů právního předchůdce stěžovatelky do zahraničí. V napadených rozhodnutích spatřuje stěžovatelka porušení článků 11 odst. 1, 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“); proto se ústavní stížností domáhá jejich zrušení.

II. Řízení před obecnými soudy

2. Obecnými soudy zjištěný a účastníky nerozporovaný skutkový děj lze ve stručnosti popsat tak, že notářským zápisem notáře JUDr. R. H. ze dne 3. 3. 1997 bylo osvědčeno rozhodnutí jediného akcionáře někdejší investiční společnosti C. S. Fond a. s. (jehož správu později z rozhodnutí Ministerstva financí převzala stěžovatelka), kterým byli odvoláni stávající a jmenováni noví členové statutárního orgánu a na které navázala série podvodných kroků nového vedení investiční společnosti, v jejichž důsledku byly v roce 1997 z podílových fondů do zahraničí neoprávněně (podvodně) odčerpány finanční prostředky ve výši přesahující jednu miliardu korun českých. Teprve později bylo uvedené rozhodnutí jediného akcionáře (stejně tak i dotčený notářský zápis) soudem prohlášeno za neplatné, neboť bylo učiněno osobou k tomu neoprávněnou (viz rozsudek Krajského obchodního soudu v Praze č. j. 36 Cm 162/97-69 ze dne 24. 5. 1999) a odpovědné osoby byly v trestní linii předmětné kauzy pravomocně uznány vinnými ze spáchání trestného činu podvodu (z rozsudku Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 To 20/2006 ze dne 27. 2. 2007).

3. Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „nalézací soud“) v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu (zejména s rozsudkem sp. zn. 28 Cdo 349/2010 ze dne 7. 12. 2011, vydaným v dřívějším řízení týchž účastnic o témže meritu, vedeném u nalézacího soudu pod sp. zn. 21 C 44/2000; či ve shodě s usnesením sp. zn. 28 Cdo 2363/2009 ze dne 6. 4. 2011) žalobu stěžovatelky zamítl pro nedostatek pasivní legitimity vedlejší účastnice, protože stát nenese odpovědnost za činnost notáře v rozhodném období (1. 1. 1993 – 14. 5. 1998). Notářství bylo podle napadeného rozsudku nalézacího soudu zákonem č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „současný notářský řád“), takzvaně privatizováno, proto činnost notáře podle uvedeného zákona nelze [na rozdíl od dřívější úpravy státního notářství zákonem č. 95/1963 Sb., o státním notářství a o řízení před státním notářstvím (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „dřívější notářský řád“)], podřadit v rozhodné době účinnému zákonu č. 58/1969 Sb., který hovořil o „státním orgánu“ nebo „orgánu státní organizace“.

4. Na důvodnosti žaloby stěžovatelky podle nalézacího soudu nic nemění skutečnost, že nyní účinný zákon 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.“), již činnost notáře z hlediska odpovědnosti státu uchopuje; stěžovatelka měla možnost zhojit se na notáři samotném (§ 57 současného notářského řádu), popř. na jeho pojišťovně. Odpovědnost za vznik škody nelze přenášet na stát ani prostřednictvím přímé aplikace čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení podrobnosti stanoví zákon, který v rozhodné době odpovědnost státu za nesprávný postup notáře neupravoval.

5. K odvolání stěžovatelky Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) uvedený rozsudek nalézacího soudu potvrdil. Rovněž zdůraznil, že v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny je v kompetenci zákonodárce stanovit podmínky, za nichž stát bude za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem odpovídat. S odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1914/11 ze dne 26. 6. 2012 (všechna rozhodnutí jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>), kterým bylo přezkoumáno zmíněné usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2363/2009, odvolací soud uzavřel, že

v mezidobí let 1993–1998, kdy se odpovědnost státu na činnost notáře podle zákona č. 58/1969 Sb. nevztahovala, nelze považovat za protiústavní postup zákonodárce. Uvedený závěr podle odvolacího soudu neodporuje ani nálezu sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625), podle něhož se stát nemůže zbavit objektivní odpovědnosti za činnost, kterou lze podřadit pod jeho pravomoc výkonu veřejné moci (byť přenesenou na subjekty nestátního charakteru), neboť zákon odpovědnost za škodu způsobenou notářem nevyloučil, pouze určil odpovědným subjektem notáře.

