

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Mgr. Soňa Soukupová**

**Odčinění nemajetkové újmy vzniklé v důsledku  
daňového řízení**

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: prof. JUDr. Jan Dvořák, CSc.

Tematický okruh: Občanské právo hmotné

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 14. 5. 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 213.936 znaků včetně mezer.

.....  
Mgr. Soňa Soukupová

V Praze dne 14. 5. 2023

Předně bych ráda poděkovala panu prof. JUDr. Janu Dvořákovi, CSc., za to, že opět souhlasil s vedením mé práce, za jeho vstřícný přístup a cenné připomínky. Dále děkuji svým skvělým kolegům, na které se mohu kdykoliv a s čímkoliv obrátit. V neposlední řadě patří díky mé rodině a příteli za vytrvalou podporu v mých snech.

## Obsah

Úvod.....	6
1 Odpovědnost státu za výkon veřejné moci v průběhu historie.....	8
1.1 Právní úprava od dob panovníků do první republiky.....	8
1.1.1 Náznaky v prosincové ústavě .....	8
1.1.2 Nadějná Ústavní listina 1920.....	10
1.2 Období komunismu v Československu.....	11
1.2.1 Právní úprava po roce 1948 .....	11
1.2.2 Zákon č. 58/1969 Sb. jakožto předchůdce ZOŠ .....	12
2 Nemajetková újma vzniklá v důsledku nepřiměřené délky řízení .....	15
2.1 Základy odpovědnosti dle ZOŠ.....	15
2.1.1 Právní východiska.....	15
2.1.2 Nezákonné rozhodnutí vs. nesprávný úřední postup .....	19
2.2 V zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě .....	23
2.2.1 Odškodňování v režimu jednotlivých průtahů.....	24
2.2.2 Odškodňování v režimu nepřiměřené délky řízení .....	26
2.3 Nemajetková újma dle ZOŠ a její odčinění .....	30
2.3.1 Pojem nemajetkové újmy.....	30
2.3.2 Forma a výše zadostiučinění.....	34
3 Právo na přiměřenou délku daňového řízení .....	38
3.1 Proměny judikatury v oblasti správních řízení včetně daňového.....	38
3.1.1 Daňové otázky jako tvrdé jádro výsad veřejného práva.....	38
3.1.2 Daňové penále jakožto trestní obvinění.....	40
3.1.3 Judikатурní obrat a současný pohled na správní řízení .....	43
3.2 Základní pojmy a aktuální judikatura v oblasti daňového řízení .....	46
3.2.1 Daňové řízení jako správní řízení sui generis.....	46
3.2.2 Polemika nad aktuální judikaturou .....	49
3.2.3 Účinný prostředek nápravy, nebo hrozba mrazícího efektu? .....	52
3.3 Odčinění újmy vzniklé v důsledku daňového řízení .....	55
3.3.1 Přiměřenost délky daňového řízení.....	56
3.3.2 Aplikace kritérií .....	59
3.3.3 Zahraniční srovnání .....	62

4	Vybrané aspekty odškodňovacího řízení.....	65
4.1	Předběžné projednání a kompenzační řízení.....	65
4.1.1	Předběžné projednání nároku.....	65
4.1.2	Kompenzační řízení .....	68
4.2	Úroky hrazené správcem daně jako paušalizovaná náhrada újmy.....	72
4.2.1	Druhy úroků hrazených správcem daně.....	72
4.2.2	Započitatelnost úroků na újmu .....	75
4.3	Oprávnění státu požadovat regresní úhradu .....	78
4.3.1	Úprava regresní úhrady dle ZOŠ .....	78
4.3.2	Regres v případě nepřiměřené délky daňového řízení.....	81
	Závěr a úvahy de lege ferenda .....	85
	Seznam zkratk .....	88
	Seznam použitých zdrojů.....	90
	Abstrakt.....	103
	Abstract.....	104

## Úvod

Daňové řízení se zařadilo v návaznosti na přelomovou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu z let 2020 až 2022 mezi správní řízení, u kterých se v případě jejich nepřiměřené délky presumuje vznik nemajetkové újmy. Došlo tak k poměrně neobvyklé situaci, kdy se daňové řízení, které ačkoliv nespadá pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručující právo na projednání věci v přiměřené době, posuzuje obdobně, jako kdyby pod působnost Úmluvy spadalo. Na první pohled se může zdát, že je to vynikající zpráva – poškození se konečně efektivně domohou zadostiučinění. Anebo není?

Ze strany judikatury ani odborné veřejnosti dosud nebylo jednoznačně vyřešeno, jak k posuzování délky daňového řízení s ohledem na některá jeho specifika přistupovat. V případě jiných řízení se například nemusí soud v kompenzačním řízení zabývat otázkou, zda byl nebo bude poškozenému přiznán některý z úroků hrazených správcem daně a jak jej započítat na přiměřené zadostiučinění. Jiná řízení nebývají charakteristická tím, že by délka řízení byla v přímé úměře s prospěchem jeho účastníka. U daňového řízení tomu tak však s ohledem na plynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně, respektive pro placení daně, může být. Obecně správní řízení neprobíhá samostatně za každý měsíc, a proto ve vztahu k němu obvykle nedochází k problémům s multiplikací nároků na odškodnění. V tomto ohledu je daňové řízení rovněž speciální.

Primárním cílem této práce bude aktuální pohled na odškodňování nepřiměřené délky daňového řízení popsat, zhodnotit jeho možné pozitivní i negativní dopady a navrhnout vhodná řešení. Neméně důležitým cílem předložené práce bude prozkoumat limity rozšiřování odpovědnosti státu za výkon veřejné moci. Kde je hranice, jejímž překročením dojde k tzv. mrazícímu efektu, který se projevuje rezignací nebo příliš opatrným rozhodováním úředních osob? Jaký dopad mohou mít předmětné judikaturní závěry Nejvyššího soudu a Ústavního soudu na státní rozpočet? Na všechny tyto otázky se pokusím nalézt odpovědi.

Při psaní práce budu postupovat za použití deduktivní a analyticko-deskriptivní metody. Na historické ose odpovědnosti za výkon veřejné moci bude demonstrováno postupné rozšiřování předmětu odškodňování ze strany státu. Na historický vývoj navážu východisky právní úpravy odpovědnosti státu za výkon veřejné moci, a to s důrazem na odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení. Ve druhé polovině práce se budu

soustředit na propojení souvisejících obecných judikатурních závěrů s charakteristikami daňového řízení. Nakonec se budu věnovat rovněž procesním aspektům dané problematiky, kterými se denně zabývám i v praxi. Z důvodu omezeného rozsahu práce se zaměřím pouze na daňové řízení vedené orgány Finanční správy. Finanční správa ostatně spravuje největší objem daní.

# 1 Odpovědnost státu za výkon veřejné moci v průběhu historie

## 1.1 Právní úprava od dob panovníků do první republiky

Právní záruky odpovědnosti státu za újmu vzniklou při výkonu veřejné moci jsou spojeny až s vývojem moderních demokratických států. Odpovědnost státu za škodu, natož za způsobenou nemajetkovou újmu, v průběhu historie převážně nepřicházela v úvahu. Absolutní monarchie, diktatury, ale také například Francie po Velké francouzské revoluci vycházely z principu neodpovědnosti a všemocnosti státu. Starší anglické a americké právní teorie ctily zásadu neomylnosti státu a držely se hesla: „*The crown can do no wrong*“. Za škodu byl odpovědný nanejvýše sám úředník, jehož jednání nemohlo být státu přičítáno.<sup>1</sup>

Až v průběhu 19. století začaly státy od svého nadřazeného postavení v této oblasti alespoň formálně ustupovat.<sup>2</sup> Jak bude však vidět na popisu vývoje odpovědnosti státu za škodu na českém území, zavedení právních záruk odpovědnosti veřejné moci do praxe bylo zdoluhavé a těžkopádné.

### 1.1.1 Náznaky v prosincové ústavě

Ještě v době rakouské monarchie stál panovník zosobňující stát nad ostatními složkami veřejné moci a platila presumpce jeho neomylnosti. Panovník měl postavení rakouského císaře a jeho nedotknutelnost byla potvrzena i na ústavní úrovni, neboť § 14 Stadionovy ústavy<sup>3</sup> nebo později čl. 1 základního zákona státního č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací,<sup>4</sup> stanovili: „*Císař jest posvátný, neporušitelný a neodpovědný.*“ Vzhledem k postavení panovníka tedy nepřicházela možnost odškodnění za výkon veřejné moci z jeho strany v úvahu.<sup>5</sup>

Také odpovědnost samotných úředníků za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem byla v první polovině 19. století na českém území vyloučena.<sup>6</sup> A to na základě dvorského dekretu č. 758/1806 Sb. z. s., který vyjmul tento typ škody

---

<sup>1</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 433.

<sup>2</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 434.

<sup>3</sup> tzv. březnová oktrojovaná ústava ze dne 4. 3. 1849

<sup>4</sup> Jednalo se o jeden z ústavních zákonů, ze kterých byla tvořena prosincová ústava.

<sup>5</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N-O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 681.

<sup>6</sup> ŠOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Vedoucí práce Malý, K. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Katedra právních dějin. Praha. 2011, s. 216.



z přezkumu civilními soudy. Spornou otázkou bylo, zda se mohou poškození domáhat náhrady škody jinou cestou, například ve správním řízení. Tehdejší právní doktrína se přiklonila k závěru, že nikoliv.<sup>7</sup>

Důvodem byla obava o efektivitu výkonu veřejné správy, neboť odpovědnost úředníků mohla vést k jejich přílišné opatrnosti, což bylo v rozporu se zájmy panovníka. Kromě toho byl pochopitelně důvodem vyloučení odpovědnosti vladaře včetně úředního aparátu zájem na udržení prostředků ve státní pokladně.<sup>8</sup> Tyto historické důvody vyloučení odpovědnosti státu za škodu se promítají i do dnešní právní úpravy, kdy na základě obdobných argumentů není náhrada újmy ze strany veřejné moci absolutní.<sup>9</sup> Právě nastavení ideální rovnováhy mezi spravedlností pro poškozené a efektivním výkonem veřejné moci je stěžejním tématem této práce.

Až v prosincové ústavě z roku 1867, která byla přijata v návaznosti na rakousko-uherské vyrovnání a tvořila ji řada základních zákonů státních,<sup>10</sup> byla zakotvena odpovědnost za škodu způsobenou osobami ve státní službě na ústavní úrovni.<sup>11</sup> Ustanovení čl. 12 základního zákona státního č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací, znělo: „*Všichni služebníci státní odpovídají z toho v mezích své úřední působnosti, aby se základní zákonové státní zachovávali a práce dle zákonů říšských i zemských konaly.*“ Třetí odstavec citovaného článku odkazoval na zákon, jenž měl stanovit bližší podmínky odpovědnosti úředníků. Žádný prováděcí zákon však nebyl přijat a odpovědnost úředníků zůstala pouze u ústavněprávní deklarace.<sup>12</sup>

Prosincová ústava zakotvila také nárok na náhradu škody způsobené soudní mocí, když stanovila: „*Pro porušení práva, kteréž způsobili u vykonávání úřadu svého úředníci soudcovští, může se ke státu nebo k těmto úředníkům kromě prostředků právních v řízení soudním ustanovených také žalobou přikročiti, kteréžto právo žalobní zvláštním zákonem*

---

<sup>7</sup> OGRIS, W. *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961–2003*, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien: Böhlau 2003, s. 83.

<sup>8</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 681.

<sup>9</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 4.

<sup>10</sup> MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 226.

<sup>11</sup> Dle čl. 2 základního zákona státního č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací, vykonával panovník svoji moc prostřednictvím podřízených ministrů, úředníků a zřízenců.

<sup>12</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 682.

se uspořádá.“<sup>13</sup> Prováděcím zákonem byl v tomto případě tzv. syndikátní zákon,<sup>14</sup> který zavedl solidární odpovědnost státu a soudních úředníků.<sup>15</sup>

Dále bylo v prosincové ústavě rovněž zakotveno právo na odškodnění za neoprávněné či prodloužené zatčení.<sup>16</sup> Příslušný prováděcí zákon ovšem nebyl nikdy přijat, a proto zůstal nárok na odškodnění za omezení osobní svobody stejně jako v případě odpovědnosti úředníků pouhou deklarací.<sup>17</sup>

### 1.1.2 Nadějná Ústavní listina 1920

První československá prozatímní ústava<sup>18</sup> žádné ustanovení týkající se odpovědnosti veřejné moci za škodu neobsahovala. Změnu přinesla až Ústavní listina 1920, která zmiňovala hned na dvou místech ručení státu. Dle § 92 Ústavní listiny 1920: „*Pokud stát ručí za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci, určuje zákon.*“ Stejně jako ve výše popsanych případech prosincové ústavy zůstalo citované nadějně ustanovení bez prováděcího zákona, a tudíž právo na náhradu škody způsobené veřejnou mocí zůstalo nevymahatelné.<sup>19</sup>

Ustanovení § 104 Ústavní listiny 1920 ve vztahu k odpovědnosti soudní moci opět odkázalo na prováděcí zákon: „*Jak ručí stát a soudcové za náhradu škody, kterou tito způsobili tím, že porušili právo u konání svého úřadu, stanoví zvláštní zákon.*“ V tomto případě byly ústavní požadavky provedeny výše jmenovaným syndikátním zákonem,<sup>20</sup> který byl do československého práva recipován. Kromě toho byl také přijat zákon č. 109/1918 ř. z., o náhradě škody osobám neprávem odsouzeným a zákon č. 318/1918 ř. z., o odškodnění za vyšetřovací vazbu. Nositelem odpovědnosti byl dle nově přijatých zákonů již výhradně stát.<sup>21</sup>

---

<sup>13</sup> čl. 9 základního zákona státního č. 144/1867 ř. z., o soudcovské moci

<sup>14</sup> zákon č. 112/1872 ř. z., jímžto se pro vykonání článku 9. základního zákona státního, daného dne 21. prosince 1867, (č. 144 zák. říšsk.), o moci soudcovské, pořádá právo stran, žalovati pro porušení práva od soudcovských úředníků u vykonávání úřadu způsobené

<sup>15</sup> NOVOTNÝ, V. a kol.: *Majetek územně samosprávných celků – komplementární pohled vybraných aktuálních problémů soukromého a veřejného práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017, s. 56.

<sup>16</sup> čl. 8 základního zákona státního č. 142/1867 ř. z., o všeobecných právech státních občanů

<sup>17</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 682.

<sup>18</sup> zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě

<sup>19</sup> KOBÍK, J., TARANDA, P. *Náhrada škody způsobené v daňovém řízení*. Praha: ASPI, 2006, s. 12.

<sup>20</sup> zákon č. 112/1872 ř. z., jímžto se pro vykonání článku 9. základního zákona státního, daného dne 21. prosince 1867, (č. 144 zák. říšsk.), o moci soudcovské, pořádá právo stran, žalovati pro porušení práva od soudcovských úředníků u vykonávání úřadu způsobené

<sup>21</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 683.

Z uvedeného plyne, že za první republiky si již zákonodárce byl vědom potřeby zakotvení odpovědnosti za výkon veřejné moci do právního řádu. Její zavedení do praxe se však minimálně ve vztahu k moci výkonné ještě dlouhá léta neuskutečnilo.<sup>22</sup> Úředníci zůstávali bez odpovědnosti a neručil za ně ani stát. Odpovědní byli pouze soudní úředníci dle syndikátního zákona. Lze shrnout, že až na přijetí jmenovaných zákonů č. 109/1918 ř. z. a č. 318/1918 ř. z. v dané oblasti se vznikem Československa výraznější změny nenastaly a stát byl stále odpovědný za výkon veřejné moci pouze částečně.

## 1.2 Období komunismu v Československu

První republiku nahradilo období nesvobody a následně se v roce 1948 chopil moci komunistický režim. Tyto společenské údalosti rozvíjení právní úpravy náhrady škody ze strany veřejné moci nepřály.<sup>23</sup>

### 1.2.1 Právní úprava po roce 1948

Ústava 1948 pouze v § 145 stanovila: „*Jak ručí stát a soudce za náhradu škody, kterou soudce způsobí tím, že poruší právo při konání svého úřadu, stanoví zákon.*“ Jednalo se o obdobnou odkazovací právní normu, jakou představoval § 104 Ústavní listiny 1920. Ustanovení však zůstalo pouhou proklamací, neboť nebyla politická vůle prováděcí zákon přijmout a škodu způsobenou veřejnou mocí fakticky hradit.<sup>24</sup> O odpovědnosti výkonné moci za škodu se Ústava 1948 nezmiňovala vůbec.<sup>25</sup>

Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 3. 1964, obsahoval ve vztahu k odpovědnosti výkonné moci za škodu v § 346 alespoň odkaz na prováděcí právní úpravu: „*Zdali a kdo odpovídá za škodu způsobenou nesprávným postupem v úředním výkonu, stanoví zvláštní zákony.*“ Citované ustanovení bylo provedeno velmi omezeně, a to ve dvou oblastech. První byla upravena zákonem č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), dle kterého se poškozený mohl za vymezených podmínek domoci náhrady škody za vazbu a za výkon trestu.<sup>26</sup> Druhá oblast se týkala činnosti orgánů státní jakosti, které byly

---

<sup>22</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 4.

<sup>23</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 683.

<sup>24</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 683.

<sup>25</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 435.