6. Dovolání stěžovatelka formulovala tak, že pokládá ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu (dále též „dovolací soud“), podle které je osobou odpovědnou za činnost notáře v období let 1993–1998 výlučně notář samotný (zejména usnesení sp. zn. 28 Cdo 2363/2009), za nesprávnou a rozhodná otázka má být dovolacím soudem vyřešena jinak. Nejvyšší soud odmítl dovolání jako nepřipustné, neboť důvody pro odklon od své dosavadní judikatury neshledal. Uvedl přitom, že by stát za jednání notáře neodpovídal ani podle současné úpravy: podle § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. se za úřední postup považuje sepisování veřejných listin o právních úkonech, nikoli sepisování notářských zápisů o rozhodnutí orgánu právnické osoby ve smyslu § 80a současného notářského řádu (viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 176/2008 ze dne 17. 12. 2009, publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 7/2011). Ze spisu nevyplývá, že by se stěžovatelka snažila škodu vymoci přímo od notáře; výše škody přitom podle dovolacího soudu nemůže být relevantním rozlišovacím kritériem, kdo je osobou povinnou k její náhradě.

III. Argumentace stěžovatelky

7. Stěžovatelka porušení svých ústavních práv dovozuje z formalistického výkladu polistopadových legislativních změn vedoucího k závěru, že vzhledem k dikci zákona, který je podle čl. 36 odst. 4 Listiny oprávněn stanovit podmínky a podrobnosti práv zaručených v předchozích odstavcích, stát v rozhodném období za činnost notáře neodpovídal a jeho odpovědnost nelze dovodit ani ze skutečnosti, že s účinností zákona č. 82/1998 Sb. se odpovědnost státu za notáře „vrátila“, ani z přímé aplikace čl. 36 odst. 3 Listiny (právě s odkazem na čl. 36 odst. 4 Listiny a neprovedenou změnu zákona č. 58/1969 Sb.).

8. Také z důvodové zprávy k současnému notářskému řádu podle stěžovatelky vyplývá, že záměrem zákonodárce nebylo omezit odpovědnost státu za činnost notářů. Agenda notářů se transformací do soukromé sféry nezměnila a byl na ně přenesen i výkon veřejné moci. Pouhá skutečnost, že se tato legislativní změna (zřejmě opomenutím) neodrazila v zákoně č. 58/1969 Sb. (tj. že v daném mezidobí abscentuje zvláštní zákonná úprava odpovědnosti státu za výkon veřejné moci nestátním subjektem), stát podle stěžovatelky s odkazem na záruky plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny (viz např. nálezu sp. zn. I. ÚS 529/09) odpovědnosti nezbavuje, a není proto správná úvaha, kterou učinily obecné soudy, že je výsostným právem státu, zda a za koho svoji odpovědnost převezme.

9. Obecné soudy pochybily podle stěžovatelky zejména tím, že vyloučily odpovědnost státu za činnost notáře s odůvodněním, že soukromé notářství po účinnosti současného notářského řádu nebylo možné podřadit pojmem § 1 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb., který hovoří pouze o „státním orgánu“ nebo „orgánu státní organizace“ jako možných škůdcích, za něž nese odpovědnost stát, a vůbec se nezabývaly otázkou, zda notář činný podle současného notářského řádu není podřaditelný pojmu „orgán veřejné správy“,

s nímž vedle „soudu“ a „jiného státního orgánu“ operuje čl. 36 odst. 3 Listiny (předpis ústavní síly). Podle § 1 odst. 1 současného notářského řádu přitom platí, že notářem je „fyzická osoba splňující předpoklady tohoto zákona, kterou stát pověřil notářským úřadem“, a důvodová zpráva doplňuje, že notář v rámci svého svobodného povolání plní některé funkce státu, jako je sepisování veřejných listin a osvědčování právně významných skutečností.

10. Notář s legislativní změnou sice ztratil postavení státního orgánu, funkce státu však (stejně jako dosud) plnit nepřestal, byť z pozice soukromé osoby. Namísto státního notářství byl konstituován notářský úřad se stejnou pravomocí i kompetencí a byla zachována materiální kontinuita výkonu notářství.

11. Stěžovatelka proto považuje za neudržitelnou argumentaci, podle které za nezměněné agendy (pravomoci) notářství (dříve působící státní notář se změnil na notáře se stejnou náplní činnosti a svěřených úkolů) stát za činnost notáře neodpovídá a jednotlivci nespovědí (zaniklo) ústavně zaručené právo být odškodněn za nesprávný úřední postup notáře pouze v důsledku změny jeho postavení. Takový výklad je neslučitelný s obsahem čl. 36 odst. 3 Listiny. Znemožněním domáhat se náhrady škody efektivním způsobem pak bylo přeneseně porušeno i právo stěžovatelky vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a řádně zastoupenou advokátem v souladu s § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), splňuje podmínku vyčerpání dostupných opravných prostředků ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný.

V. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatelky

13. Na výzvu Ústavního soudu nalézací soud poukázal na odůvodnění všech napadených rozhodnutí; ostatní účastníci a vedlejší účastnice se vyjádřili k ústavní stížnosti takto:

14. Podle odvolacího soudu byla veškerá argumentace stěžovatelky vypořádána v odůvodnění napadeného rozsudku, a to i se zřetelem k čl. 36 odst. 3 Listiny a novou argumentaci stěžovatelka v ústavní stížnosti nepřináší. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, z jakých důvodů dospěl odvolací soud k závěru, že podmínky odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nebyly splněny ani podle zákona č. 58/1969 Sb., ani podle zákona č. 82/1998 Sb. Tvrzená základní práva stěžovatelky v řízení porušena nebyla.

15. Dovolací soud odkázal na usnesení sp. zn. III. ÚS 245/04 ze dne 14. 10. 2004 (U 50/35 SbNU 595), podle něhož odpovědnost státu za škodu musí mít své zákonné meze, aby byla realizovatelná. Judikatura Nejvyššího soudu, kterou napadená rozhodnutí sledují, je přitom dlouhodobě ustálená a nepřímo potvrzená zmíněným usnesením sp. zn. I. ÚS 1914/11 (a jím citovanými rozhodnutími Soudního dvora Evropské unie, dále jen „SDEU“). Nejvyšší soud zdůraznil, že konstruovat odpovědnostní vztah státu, který nemá

oporu v právní úpravě, nemůže opodstatnit ani mimořádný rozsah tvrzené škody (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1297/2019 ze dne 4. 6. 2019).

16. Vedlejší účastnice sdělila, že ústavní stížnost je pouhou polemikou s odůvodněnými závěry obecných soudů. Odpovědnost vedlejší účastnice v rozhodném období nebyla stanovena žádným předpisem, v souladu s § 57 současného notářského řádu byl ze své činnosti odpovědný výlučně notář (srov. opakovaně uváděné usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2363/2009, přezkoumané usnesením Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1914/11). I kdyby tvrzená škoda vznikla později a nárok byl posuzován podle zákona § 82/1998 Sb., ani tehdy by stěžovatelka nemohla uspět. Vedlejší účastnice uvádí, že „[i] když *charakter veřejné listiny mají rovněž notářské zápisy, jimiž se osvědčují právně významné skutečnosti a prohlášení* [dle § 72 a násl. současného notářského řádu] *či se osvědčují rozhodnutí orgánu právnické osoby* [dle § 80a a násl. notářského řádu], *odpovědnost státu za škodu způsobenou v souvislosti s jejich vyhotovením již dána není*“, což odůvodňuje osvědčovacím charakterem dané notářské činnosti, odlišné od notářského zápisu o právním úkonu, vymezeného v § 62 a násl. současného notářského řádu a § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. (viz již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 176/2008).

17. Ve své replice stěžovatelka reagovala na poslední z rekapitulovaných argumentů, který zazněl od Nejvyššího soudu i vedlejší účastnice. Výklad, podle něhož dotčený notářský zápis není veřejnou listinou o právním úkonu, nýbrž pouze osvědčením rozhodnutí právnické osoby, které není právním úkonem, je podle ní stejně formalistický jako předcházející závěr o celkové neodpovědnosti státu za činnost notáře (v rozhodné době) a jako takový by v materiálním právním státě neměl nacházet místo.

VI. Upuštění od ústního jednání

18. Ústní jednání Ústavní soud nekonal, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu) – skutková zjištění i právní argumentace potřebné pro posouzení Ústavního soudu jsou zřejmé z písemných podání účastníků a připojeného spisu nalézacího soudu zn. 20 C 8/2006, obsahujícího též fragmenty spisů dalších souvisejících řízení (vedených u nalézacího soudu pod sp. zn. 21 C 44/2000 a u Obvodního soudu pro Prahu 6 pod sp. zn. 8 C 445/2014, jakož i na začátku zmíněné rozsudky Krajského obchodního soudu v Praze č. j. 36 Cm 162/97-69 a Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 To 20/2006).