<sup>26</sup> § 298–301 zákona č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění účinném do 31. 12. 1956

dle vládního nařízení č. 8/1953 Sb., o státní jakostní inspekci, odpovědné za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.<sup>27</sup>

Jestliže Ústava 1948 alespoň deklarovala nárok na náhradu škody za výkon soudní moci, Ústava 1960 se o odpovědnosti veřejné moci nezmiňovala vůbec.<sup>28</sup> Situace se zlepšila po přijetí Občanského zákoníku 1964, jehož § 426 stanovil: „*Státní orgán nebo orgán, na který přešly úkoly státního orgánu, odpovídá též za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle úpravy obsažené ve zvláštních předpisech.*“ Dle tehdejší právní nauky platila koncepce osamostatnění státních orgánů. Za škodu tedy neměl odpovídat stát či samotný úředník, nýbrž daný státní orgán.<sup>29</sup>

Stručná právní úprava Občanského zákoníku 1964 zůstala provedena pouze ve vztahu k odškodnění za vazbu a výkon trestu, a to dle již dříve platných ustanovení § 371 až 374 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění účinném do 30. 6. 1969.<sup>30</sup> Judikatura nadto dovodila, že má být odškodňován také nesprávný úřední postup. A sice na základě § 421 Občanského zákoníku 1964, který upravoval odpovědnost organizací.<sup>31</sup>

Již od roku 1964 byl nicméně připravován nový zákon, který měl problematiku odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci celistvě upravovat. Přípravy byly završeny dne 5. 6. 1969, kdy Federální shromáždění přijalo zákon č. 58/1969 Sb.<sup>32</sup>

### **1.2.2 Zákon č. 58/1969 Sb. jakožto předchůdce ZOŠ**

V zákoně č. 58/1969 Sb. byly již podrobně upraveny podmínky vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Zákon č. 58/1969 Sb. platil na našem území až do přijetí ZOŠ v roce 1998, a to aniž by byl jedinkrát novelizován.<sup>33</sup> Jednalo se o komplexní moderní zákon, který se však vzhledem k tehdejším společenským událostem

---

<sup>27</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 683.

<sup>28</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 683.

<sup>29</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 4.

<sup>30</sup> KRATOCHVÍL, Z. a kol. *Nové občanské právo*. Praha: ORBIS, 1965, s. 578–579.

<sup>31</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 435.

<sup>32</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 435.

<sup>33</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 683.

začal plně aplikovat až po roce 1989.<sup>34</sup> Kromě kvality zákona mohla být právě tato okolnost důvodem, proč nikdy nebyl pozměněn novelou.

Vzhledem k tehdejšímu státnímu uspořádání se stal jediným nositelem veřejné moci stát. To byla změna oproti dřívější koncepci, kdy za škodu odpovídaly samostatně státní orgány.<sup>35</sup> Právními důvody vzniku odpovědnosti státu za škodu bylo jednak rozhodnutí, kam se řadilo nezákonné rozhodnutí a rozhodnutí o výkonu vazby a trestu, a jednak nesprávný úřední postup.<sup>36</sup> Zákon č. 58/1969 Sb. byl stejně jako ZOŠ postaven na principu objektivní odpovědnosti státu bez možnosti liberace. Stejně jako v případě ZOŠ, i k zákonu č. 58/1969 Sb. byl občanský zákoník ve vztahu subsidiarity.<sup>37</sup>

Co se týče nesprávného úředního postupu, jeho úprava byla velmi stručná. Zákon č. 58/1969 Sb. neobsahoval ani demonstrativní výčet nesprávného úředního postupu, nýbrž pouze stanovil: „*Stát odpovídá za škodu způsobenou v rámci plnění úkolů státních orgánů a orgánů společenské organizace uvedených v § 1 odst. 1 nesprávným úředním postupem těch, kteří tyto úkoly plní.*“<sup>38</sup> Vymezení nesprávného úředního postupu tak bylo plně ponecháno na judikatuře.<sup>39</sup>

Zákon č. 58/1969 Sb. zahrnoval obdobně jako ZOŠ institut předběžného projednání nároku. Poškozený byl však povinen uplatnit nárok u ústředního orgánu pouze v případě nezákonného rozhodnutí nebo rozhodnutí o vazbě nebo trestu. Naproti tomu v případě nesprávného úředního postupu byl nárok uplatňován přímo u soudu.<sup>40</sup> Uvedená koncepce byla převzata i do ZOŠ. Ke změně došlo až v důsledku novely provedené zákonem č. 160/2006 Sb., kterou byla v ZOŠ zakotvena povinnost předběžného projednání nároku i pro nesprávný úřední postup.<sup>41</sup> Účelem bylo zejména zabránit zátěži soudů, která byla důvodně očekávána

---

<sup>34</sup> KOBÍK, J., TARANDA, P. *Náhrada škody způsobené v daňovém řízení*. Praha: ASPI, 2006, s. 14.

<sup>35</sup> SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 683.

<sup>36</sup> § 1 odst. 1, § 5, § 6, § 18 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb.

<sup>37</sup> srov. § 20 zákona č. 58/1969 Sb. a § 26 ZOŠ

<sup>38</sup> § 18 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb.

<sup>39</sup> ČERVENÁ, R. *Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*. Bulletin advokacie, 1998, č. 8, s. 24–39.

<sup>40</sup> § 9 ve spojení s § 26 zákona č. 58/1969 Sb.

<sup>41</sup> bod 15. zákona č. 160/2006 Sb.

po zavedení možnosti domáhat se odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení.<sup>42</sup>

Lze shrnout, že od přijetí zákona č. 58/1969 Sb. se právní úprava konečně plně vztahovala i na činnost výkonné moci, a to včetně daňových orgánů.<sup>43</sup> Stát byl nicméně za vymezených podmínek odpovědný pouze za vznik majetkové újmy. Na odpovědnost státu za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku výkonu veřejné moci si poškození včetně daňových subjektů museli ještě několik let počkat.

---

<sup>42</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 180.

<sup>43</sup> KOBÍK, J., TARANDA, P. *Náhrada škody způsobené v daňovém řízení*. Praha: ASPI, 2006, s. 13.

## 2 Nemajetková újma vzniklá v důsledku nepřiměřené délky řízení

### 2.1 Základy odpovědnosti dle ZOŠ

Změna společenských poměrů v důsledku politických událostí v roce 1989 si vyžádala přijetí nového odškodňovacího zákona. Bylo zejména nutné uzpůsobit právní řád porevolučnímu státnímu uspořádání. Se vznikem České republiky bylo dále třeba reflektovat právo územních samosprávných celků na samosprávu garantované čl. 100 odst. 1 Ústavy. Tato potřeba byla umocněna přijetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.<sup>44</sup>

V návaznosti na shora uvedené přijal Parlament České republiky dne 17. 3. 1998 ZOŠ, který nabyl účinnosti dne 15. 5. 1998.<sup>45</sup> Na rozdíl od svého předchůdce prošel ZOŠ za dobu vlastní existence několika změnami, a to ať již z vyvstalých potřeb aplikační praxe nebo z podnětu Ústavního soudu či ESLP. Cílem této kapitoly bude popsat základy právní úpravy dle ZOŠ včetně jeho významných novel.

#### 2.1.1 Právní východiska

Ústavněprávní základ odpovědnosti státu za výkon veřejné moci vyplývá jednak přímo ze zásad materiálního právního státu,<sup>46</sup> jednak je zakotven v čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny:

*„(3) Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.*

*(4) Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“*

Dle judikatury Nejvyššího soudu představuje třetí odstavce čl. 36 Listiny obecnou garanci práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, vzhledem ke čtvrtému odstavci téhož článku však nemá normativní povahu. Nárok na náhradu škody proto nelze uplatňovat samostatně na základě čl. 36 Listiny,

---

<sup>44</sup> KOBÍK, J., TARANDA, P. *Náhrada škody způsobené v daňovém řízení*. Praha: ASPI, 2006, s. 14.

<sup>45</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Jednání a dokumenty: *Předpis 82/1998 Sb.* www.psp.cz [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [cit. 2023-03-13]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=82&r=1998>.

<sup>46</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. IV. ÚS 2287/18.

nýbrž pouze ve spojení se zákonnou právní úpravou, kterou v současnosti představuje ZOŠ.<sup>47</sup> Jak plyne z předchozího popisu, před přijetím ZOŠ byl prováděcím zákonem čl. 36 odst. 4 Listiny zákon č. 58/1969 Sb.

Ačkoliv ze závěrů Ústavního soudu plyne, že aplikací ZOŠ nesmí docházet k omezení rozsahu základního práva zakotveného v čl. 36 odst. 3 Listiny, prováděcí zákon jeho rozsah fakticky do jisté míry zužuje.<sup>48</sup> To se odráží v povinnosti splnit veškeré podmínky stanovené ZOŠ. Například v případě nezákonného rozhodnutí musí poškozený pro úspěšné uplatnění nároku nejprve vyčerpat všechny procesní prostředky dle § 8 odst. 3 ZOŠ.<sup>49</sup> Prováděcí právní úprava na druhou stranu nemůže Listinou zaručené právo zcela popřít.<sup>50</sup> Uvedené v praxi potvrdil Ústavní soud, když zrušil ustanovení ZOŠ,<sup>51</sup> které odpíralo právo na náhradu škody těm poškozeným, kterým v důsledku nezákonného rozhodnutí vznikla škoda pouze ve výši nákladů řízení.<sup>52</sup>

Jak vyplynulo již ze srovnání ZOŠ a jeho předchůdce, při aplikaci ZOŠ se podpůrně uplatní Občanský zákoník.<sup>53</sup> Jelikož je ZOŠ poměrně komplexním právním předpisem, Občanským zákoníkem se řídí především obecné pojmy závazkového odpovědnostního vztahu, jako je škoda, ušlý zisk nebo rozsah náhrady škody.<sup>54</sup> Uplatní se také obecné zásady zakotvené v Občanském zákoníku, jako například obecná prevenční povinnost dle § 2900 Občanského zákoníku nebo zákaz zneužití práva vyjádřený v § 6 odst. 2 Občanského zákoníku.