VII. Posouzení Ústavního soudu

19. Ústavní soud se seznámil se zaslánými podáními a dospěl k závěru, že ač se s argumentací stěžovatelky částečně ztotožňuje (takže je nucen překonat usnesení sp. zn. I. ÚS 1914/11, na které se účastníci hojně odkazovali), s ohledem na navazující výklad tato skutečnost nemá vliv na výsledek řízení a není způsobilá dotknout se její právní sféry; ústavní stížnost proto nakonec shledal nedůvodnou.

VII. a) Legislativní a judikatorní vývoj odpovědnosti státu za činnost notáře

20. Pro přehlednost je vhodné zopakovat relevantní historický a legislativní vývoj. Před rokem 1989 existovalo státní notářství, jehož postavení a činnost byly upraveny dřívějším notářským řádem. Podle zákona č. 58/1969 Sb. stát za jím vydané nezákonné

rozhodnutí či nesprávný úřední postup odpovídal, neboť šlo o státní instituci. V polistopadovém období byla připravena nová koncepce, svěřující přijetím současného notářského řádu s účinností od 1. 1. 1993 notářský úřad soukromým fyzickým osobám. V zásadě bylo notářství „privatizováno“, ale náplň činnosti notářů zůstala stejná; byla zachována i potřebná kontinuita. Zákon č. 58/1969 Sb. v souvislosti s touto změnou novelizován nebyl, jeho § 1 odst. 1 hovořil nadále jen o řízení před státním notářstvím a odpovědnosti za škodu způsobenou státním orgánem. Nový odškodňovací zákon č. 82/1998 Sb., účinný od 15. 5. 1998, v § 4 odst. 1 stanoví, že „za výkon státní správy se považuje i sepisování veřejných listin o právních úkonech, zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právnických a fyzických osob, úkony notáře jako soudního komisaře“, čímž zákonodárce explicitně vyjádřil vůli, aby stát za takto vymezený výkon veřejné moci, přenesený na nestátní subjekt, odpovědnost nesl.

21. Nejvyšší soud z právě uvedeného v několikrát zmiňovaném usnesení sp. zn. 28 Cdo 2363/2009 dospěl k závěru, že ze zákona č. 58/1969 Sb. nebylo možné dovodit, že by stát měl za jakoukoli činnost notáře v době od přijetí současného notářského řádu do přijetí nového odškodňovacího zákona č. 82/1998 Sb. (tj. v období 1. 1. 1993 – 14. 5. 1998) odpovídat, neboť notářství již nebylo státním orgánem a zákon č. 58/1969 Sb. na něj proto dopadat nemohl. S tímto závěrem se Ústavní soud neztotožňuje.

VII. b) Odpovědnost státu za výkon veřejné moci nestátním subjektem v letech 1993–1998

22. Na notářský úřad podle nové úpravy nelze podle Nejvyššího soudu hledět jako na státní orgán v intencích § 1 odst. 1, věty první, zákona č. 58/1969 Sb. Z hlediska nového postavení notáře je uvedený závěr formálně obhajitelný, výkladové možnosti právní normy přijaté v jiném státoprávním uspořádání a kontextu jím ovšem vyčerpány nejsou. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. I. ÚS 245/98 ze dne 22. 9. 1999 (N 128/15 SbNU 221) v obdobné věci dovodil, že za státní orgány je nutné považovat všechny orgány, které státní moc uplatňují. K interpretaci § 1 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb. uvedl, že z něj „lze vyvodit, že zákon měl na mysli pouze ty státní orgány, které vydávaly rozhodnutí v občanském soudním řízení, v řízení před státním notářstvím, v řízení správním a trestním, jakož i v řízení před místním lidovým soudem. Bylo by však v rozporu s Listinou základních práv a svobod po 8. 2. 1991, kdy tato ústavní norma vstoupila v platnost, používat při aplikaci cit. zákona výklad, který nejen že není v souladu s čl. 36 odst. 3 Listiny, ale je také v rozporu s principy materiálního právního státu a s chápáním spravedlnosti jako cíle, kterého má být v soudním řízení dosaženo, a to i když nová úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci byla ve smyslu cit. článku Listiny provedena až zákonem č. 82/1998 Sb.“

23. Podle převažující judikatury Ústavního soudu není čl. 36 odst. 3 Listiny přímo aplikovatelný právě s odkazem na čl. 36 odst. 4 Listiny, o který svůj výklad opíraly obecné soudy v projednávané věci [viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 3439/11 ze dne 4. 3. 2013 (N 37/68 SbNU 379), bod 18, nálezy sp. zn. II. ÚS 4877/12 ze dne 30. 5. 2013 (N 98/69 SbNU 655), bod 13 a řada dalších; a *contrario* srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 1191/08 ze dne 14. 4. 2009 (N 85/53 SbNU 79), bod 34, či nálezy sp. zn. I. ÚS 192/11 ze dne 28. 3. 2011 (N 55/60 SbNU 677), bod 22]. Jeho obsah, smysl a účel je nicméně zřejmý – pozitivní závazek státu odčinit újmu vzniklou pochybením při výkonu veřejné moci. Čtvrtý

odstavec článku 36 Listiny skutečně ohledně podmínek a podrobností odkazuje na zákon, tím je však míněno provedení práv uvedeným článkem upravených (tedy ústavně zaručených), nikoli popření jejich podstaty a smyslu [srov. čl. 4 odst. 4 Listiny, nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.) či nálezy přehledně citované v usnesení sp. zn. I. ÚS 216/07 ze dne 29. 7. 2008]. Při posuzování nároků uplatňovaných podle zákona o odpovědnosti státu za újmu vzniklou v souvislosti s jeho „vadnou“ činností musí mít obecné soudy vždy na zřeteli ústavní původ a zakotvení těchto nároků; aplikace odškodňovacího zákona nesmí vést, přímo ani nepřímo, k omezení rozsahu uvedeného základního práva [viz nález sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215)], naopak jím musí být základní právo na náhradu škody způsobené nezákonným nebo nesprávným zásahem veřejné moci *realizováno* (srov. znovu nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01).

24. Zákonodárce tedy nebyl v zákonné rovině svoboden v rozhodování, zda nově vzniklé „soukromé notáře“ (přebírající kompletně agendu dosavadních notářů státních) odpovědnosti státu podradí, či nikoli. Nejde totiž o prostý soukromoprávní nárok, samotné jeho zařazení do Listiny jako předpisu veřejného (ústavního) práva z něj činí veřejné subjektivní právo; řadu aspektů odpovědnosti státu nelze vykládat tak, jak je obvyklé u občanskoprávní odpovědnosti za škodu (viz POSPÍŠIL, I. in WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. I. vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 748).

25. Jinými slovy, zákon č. 58/1969 Sb. byl přijat ve zcela jiném společenském a politickém kontextu a po listopadu 1989 nezareagoval na všechny demokratické a privatizační změny poměrů. Přesto dokonce i tento zákon přijatý v době totality podle věty druhé § 1 odst. 1 počítal s odpovědností za nestátní subjekty, na něž byl výkon veřejné moci přenesen (terminologií zákona šlo sice o „společenské organizace“ ve smyslu Ústavy z roku 1960, které se změnou politického zřízení ztratily svůj význam, podstatné však je, že principiálně takovou možnost znal i zákon č. 58/1969 Sb.). Také proto není v polistopadovém kontextu důvod lpět na formálním (textuálním) výkladu a nezohlednit podstatu věci.

26. Pro posouzení pasivní legitimity státu ve sporu o náhradu škody za nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí před přijetím zákona č. 82/1998 Sb. je proto podle Ústavního soudu nutné zaměřit se nikoli na otázku, zda dotčený subjekt zaujímá postavení státního orgánu, nýbrž zda při své činnosti vykonával jemu svěřenou moc státu (zda vystupoval jako úřední osoba). V poměrech vyspělého demokratického státu je běžné, že stát stále častěji deleguje své pravomoci na nestátní subjekt; své odpovědnosti se tím ovšem zřící nemůže, stále jde o výkon jeho pravomoci (v podrobnostech postačuje odkázat na nález sp. zn. I. ÚS 529/09, neboť z tohoto pohledu není rozhodné, že tehdy Ústavní soud rozhodoval na podkladě škodní události nastalé až po rozhodném období, tedy již za účinnosti zákona č. 82/1998 Sb.; obecná východiska vyslovená v bodech 22–28 jsou principiálně použitelná i pro ústavně konformní výklad zákona č. 58/1969 Sb.). Není zkrátka dosti dobře obhajitelný výklad vedoucí k důsledku, že totalitní režim, popírající význam práv jednotlivce, za tutéž činnost odpovědnost dobrovolně nese, zatímco demokratický zákonodárce, hlásící se k hodnotám materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), odpovědnost státu na nějaký čas vyloučí, aby se k ní později znovu přihlásil – v tom je třeba stěžovatele přisvědčit. Z dostupných zdrojů ostatně nplyne, že by zákonodárce nepromítl změnu postavení notářů do zákona č. 58/1969 Sb. úmyslně, šlo spíše o jeho opomenutí.