Subsidiární použití Občanského zákoníku indikuje, že materie odpovědnosti za výkon veřejné moci je součástí soukromého práva. Právní doktrína se převážně drží koncepce, že základ nároku na náhradu újmy dle ZOŠ má původ ve veřejném právu, neboť vznikl za situace, kdy byl stát vůči poškozenému ve vrchnostenském postavení. V případě nároku na náhradu

---

<sup>47</sup> Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008, plyne, že normativní povahu má naproti tomu čl. 5 odst. 5 Úmluvy týkající se práva na odškodnění obětí zatčení nebo zadržení. Ten je na rozdíl od čl. 36 odst. 3 Listiny přímo použitelný. Ústavní soud aplikoval přímo čl. 36 odst. 3 Listiny v případě nesprávného úředního postupu aparátu zákonodárného sboru, viz náleží Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

<sup>48</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, body 51–52; nebo náleží Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 4227/12.

<sup>49</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 5.

<sup>50</sup> Tento závěr plyne z čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny, které regulují meze základních práv a svobod.

<sup>51</sup> § 31 odst. 3 ZOŠ, ve znění účinném do dne 5. 6. 2022

<sup>52</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01.

<sup>53</sup> § 26 ZOŠ stanoví: „Pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem.“ Občanským zákoníkem je od 1. 1. 2014 Občanský zákoník, přičemž aplikace Občanského zákoníku 1964 se řídí přechodnými ustanoveními Občanského zákoníku.

<sup>54</sup> Důvodová zpráva k ZOŠ, č. 82/1998 Dz, k § 26.



újmou je nicméně stát vůči poškozenému v rovnoprávném postavení, protože nerozhoduje o jeho právech ani povinnostech, a proto se jedná o vztah soukromoprávní.<sup>55</sup> Toto pojetí převažuje i přes nesouhlasný náleží Ústavního soudu z roku 2010.<sup>56</sup>

Důsledkem daného zařazení je zejména pravomoc civilních soudů k rozhodování soudních sporů o odškodnění újmou dle ZOŠ, a to na základě § 7 odst. 1 OSŘ.<sup>57</sup> Pravomoc civilních soudů je účelná zejména proto, že předmětem řízení je náhrada újmou, jejíž základy leží v občanském právu. Vzhledem ke specifikům dané oblasti s veřejnoprávním základem musí nicméně civilní soudy mnohdy rozhodovat také na základě veřejnoprávních předpisů, k jejichž aplikaci by se v rámci jiných případů zřejmě nedostaly. Samozřejmě záleží na typu posuzovaného řízení, problematique může být zejména posouzení újmou vzniklé v souvislosti s vedením správního řízení.

Jako příklad lze uvést náhradu újmou vzniklé právě v důsledku daňového řízení, kdy soudy rozhodují i s ohledem na ustanovení Daňového řádu. Soud musí například mnohdy aplikovat § 251d Daňového řádu, který se týká vztahu úroků hrazených správcem daně k náhradě újmou dle ZOŠ, nebo se orientovat v judikatuře Nejvyššího správního soudu v oblasti správy daní. Ačkoliv platí zásada *iuria novit curia* (soud zná právo), v praxi může být pro civilní soudy provázanost sporu s daňovými právními předpisy přirozeně náročnější. Na druhou stranu se v dnešní době ustupuje od striktního pojetí veřejného a soukromého práva,<sup>58</sup> neboť nelze všechny životní situace zařadit exaktně do jedné či druhé kategorie. Podobných případů bude proto jistě mnoho. Předmět této práce dokazuje, že jedna právní oblast se může dotýkat občanského, správního a finančního práva zároveň.

ZOŠ upravuje podmínky odpovědnosti státu a územních samosprávných celků v samostatné působnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci.<sup>59</sup> Veřejnou moc lze definovat jako moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Tyto subjekty přitom nejsou s orgánem veřejné moci, který o jejich právech a povinnostech rozhoduje, v rovnoprávném postavení.<sup>60</sup> Nejčastější formou veřejné moci je státní moc.<sup>61</sup> Jelikož se tato

---

<sup>55</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 223; nebo FIALA, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. 3. opravené a doplněné vydání. Brno: MU – Doplněk, 2002, s. 378.

<sup>56</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

<sup>57</sup> SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., DOLEŽÍLEK, J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 22.

<sup>58</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 116.

<sup>59</sup> § 1 odst. 1 a 2 ZOŠ

<sup>60</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

práce zaměřuje na újmu způsobenou orgány Finanční správy, které jsou vykonavateli státní moci,<sup>62</sup> nebudu se blíže zabývat újmu způsobenou územními samosprávnými celky v samostatné působnosti.

Státní moc lze rozdělit na moc soudní, výkonnou a zákonodárnou.<sup>63</sup> Stát je však nositelem odpovědnosti dle ZOŠ pouze ve vztahu k moci soudní a výkonné, kterou vykonává prostřednictvím státních orgánů,<sup>64</sup> osob při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na jeho základě,<sup>65</sup> a orgánů územních samosprávných celků v přenesené působnosti. ZOŠ se naproti tomu nevztahuje na moc zákonodárnou. Dle judikatury Nejvyššího soudu není vydávání právních předpisů úředním postupem, nýbrž normotvornou činností, která není dle ZOŠ odpovědnostním titulem.<sup>66</sup> Kromě toho došla právní teorie ke stejnému závěru z důvodu zásady suverenity zákonodárné moci, dle které poslanci a senátoři nemohou být za výkon normativní činnosti podrobeni kontrole ze strany soudní moci.<sup>67</sup>

Odpovědnost státu dle ZOŠ je postavena na objektivním principu bez možnosti liberace. To znamená, že stát je za výkon státní moci odpovědný bez ohledu na zavinění a absolutně, tedy aniž by se mohl odpovědnosti zprostit.<sup>68</sup> Důvodem zvolení takto přísného typu odpovědnosti je co nejvyšší ochrana poškozených, kteří se mohou domáhat odškodnění i za újmu, která jim nebyla způsobena zaviněně.<sup>69</sup> Objektivní odpovědnost státu lze znázornit například na případu, kdy Česká obchodní inspekce odpovídala za nesprávný úřední postup spočívající ve zveřejnění nesprávných údajů o kontrole. Ačkoliv jednala Česká obchodní

---

<sup>61</sup> GERLOCH, A. *Veřejná moc*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

<sup>62</sup> Dle § 1 odst. 2 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, jsou orgány Finanční správy organizačními složkami státu.

<sup>63</sup> čl. 1 odst. 2 Ústavy

<sup>64</sup> Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98, jsou státními orgány takové orgány, které uplatňují jednotlivé státní moci. V kontextu ZOŠ, resp. zákona č. 58/1969 Sb., se však státními orgány myslí pouze ty, které uplatňují státní moc výkonnou a soudní. V citovaném nálezu Ústavní soud nicméně došel k závěru, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu aparátu zákonodárného sboru přímo na základě čl. 36 odst. 3 Listiny.

<sup>65</sup> Jedná se např. o lesní stráž dle § 39 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), o ředitele školy dle § 164 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) nebo o notáře a soudní exekutory, jejichž činnosti se samostatně věnuje § 4 ZOŠ.

<sup>66</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005.

<sup>67</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 53.

<sup>68</sup> § 2 ZOŠ

<sup>69</sup> Důvodová zpráva k ZOŠ, č. 82/1998 Dz, k § 2.

inspekce v dobré víře, neboť získala předmětné údaje od jiného subjektu, přesto byl za vzniklou škodu odpovědný stát.<sup>70</sup>

To, že má stát absolutní objektivní odpovědnost za výkon státní moci ve smyslu ZOŠ neznamena, že jde o odpovědnost zcela neomezenou, jak již bylo naznačeno výše.<sup>71</sup> Ke vzniku odpovědnosti je zapotřebí kumulativní splnění následujících podmínek:

- a) nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup,
- b) vznik škody nebo nemajetkové újmy a
- c) příčinná souvislost mezi body a) a b)<sup>72</sup>

Poškozený má zásadně povinnost prokázat existenci všech tří podmínek. Není-li splněna jedna z podmínek, nárok na odškodnění dle ZOŠ nevzniká a existenci zbývajících podmínek nemusí příslušný úřad nebo soud dále zkoumat.<sup>73</sup> Výjimku představuje nárok na přiměřené zadostiučnění za nepřiměřenou délku řízení, kde platí vyvratitelná domněnka vzniku nemajetkové újmy. Problematika nepřiměřené délky řízení bude rozebrána níže.

### **2.1.2 Nezákonné rozhodnutí vs. nesprávný úřední postup**

Odpovědnostním titulem dle ZOŠ může být nezákonné rozhodnutí, včetně rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, nebo nesprávný úřední postup. Rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření se tato práce nebude podrobněji věnovat. Pokud jde o nezákonné rozhodnutí, stát nenese odpovědnost za veškerá rozhodnutí, nýbrž pouze za ta, která byla vydána ve správním, civilním či trestním řízení nebo v rámci správního soudnictví.<sup>74</sup> Do této kategorie spadají nejen meritorní rozhodnutí, nýbrž také ta procesní, pokud byla v jejich důsledku způsobena újma. Nezákonným rozhodnutím dle ZOŠ může být

---

<sup>70</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2840/2004.

<sup>71</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 44.

<sup>72</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 31.

<sup>73</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 31.