27. Uvedená východiska nezpochybnuje ani ne příliš přesvědčivý argument, že se jednotlivce poškozený činností notáře v dotčeném mezidobí mohl domáhat škody přímo na něm podle § 57 současného notářského řádu, neboť konstrukce objektivní odpovědnosti státu je pro poškozeného zjevně příznivější a skýtá podstatně vyšší záruky ochrany jeho práv (např. dobytosti pohledávky v případě škody miliardové výše, jak přílehně poukazuje stěžovatelka). Dovolacímu soudu je třeba přisvědčit v tom, že výše škody není kategorie, s níž by Listina či zákon spojovaly zvláštní následky. Miliardová výše škody nicméně akcentuje význam záruk, které jednotlivci základní právo na odškodnění státem ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny poskytuje [srov. k tomu nálezn sp. zn. II. ÚS 1782/19 ze dne 8. 10. 2019 (N 172/96 SbNU 197), body 15–17].

28. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že odpovědnost státu za činnost notáře v letech 1993–1998 nelze bez dalšího odmítnout pouhým odkazem na skutečnost, že přijetím současného notářského řádu „ztratil“ postavení státního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb., aniž by byl další úvaze podroben charakter dané činnosti notáře a zodpovězena otázka, zda je podřaditelná výkonu veřejné moci, či nikoli. Státním orgánem podle citovaného ustanovení totiž může být v poměrech po roce 1989 chápán i nestátní subjekt, přenesl-li na něj stát část své pravomoci. Jiný výklad by byl v rozporu se smyslem čl. 36 odst. 3 Listiny i principy materiálního právního státu.

VII. c) Výkon veřejné moci notářem z pohledu práva evropského a ústavního

29. Posledně se Ústavní soud nastolenou otázkou zabýval v usnesení sp. zn. I. ÚS 1914/11 a svůj závěr tehdy opřel o rozsudky Soudního dvora Evropské unie, podle kterých notář veřejnou moc vůbec nevykonává. Svě závěry SDEU vztahoval k čl. 49 a 51 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), tj. posouzení, zda lze omezit svobodu usazování a přístup k notářskému povolání podmínkou státního občanství (později takto SDEU rozhodl rozsudkem ze dne 15. 3. 2018 ve věci C-575/16 *Komise proti České republice* i ve vztahu k České republice).

30. Výklad Soudního dvora Evropské unie nicméně v dané věci není Ústavnímu soudu vodítkem k zodpovězení otázky, zda (a kdy) notář vykonává veřejnou moc. Komunitární právo není součástí ústavního pořádku a pro Ústavní soud je referenčním rámcem přezkumu tehdy, dotýká-li se základního práva chráněného ústavním pořádkem [viz bod 25 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) a další rozhodnutí v něm citovaná]. V daném případě (posuzování odpovědnosti státu za výkon veřejné moci) není sféra evropského práva dotčena a jsou sledována odlišná práva jednotlivce. Zatímco smyslem výkladu čl. 49 a 51 SFEU je co nejširší záruka svobody usazování, k čemuž poslouží restriktivní výklad pojmu veřejné moci (body 99–101, a dále i body 107, 108, 130 rozsudku C-575/16), z pohledu garance odpovědnosti státu za vadný výkon veřejné moci je třeba jej pojímat naopak extenzivně (srov. znovu nálezn sp. zn. II. ÚS 1430/13).

31. Ústavní soud tímto nálezem překonává závěry usnesení sp. zn. I. ÚS 1914/11, podle kterých na notáře nebylo možné pohlížet jako na státní orgán proto, že nevykonávají veřejnou moc (odůvodněné tím, že takový výklad ve zcela jiném kontextu podal Soudní dvůr Evropské unie). V souzené věci je nelze přijmout již proto, že by postrádala smysl úprava dnešního § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., který explicitně jmenuje, kterou z činností za výkon veřejné moci (státní správy) považuje. Z pohledu

vnitrostátního práva nelze *en bloc* říci, že notář vůbec nevykonává veřejnou moc; hodnotící kritéria se liší podle práva jednotlivce, jehož ochrana je sledována.

VII. d) Činnost notáře, za niž je stát odpovědný

32. Je tedy zřejmé, že notář veřejnou moc vykonává, byla mu státem „propůjčena“ a na něj přenesena. Současně je zřejmé, že tomu tak není vždy a zbývá tedy zodpovědět otázku, jakou činnost notáře lze podřadit pod výkon veřejné moci. Jestliže zákon č. 58/1969 Sb. s výkonem notářství nestátními subjekty nepočítal a současně nelze přímo aplikovat čl. 36 odst. 3 Listiny (viz bod 21 nálezu), vyložil Ústavní soud pojem výkon veřejné moci z hlediska odpovědnosti státu za něj za pomoci zákona č. 82/1998 Sb.

33. Za výkon veřejné moci (resp. státní správy) notářem považuje účinný § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. a) sepisování veřejných listin o právních úkonech, b) zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právnických a fyzických osob a c) úkony notáře jako soudního komisaře. Jde-li o činnost notáře spočívající v sepisování notářských zápisů, upravuje tedy zákon explicitně pouze odpovědnost jen za jeden typ (nesprávného) zápisu (sepisování veřejných listin o právních úkonech). Z uvedeného ustálená judikatura dovodila, že na jiné typy notářských zápisů, zejména osvědčujícího charakteru, tedy i na zápisy o rozhodnutí orgánu právnické osoby), předmětné ustanovení vztáhnout nelze (viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 176/2008, citovaný v napadeném usnesení).

VII. e) Aplikace na projednávaný případ

34. Z podaného výkladu plyne, že žaloba stěžovatelky neměla být zamítnuta proto, že v legislativním mezidobí let 1993–1998 stát vůbec nenesl za notáře odpovědnost. Se závěrem, že notář v uvedeném období pozbyl postavení státního orgánu (aby je později s účinností zákona č. 82/1998 Sb. znovu nabyl) se Ústavní soud neztotožňuje. Uvedený výklad se míjí s podstatou čl. 36 odst. 3 Listiny; jelikož není jediný možný, je třeba hledat jiný, ústavně konformní, který lépe odpovídá pozitivním závazkům státu, které na sebe stát prostřednictvím ústavodárce vzal. Pojmu „státní orgán“ obsaženému v § 1 odst. 1 zmíněného zákona je třeba podřadit každý subjekt (i nestátního charakteru), kterému byl státem svěřen výkon jeho moci (byl na něj přenesen), což byla i činnost notáře – avšak jen v omezeném rozsahu.

35. Jelikož notář nevykonává výhradně veřejnou moc, je třeba rozlišit, kdy stát za jeho činnost odpovědnost nese a kdy nikoli. Plyne-li z § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. explicitně vymezený (omezený) rozsah činností, které stát za výkon své pravomoci považuje a za něž přebírá od roku 1998 odpovědnost, nelze předpokládat, že pro období předchozí (neopomněl-li by změnu postavení notářství v zákoně č. 58/1969 Sb. reflektovat) by vymezil rozsah širší, aby jej následně takto zúžil. Za použití zákona č. 82/1998 Sb. jako interpretačního vodítka tedy obecné soudy uzavřely, že notářský zápis, kterým bylo osvědčeno rozhodnutí právnické osoby, nespadal (a dosud nespadá) do kategorie činností notáře, za něž stát nese odpovědnost. V tomto ohledu jde o výklad podústavního práva, který Ústavní soud nemá důvod přehodnocovat.

36. Z uvedeného je tedy zřejmé, že byt' se Ústavní soud nemůže ztotožnit s primárním závěrem, na němž obecné soudy napadená rozhodnutí založily, v dalším kroku uzavírá,

že za danou konkrétní činnost notáře, od níž stěžovatelka vznik odpovědnosti státu odvozovala, stát odpovědnost nenesl, neboť ji nenese ani podle současné úpravy.

VIII. Závěr

37. Ústavní soud na základě výše uvedených důvodů po projednání věci mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Poučení: Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 7. prosince 2021

Tomáš Lichovník v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Jana Němečková