<sup>74</sup> § 5 ZOŠ

rozhodnutí soudu, správního orgánu nebo rozhodnutí všech orgánů činných v trestním řízení.<sup>75</sup>

Vzhledem k tématu práce lze uvést, že v rámci daňového řízení, které se systematicky řadí mezi správní řízení, půjde o rozhodnutí vydaná správcem daně především dle Daňového řádu. Nejběžněji se bude jednat o rozhodnutí, kterým byla nesprávně stanovena daň. Lze se také setkat se zrušenými zajišťovacími nebo exekučními příkazy.<sup>76</sup> Naproti tomu o nezákonné rozhodnutí nepůjde například v případě činnosti rozhodců v rozhodčím řízení nebo při rozhodování Českého telekomunikačního úřadu. Ačkoliv oba subjekty rozhodují o soukromoprávních sporech, ani v jednom případě nejde o rozhodnutí vydaná v soudním nebo správním řízení.<sup>77</sup>

K tomu, aby se rozhodnutí stalo právním důvodem nároku na náhradu újmy, musí jednak spadat do výše vymezeného výčtu rozhodnutí, jednak musí být nezákonné. Podmínky nezákonnosti rozhodnutí stanoví § 8 odst. 1 a 2 ZOŠ. Dle daného ustanovení je rozhodnutí nezákonné za předpokladu, že bylo po nabytí právní moci zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Výjimkou jsou předběžně vykonatelná rozhodnutí, která lze za nezákonná pokládat i v případě, že byla zrušena nebo změněna na základě řádného opravného prostředku.

Dle důvodové zprávy k ZOŠ dochází k eventuální škodě až po vykonatelnosti rozhodnutí, která zpravidla následuje po jeho právní moci. Zákonodárce proto omezil okruh nezákonných rozhodnutí zásadně na ta pravomocná.<sup>78</sup> Úvaha v důvodové zprávě ovšem neplatí vždy. I nepravomocné rozhodnutí může způsobit škodu, spočívající například v nákladech řízení, nebo nemajetkovou újmu. Dalším důvodem pro podmínění nezákonnosti rozhodnutí nabytím právní moci byl tudíž také zájem na zachování rovnováhy mezi právem na náhradu újmy ze strany poškozených a efektivním výkonem veřejné moci. Vyloučením nepravomocných

---

<sup>75</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 67–68.

<sup>76</sup> DEVLIN, K. *Náhrada škody vzniklé nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem správce daně*. Deloitte. dReport. <https://www.dreport.cz> [online]. 20. 1. 2022 [cit. 2022-07-08]. Dostupné z: <https://www.dreport.cz/blog/nahrada-skody-vznikle-nezakonnym-rozhodnutim-nebo-nespravnym-urednim-postupem-spravce-dane/>.

<sup>77</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 67.

<sup>78</sup> Důvodová zpráva k ZOŠ, č. 82/1998 Dz, k § 8.

rozhodnutí ze zákonné úpravy, kromě těch předběžně vykonatelných, poskytnul zákonodárce prostor pro chybovost, která je při výkonu veřejné moci bohužel nevyhnutelná.<sup>79</sup>

Další podmínkou pro přiznání nároku na náhradu újmy z titulu nezákonného rozhodnutí je vyčerpání všech procesních prostředků, které má poškozený k dispozici. Tato podmínka se vztahuje na řádné i mimořádné opravné prostředky, kromě návrhu na obnovu řízení.<sup>80</sup> Předmětná úprava odráží zásadu prevence, dle které si má poškozený počínat tak, aby odvrátil hrozící újmu.<sup>81</sup> Výjimku tvoří případy zvláštního zřetele hodné. V odůvodněných případech, například pokud by bylo podání opravného prostředku fakticky neúčinné, může soud přiznat odškodnění i bez vyčerpání opravných prostředků.<sup>82</sup> Tato výjimka se typicky uplatní tehdy, když obviněný nepodá stížnost proti zahájení trestního stíhání za stavu, kdy na něj státní zástupce již podal obžalobu.<sup>83</sup>

Z procesního hlediska je při splnění uvedených podmínek aktivně legitimován k náhradě újmy zásadně pouze účastník řízení, ve kterém bylo nezákonné rozhodnutí vydáno.<sup>84</sup> Jak je vidět, úprava nezákonného rozhodnutí jakožto důvodu vzniku újmy obsahuje mnohá omezení, která poskytovanou ochranu zužují. Naproti tomu v případě existence nesprávného úředního postupu se může odškodnění domáhat každý, komu byla nesprávným úředním postupem způsobena újma.<sup>85</sup> Dle důvodové zprávy k ZOŠ je tomu tak z důvodu četnosti forem nesprávného postupu.<sup>86</sup>

Na rozdíl od nezákonného rozhodnutí není pojem nesprávného úředního postupu v zákoně definován. Ustanovení § 13 odst. 1 ZOŠ pouze demonstrativně uvádí, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, respektive v přiměřené lhůtě, pokud zákon žádnou lhůtu nestanoví. Obsah pojmu nesprávný úřední postup je však mnohem širší, což je také důvodem, proč není

---

<sup>79</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 3.

<sup>80</sup> § 8 odst. 3 ZOŠ

<sup>81</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. IV. ÚS 618/08.

<sup>82</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10.

<sup>83</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09. Na citovaný nález navázal rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2805/2011 (JUDr. Iva Brožová a JUDr. Petr Vojtek zaujali disentní stanovisko).

<sup>84</sup> Dále také ten, s nímž nebylo jako s účastníkem řízení jednáno, ačkoliv s ním tak mělo být jednáno, viz § 7 ZOŠ.

<sup>85</sup> § 13 odst. 2 ZOŠ

<sup>86</sup> Důvodová zpráva k ZOŠ, č. 82/1998 Dz, k § 13.

v ZOŠ vymezen. Jeho přesná definice by vzhledem k širokému spektru činností, které pokrývá, nebyla dobře možná.<sup>87</sup>

Nejvyšší soud definoval nesprávný úřední postup v obecné rovině následovně: „Zákon č. 58/1969 Sb. bližší definici nesprávného úředního postupu nepodává, z obsahu tohoto pojmu i z výkladu zákona však vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoli činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu.“<sup>88</sup> Ačkoliv se citovaný rozsudek vztahuje k zákonu č. 58/1969 Sb., uvedenou definici nesprávného úředního postupu lze přiměřeně aplikovat také na současnou právní úpravu.

Důležitým znakem nesprávného úředního postupu je, že zpravidla nesouvisí s rozhodovací činností. Pokud však dojde k nesprávnému úřednímu postupu v rámci rozhodovací činnosti, přímo se nepromítne do obsahu rozhodnutí.<sup>89</sup> V opačném případě by převážil titul nezákonného rozhodnutí, neboť je-li dáno nezákonné rozhodnutí, nemůže jít o nesprávný úřední postup.<sup>90</sup>

Vzhledem k tomu, že se tato práce bude zaměřovat na činnost orgánů Finanční správy, uvedu pro lepší představu několik praktických případů nesprávného úředního postupu finančních úřadů.<sup>91</sup> Finanční úřad se například dopustil nesprávného úředního postupu, když prodal v dražbě cizí věc. V takovém případě se může vlastník věci domáhat svého práva žalobou na náhradu škody dle ZOŠ vůči státu, a nikoliv tzv. žalobou z lepšího práva vůči tomu, komu byl vyplacen výtěžek z exekuce.<sup>92</sup>

Nejvyšší soud došel v další věci k závěru, že poškozenému vznikla újma způsobená nesprávným úředním postupem, když finanční úřad zaslal nadměrný odpočet DPH na jiný účet, než byl uveden v žádosti o registraci k DPH. Poškozený v důsledku uvedeného postupu

---

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/99; nebo důvodová zpráva k ZOŠ, č. 82/1998 Dz, k § 13.

<sup>88</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/99.

<sup>89</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97. Opět se jedná o rozsudek vztahující se k zákonu č. 58/1969 Sb., jeho závěry však platí i za současné právní úpravy.

<sup>90</sup> SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 171.

<sup>91</sup> K dalším případům viz VOJTEK, P. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody II. Odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné moci*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 330–338.

<sup>92</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 25 Cdo 1580/2005.

nemohl s částkou volně nakládat, neboť jej banka z účtu oprávněně přijala jako splátku ve formě inkasa.<sup>93</sup>

V jiném případě zaslal finanční úřad chybně nadměrný odpočet DPH namísto účtu, ze kterého měly být splaceny splatné leasingové splátky, na účet, který byl určen ke splacení bankovního úvěru. Poškozený v důsledku toho nemohl včas splatit leasingové splátky, leasingová společnost s ním rozvázala leasingovou smlouvu a poškozený byl nucen ukončit podnikání. Ačkoliv Nejvyšší soud konstatoval, že došlo ze strany finančního úřadu k nesprávnému úřednímu postupu, v tomto případě nebyl poškozený se svým nárokem úspěšný. Neprokázal totiž příčinnou souvislost mezi nesprávným úředním postupem finančního úřadu a vznikem újmy spočívající v ukončení podnikatelské činnosti, neboť již v té době byl v platební neschopnosti.<sup>94</sup>

## 2.2 V zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě

Ačkoliv lze v judikatuře najít nespočet různých skutkových podstat nesprávného úředního postupu, nejčastěji spočívá v průtazích nebo v nepřiměřené délce řízení.<sup>95</sup> Tyto dva typy nesprávného úředního postupu tkví v porušení zásady rychlosti řízení, která je zakotvena v požadavku na bezprůtažné řízení dle čl. 38 odst. 2 Listiny, dále nepřímo v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a poté na různých místech v jednotlivých procesních předpisech.<sup>96</sup> Ačkoliv v obou případech může poškozenému vzniknout jak škoda, tak nemajetková újma, obvykle dochází pouze ke vzniku nemajetkové újmy,<sup>97</sup> které se bude tato práce dále věnovat.

Cílem této kapitoly bude vymezit základní rozdíly mezi odškodňováním v režimu jednotlivých průtahů a v režimu nepřiměřené délky řízení. Tyto režimy je třeba od sebe odlišovat, neboť částečně vychází z jiných právních pramenů. To má za následek, že jsou na ně kladeny jiné požadavky ohledně prokazování podmínek odpovědnosti dle ZOŠ a liší se i způsobem stanovení výše přiměřeného zadostiučinění.

---

<sup>93</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2001, sp. zn. 30 Cdo 1746/2000.

<sup>94</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4313/2008.

<sup>95</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 131.

<sup>96</sup> Viz např. § 6 odst. 1 Správního řádu, § 6 OSŘ nebo § 2 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

<sup>97</sup> Viz náleží Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, bod 59.

### 2.2.1 Odškodňování v režimu jednotlivých průtahů

ZOŠ v § 13 odst. 1 stanoví: „*Stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené<sup>8a)</sup> lhůtě.*“ Věta druhá a třetí citovaného ustanovení demonstrativně uvádí dvě skutkové podstaty nesprávného úředního postupu.<sup>98</sup> Jak bude popsáno níže, tyto dvě skutkové podstaty se částečně překrývají s oběma režimy odškodňování.

Může být matoucí, že ZOŠ hovoří o „škodě“ namísto „újmy“ a o „lhůtě“ namísto „doby“. Důvodem je jednoduše skutečnost, že pojmosloví v ZOŠ nebylo po vstupu Občanského zákoníku v účinnost novelizováno.<sup>99</sup> Jelikož není pro účely této práce rozlišování mezi dobou a lhůtou dle současné terminologie podstatné, z praktických důvodů vzhledem ke znění ZOŠ nebude mezi těmito dvěma pojmy v práci činěn rozdíl.

Režim odškodňování jednotlivých průtahů se vyznačuje tím, že poškozený nese břemeno tvrzení i důkazní ve vztahu ke všem podmínkám vzniku odpovědnosti dle ZOŠ.<sup>100</sup> Poškozený musí tedy vymezit konkrétní průtahy a prokázat, že mu v příčinné souvislosti s nimi vznikla újma. Průtahem se rozumí období, kdy je orgán veřejné moci bezdůvodně nečinný.<sup>101</sup> Jinak řečeno, ve věci nejsou činěny žádné úkony v zákonné lhůtě, anebo v případě věty třetí § 13 odst. 1 ZOŠ v přiměřené lhůtě.<sup>102</sup>

Tento režim se vždy uplatní na opožděně vydaná nemeritorní rozhodnutí, a to ať již je pro ně stanovena zákonná lhůta nebo nikoliv.<sup>103</sup> Do režimu odškodňování průtahů původně automaticky spadala první skutková podstata, kterou je neučinění úkonu nebo nevydání

---

<sup>98</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 132.

<sup>99</sup> Poslední novelizace byla provedena zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Tato novela se však týkala ve vztahu k ZOŠ především úpravy vymezení činnosti notáře, aniž by provedla aktualizaci pojmosloví.

<sup>100</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 31.

<sup>101</sup> SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 262.

<sup>102</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 315.

<sup>103</sup> Tedy ať již dle § 13 odst. 1 věty druhé nebo třetí ZOŠ.; VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 308.



rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.<sup>104</sup> Nejvyšší soud ve své judikatuře i ve Stanovisku konstatoval, že stanoví-li příslušný procesní předpis lhůtu pro učinění úkonu nebo vydání rozhodnutí a překročí-li orgán veřejné moci tuto zákonnou lhůtu, může se poškozený domáhat náhrady újmy pouze za konkrétní průtahy.<sup>105</sup> Tyto závěry byly však v poslední době kritizovány pro rozpor judikaturou Ústavního soudu a přehodnoceny zejména ve vztahu k některým správním řízením.<sup>106</sup>

Soudní řízení je obecně svázáno zákonnými lhůtami méně než správní řízení, a to především ve vztahu k vydání meritorního rozhodnutí. Je tomu tak z důvodu, že každé řízení je jinak složité a časově náročné.<sup>107</sup> Přitom je třeba mít na paměti, že zájem na rychém vyřízení věci není jediným hlediskem a nemůže převážet nad zájmem na správnosti vydaného rozhodnutí.<sup>108</sup> Uvedené obecné závěry nicméně neplatí bezvýjimečně a zákonné lhůty k provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí lze najít napříč celým právním řádem.

V rámci civilního řízení lze najít zákonné lhůty v OSŘ například pro odeslání stejnopisu usnesení, kterým bylo nařízeno předběžné opatření,<sup>109</sup> nebo stejnopisu rozsudku účastníkům, popřípadě jejich zástupcům.<sup>110</sup> Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, obsahuje lhůty i pro vydání některých meritorních rozhodnutí. Například v řízení o vyslovení přípustnosti převzetí a dalším držení ve zdravotním ústavu musí soud rozhodnout do 7 dní od převzetí.<sup>111</sup> V rámci trestního řízení lze jako příklad uvést rozhodování v zákonných lhůtách o dalším trvání vazby.<sup>112</sup>

Pro správní řízení, která se řídí Správním řádem, je významným ustanovením § 71 odst. 3 Správního řádu, které stanoví povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dní od zahájení řízení, nelze-li rozhodnout bezodkladně. Tato lhůta lze prodloužit za určitých podmínek až o dalších 30 dní, případně o dobu nutnou k provedení

---

<sup>104</sup> § 13 odst. 1 věta druhá ZOŠ

<sup>105</sup> Stanovisko, část IV.; Plyne např. z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2018/2014, v němž byl posuzován případ, kdy nebylo vydáno rozhodnutí o nařízení exekuce v zákonné lhůtě.

<sup>106</sup> HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 96. Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 1242/18; nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20.

<sup>107</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 149.

<sup>108</sup> HADAMČÍK, L. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 13.

<sup>109</sup> § 76c odst. 2 OSŘ

<sup>110</sup> § 158 odst. 4 OSŘ

<sup>111</sup> § 77 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních

<sup>112</sup> § 72 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

dožádání jiného správního orgánu, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Jak bylo již naznačeno, i přes existenci zákonných lhůt k vydání rozhodnutí bylo ve vztahu k některým správním řízením judikováno, že se na ně vztahuje právo na přiměřenou délku řízení. Jako případ lze uvést náleží Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 1242/18, dle kterého náleželo poškozenému zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu. Rozhodnutí mělo být na základě § 71 odst. 3 písm. a) Správního řádu vydáno do 60 dní. V souladu s § 6 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, došlo ke stavění lhůty na více než 3 roky za účelem obstarání odborných stanovisek. Při odečtení doby, po kterou lhůta neběžela, bylo rozhodnutí vydáno za 67 dní. Pokud by bylo řízení odškodňováno v režimu průtahů, poškozený by mohl namítat pouze průtah o délce 7 dní. Ústavní soud však konstatoval, že řízení má být posouzeno ústavně konformním způsobem z hlediska celkové délky řízení, a nikoliv z hlediska jednotlivých průtahů. Jak jsou jednotlivé druhy správních řízení odškodňovány, bude podrobně rozvedeno níže.

Lze doplnit, že vzhledem k obtížnému prokazování vzniku újmy a příčinné souvislosti bývá v těchto případech praktičtější bránit se nečinnosti orgánů veřejné moci prevenčními postupy proti nečinnosti, které jsou zakotveny v jednotlivých procesních předpisech. V průběhu soudního řízení lze podat stížnost na průtahy v řízení dle § 164 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích,<sup>113</sup> nebo návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a téhož zákona, a to nezávisle na sobě. V případě správního řízení lze po vyčerpání všech prostředků k ochraně proti nečinnosti<sup>114</sup> podat správní žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. SŘS.

### **2.2.2 Odškodňování v režimu nepřiměřené délky řízení**

Režim odškodňování nepřiměřené délky řízení se uplatní tam, kde je dáno právo na přiměřenou délku řízení jako celku. To se týká všech soudních řízení<sup>115</sup> a dále těch

---

<sup>113</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

<sup>114</sup> Obecné ustanovení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je zakotveno v § 80 Správního řádu. Speciální úpravu ochrany proti nečinnosti obsahuje např. § 38 Daňového řádu nebo § 16a odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

<sup>115</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 193/03.

správních řízení, jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda.<sup>116</sup> Je třeba uvést, že ačkoliv spolu průtahy a nepřiměřená délka řízení mnohdy souvisí, fakticky jsou na sobě nezávislé. Řízení může být nepřiměřeně dlouhé, aniž by se v něm vyskytl jediný průtah, a naopak výskyt průtahů v řízení ještě nemusí znamenat závěr o jeho nepřiměřené délce. Průtahy jsou nicméně nejčastějším důvodem nepřiměřené délky řízení.<sup>117</sup>

Náhrada újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení spadá až na výše uvedené výjimky pod skutkovou podstatu věty třetí § 13 odst. 1 ZOŠ, která uvádí nesprávný úřední postup spočívající v neučinění úkonu nebo nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě.<sup>118</sup> To, že dané ustanovení míří především na právo na přiměřenou délku řízení, je patrné i z poznámky 8a) odkazující na čl. 5 a čl. 6 Úmluvy, ve kterých lze požadavek na projednání věci v přiměřené lhůtě nalézt. Pro účely této práce je podstatný právě čl. 6 Úmluvy, který upravuje právo na spravedlivý proces, jehož je právo na přiměřenou délku řízení součástí.<sup>119</sup>

Dle důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým byla v návaznosti na kritiku ESLP vtělena do ZOŠ úprava odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení,<sup>120</sup> má odkaz na Úmluvu dva účely. Zaprvé jím zákonodárce poukazuje na to, že hodnocení přiměřenosti délky řízení vychází z kritérií ESLP, který je příslušný k výkladu Úmluvy. Zadruhé odkaz odráží fakt, že pro řízení spadající pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy je rozhodná celková délka řízení, a nikoliv pouze jednotlivé průtahy.<sup>121</sup>

Právo na přiměřenou délku řízení je v českém právním řádu upraveno na několika místech. Zaprvé je na ústavní úrovni obsaženo ve zmiňovaném čl. 6 odst. 1 Úmluvy,<sup>122</sup> který stanoví: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. [...]“

---

<sup>116</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20.

<sup>117</sup> Stanovisko, část I.

<sup>118</sup> Jak bylo uvedeno výše, odškodňování v režimu nepřiměřené délky řízení se již se skutkovou podstatou dle věty třetí § 13 odst. 1 ZOŠ zcela nepřekrývá.

<sup>119</sup> KLÍMA, P., ODEHNALOVÁ J. (eds.). *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer, 2018, s. 89.

<sup>120</sup> *Hartman proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2003, stížnost č. 53341/99, bod 69.

<sup>121</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., č. 160/2006 Dz, k bodu 14.

<sup>122</sup> S ohledem na nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, č. 403/2002 Sb., je Úmluva součástí ústavního pořádku.

Další ústavněprávní pramen představuje čl. 38 odst. 2 Listiny, který uvádí: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“ Přestože Listina hovoří o průtazích, dle judikatury Ústavního soudu obsahuje citovaný článek Listiny rovněž požadavek na přiměřenou délku řízení jako celku, tedy shodně jako čl. 6 odst. 1 Úmluvy.<sup>123</sup>

Ačkoliv tedy čl. 6 odst. 1 Úmluvy zmiňuje ve vztahu k soudnímu řízení pouze rozhodování o občanských sporech nebo o trestním obvinění, čl. 38 odst. 2 Listiny v tomto směru poskytuje širší ochranu a uplatní se na veškerá soudní řízení.<sup>124</sup> Právo na přiměřenou délku řízení se proto vztahuje také například na soudní řízení správní týkající se daňových otázek, které dle výkladu ESLP pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy nespádají.<sup>125</sup> Aplikovatelností čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 38 odst. 2 Listiny na správní řízení se bude níže věnovat samostatná kapitola.

Významným právním pramenem je také Stanovisko, kterým Nejvyšší soud z velké míry sjednotil do té doby roztržitěnou judikaturu soudů nižších stupňů. Stanovisko shrnuje hlavní závěry vyplývající z judikatury ESLP. Představuje tak poměrně ucelený návod pro orgány veřejné moci, které nároky na odčinění nemajetkové újmy z titulu nepřiměřené délky řízení posuzují. Kromě toho obsahuje také níže popsaný mechanismus výpočtu peněžní formy zadostiučinění.<sup>126</sup>

Základním rozdílem mezi oběma režimy odškodňování jsou tedy právní prameny, kterými se řídí. Nepřiměřená délka řízení je kromě ustanovení ZOŠ odškodňována na základě

---

<sup>123</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 193/03; nebo nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20. Ve starší právní doktríně a judikatuře lze nalézt i odlišné názory, viz BAŇOUCH, H. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012 s. 795. Rozdílný postoj zaujal k této otázce Nejvyšší soud například ve svém rozsudku ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016. V poslední době však Nejvyšší soud přejal závěry Ústavního soudu a přisuzuje čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy shodný význam, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020.

<sup>124</sup> HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Plyne např. z nálezů Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 193/03. Rozdílně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016, který konstatuje, že právo na přiměřenou délku soudního řízení správního, které nespádá pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vyplývá z § 64 SŘS ve spojení s § 6 OSŘ, z něž plyne požadavek na rychlou ochranu práv i účastníků soudního řízení správního. Dosavadní postoj Nejvyššího soudu byl však v posledních letech překonán, viz např. rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 31 Cdo 2402/2020.

<sup>125</sup> Viz *Ferrazzini proti Itálii*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 12. 7. 2001, stížnost č. 44759/98, odst. 29, dle kterého spadají daňové otázky do tvrdého jádra výsad veřejné moci.

<sup>126</sup> Stanovisko, část VI.

čl. 6 odst. 1 Úmluvy, respektive čl. 38 odst. 2 Listiny, v souladu s odpovídající judikaturou ESLP a se Stanoviskem. Naproti tomu jednotlivé průtahy jsou odškodňovány pouze dle ZOŠ, přičemž Stanovisko se obdobně použije jen ve vztahu k výkladu kritérií uvedených v § 31a odst. 3 ZOŠ.<sup>127</sup>

Nejvýznamnější charakteristikou odškodňování v režimu nepřiměřené délky řízení je, že se ve vztahu k poškozenému uplatní silná, ale vyvratitelná domněnka vzniku nemajetkové újmy. Vzhledem k této domněnce nemusí poškozený vznik nemajetkové újmy prokazovat, nýbrž jej stačí pouze tvrdit.<sup>128</sup> To dostává poškozeného do daleko výhodnější pozice, než je tomu v případě odškodňování v režimu jednotlivých průtahů, kde musí poškozený prokázat všechny podmínky odpovědnosti dle ZOŠ. Zde je břemeno důkazní obráceno a je tedy naopak na státu jakožto na škůdci, aby vznik nemajetkové újmy v konkrétním případě popřel.<sup>129</sup> Domněnku vzniku nemajetkové újmy lze vyvrátit například tehdy, pokud stát prokáže, že údajný poškozený zahájil řízení s nepoctivým úmyslem.<sup>130</sup>

Zatímco při odškodňování v režimu průtahů musí poškozený vymezit jednotlivé průtahy, v režimu nepřiměřené délky řízení je třeba stanovit pouze začátek a konec řízení. Určení začátku a konce řízení se v některých případech neshoduje s počátkem a skončením řízení dle národních procesních předpisů, neboť pojem „lhůta“ dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy musí být vykládán autonomně v souladu s judikaturními závěry ESLP.<sup>131</sup> Konec řízení nicméně zásadně připadá na den, kdy nabylo právní moci poslední rozhodnutí ve věci, a to i tehdy, bylo-li rozhodnutí vydáno v neprospěch poškozeného. Do celkové délky řízení se přitom započítávají řízení vedená na všech stupních, na kterých bylo ve věci poškozeného rozhodováno, a to včetně řízení o ústavní stížnosti.<sup>132</sup>

---

<sup>127</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 300.

<sup>128</sup> Stanovisko, část V.; nebo *Apicella proti Itálii*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, stížnost č. 64890/01, bod 93.

<sup>129</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 958/2009.

<sup>130</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4387/2015.

<sup>131</sup> *Västberga Taxi Aktieföretag a Vulic proti Švédsku*, rozsudek ESLP ze dne 23. 7. 2002, stížnost č. 36985/97, bod 103.

<sup>132</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 331.

## 2.3 Nemajetková újma dle ZOŠ a její odčinění

Tato kapitola se primárně zaměří na nemajetkovou újmu, jež může být způsobená některou z výše uvedených skutkových podstat dle ZOŠ. Ta je ostatně pro účely této práce podstatná. Nemajetková újma vzniklá v důsledku průtahů nebo nepřiměřené délky řízení je vzhledem ke specialitě ZOŠ vůči Občanskému zákoníku specifická a jde o do jisté míry samostatný pojem. Dále bude popsán praktický postup pro určení formy a výše přiměřeného zadostičinění. Důraz bude přitom kladen na nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, neboť ta je odškodňována vzhledem k její presumpci častěji a váže se k ní bohatší judikatura.

### 2.3.1 Pojem nemajetkové újmy

Základy povinnosti nahradit újmu jsou uvedeny v Občanském zákoníku v § 2894 – § 2971. Újma je dle současné právní terminologie souhrnným názvem pro škodu, tedy majetkovou újmu, a pro nemajetkovou újmu.<sup>133</sup> Před účinností Občanského zákoníku byla škoda definována jako újma na majetku, nyní je vymezena v § 2894 Občanského zákoníku jako újma na jmění, což je souhrn majetku a dluhů.<sup>134</sup> Jinak lze stále obdobně uplatnit závěry starší judikatury, že se jedná o újmu v majetkové sféře poškozeného, která je vyjádřitelná penězi. Škodu lze proto kvantifikovat a plně nahradit, není-li možná naturální restituce, tedy návrat do původního stavu.<sup>135</sup>

Naproti tomu nemajetkovou újmu nelze vyjádřit penězi, neboť spočívá v zásahu do osobního zájmu poškozeného, jenž se nevyznačuje snížením majetku, respektive jmění.<sup>136</sup> Nemajetkovou újmu tudíž nikdy nelze plně finančně nahradit. Lze za ni pouze poskytnout přiměřené zadostičinění,<sup>137</sup> které má v případě jeho finanční podoby poškozenému poskytnout satisfakci v tom smyslu, že může peníze směnit za něco, co zmírní jeho útrapy.<sup>138</sup>

---

<sup>133</sup> HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1497.

<sup>134</sup> § 495 Občanského zákoníku

<sup>135</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu Československé socialistické republiky ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70.

<sup>136</sup> HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1498.

<sup>137</sup> § 2951 odst. 2 Občanského zákoníku

<sup>138</sup> VOJTEK, P. § 2951 (Způsob náhrady škody). In: ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI, (§ 2521–3081) [Systém ASPI]*. Wolters Kluwer [cit. 2022-7-18]. ASPI\_ID KO89\_f2012CZ. Dostupné v systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

Pro právní jednání řídící se Občanským zákoníkem platí, že nemajetková újma se odčínuje pouze v zákonem stanovených případech nebo pokud tak bylo smluvně ujednáno.<sup>139</sup> Naproti tomu nemajetková újma dle ZOŠ se nahrazuje za podmínek tohoto zákona vždy. Uvedené plyne obecně z § 1 odst. 3 ZOŠ a poté již poněkud nadbytečně z § 31a odst. 1 ZOŠ, jenž speciálně upravuje způsob a formu odčinění nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Hovoří-li ZOŠ o škodě, příslušné ustanovení se uplatní i na nemajetkovou újmu, nevyplývá-li z něj potřeba dané instituty rozlišovat.<sup>140</sup>

Nemajetková újma má značně subjektivní povahu, a proto se obtížně vyjadřuje a prokazuje. Z toho důvodu se vychází z její objektivizace.<sup>141</sup> To znamená, že k závěru o vzniku nemajetkové újmy lze dojít pouze tehdy, pokud by danou újmu mohl objektivně pociťovat kdokoliv na místě poškozeného. Nemusí se zkoumat, zda tvrzená újma konkrétnímu člověku opravdu vznikla, nýbrž zda by za stejných okolností objektivně vznikla i kterékoliv jiné osobě ve stejném postavení.<sup>142</sup> Spojení „ve stejném postavení“ je důležité, neboť lidé v odlišném postavení mohou pociťovat nemajetkovou újmu způsobenou stejnou příčinou v různé intenzitě.<sup>143</sup> V souladu s uvedeným se například předpokládá zvýšený význam řízení pro poškozené, kteří jsou staří či nemocní.<sup>144</sup>

Nárok na náhradu nemajetkové újmy je osobní povahy. Váže se tedy na osobu poškozeného a zásadně zaniká jeho smrtí.<sup>145</sup> Výjimku tvoří nárok na peněžitou satisfakci, který byl za života poškozeného uplatněn u orgánu veřejné moci. Takový nárok se po smrti poškozeného stává součástí jeho pozůstalosti.<sup>146</sup> Uplatněním nároku na odčinění nemajetkové újmy dle ZOŠ u orgánu veřejné moci může být kromě žaloby také uplatnění nároku dle § 14 odst. 1 ZOŠ u příslušného úřadu k předběžnému projednání. Důvodová zpráva

---

<sup>139</sup> § 2894 odst. 2 Občanského zákoníku; Zákonou povinnost náhrady nemajetkové újmy lze najít v Občanském zákoníku např. v § 2956 (újma na přirozených právech člověka jako je život, důstojnost, zdraví, právo žít v příznivém životním prostředí, vážnost, čest, soukromí nebo projevy osobní povahy), v § 2969 odst. 2 (poškození věci ze svévole nebo škodolibosti) nebo v § 2543 (narušení dovolené).

<sup>140</sup> SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 27.

<sup>141</sup> SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 26.

<sup>142</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2865/2015.

<sup>143</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014, dle kterého advokátovi nevznikne nemajetková újma z titulu nesprávného úředního postupu vedoucímu k řešení nepříjemných konfliktních situací, neboť ty jsou s výkonem advokacie běžně spojeny.

<sup>144</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1612/2009.

<sup>145</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 5162/2008, který vycházel z § 579 odst. 2 Občanského zákoníku 1964. Citovaný rozsudek lze aplikovat až na výjimku dle § 1475 odst. 2 Občanského zákoníku i v současnosti, a to v souladu s § 2009 odst. 2 Občanského zákoníku.

<sup>146</sup> § 1475 odst. 2 Občanského zákoníku

k Občanskému zákoníku blíže uvádí: „Podle § 1475 odst. 2 spadají do pozůstalosti i subjektivní práva a povinnosti zakládající se pouze na osobních poměrech zůstavitele, pokud byly jako dluh uznány nebo jako pohledávka uplatněny tak, že to vede k určení nebo uspokojení nároku zásahem veřejné moci. Důsledkem toho přejdou do pozůstalosti např. i zůstavitelova práva na bolestné, na satisfakci v penězích apod., byla-li za jeho života uznána nebo zažalována.“<sup>147</sup> Součástí pozůstalosti bude tedy i pohledávka přiznaná v rámci předběžného projednání, neboť to také může vést k uspokojení nároku. Vzhledem k dikci důvodové zprávy se však domnívám, že v případě negativního výsledku předběžného projednání pozůstalý již není aktivně legitimován k uplatnění nároku u soudu, neučinil-li tak za svého života poškozený.

V případě nepřiměřené délky řízení spočívá nemajetková újma zejména v nejistotě účastníka ohledně výsledku řízení, ve které je v jeho průběhu udržován.<sup>148</sup> Ostatně pouze tento typ újmy je presumován. Na nemajetkovou újmu projevující se jiným způsobem, například na zdraví poškozeného, se presumpce nevztahuje a poškozený musí její vznik prokázat.<sup>149</sup> V důsledku nepřiměřené délky řízení může vzniknout také škoda, spočívající například v ušlém zisku, která se rovněž musí prokazovat.

Nemajetková újma způsobená nepřiměřenou délkou řízení může vzniknout jak fyzickým, tak právnickým osobám. U právnických osob, a to především u obchodních společností, se nemajetková újma může projevit zejména zásahem do pověsti společnosti, omezením možností plánování, rozkolem ve vedení nebo v menší míře také úzkostí fyzických osob ve vedení společnosti.<sup>150</sup> Ačkoliv má nepřiměřená délka řízení u právnických osob jiné dopady nežli u fyzických osob, neznamená to automaticky, že by šlo o méně intenzivní újmu a náleželo za ni nižší odškodnění.<sup>151</sup> Vždy záleží na posouzení konkrétních okolností případu, zásadně se však při stanovení výše zadostiučinění vychází u fyzických i právnických osob ze stejných částek.<sup>152</sup>

---

<sup>147</sup> Důvodová zpráva k Občanskému zákoníku, č. 89/2012 Dz, k § 1475.

<sup>148</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 289.

<sup>149</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2989/2012; nebo Stanovisko, část V.

<sup>150</sup> *Comingersoll S. A. proti Portugalsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 4. 2000, stížnost č. 35382/97, odst. 27 až 36; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2782/2015.

<sup>151</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3326/2009.

<sup>152</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2782/2015.



Jelikož se tento typ nemajetkové újmy váže k určitému řízení, je z logiky věci nezbytné, aby účastník o průběhu daného řízení věděl. V opačném případě, například pokud není znám pobyt účastníka řízení nebo se skrývá v zahraničí a není si vědom řízení, která v souvislosti s ním probíhají, nemůže ke vzniku nemajetkové újmy z titulu nepřiměřené délky řízení dojít.<sup>153</sup> Pro ohraničení řízení je tudíž stěžejní vědomost účastníka řízení o jeho počátku a konci, od níž se odvíjí stav jeho nejistoty. Jestliže se účastník dozví o skončení řízení, ačkoliv procesně nesprávně, není již dále udržován v nejistotě ohledně výsledku řízení a nemajetková újma mu za další úsek formálně vedeného řízení nevzniká.<sup>154</sup> Jako příklad lze uvést situaci, kdy je konečné rozhodnutí doručeno v rozporu s příslušným procesním předpisem pouze do rukou účastníka řízení namísto jeho právního zástupce.

Nakonec je třeba zmínit, že odčinění nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení nemá být trestem pro stát za nesprávný úřední postup. Má pouze kompenzační povahu, a proto jeho jediným účelem je poskytnout přiměřené zadostiučinění poškozenému.<sup>155</sup> Obecně se k otázce sankční funkce zadostiučinění za nemajetkovou újmu staví judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a odborná veřejnost nejednoznačně a spíše zdrženlivě.<sup>156</sup> Ve vztahu k nemajetkové újmě způsobené výkonem veřejné moci se však uplatní konstantní judikatura Nejvyššího soudu, dle které odčinění tohoto typu újmy sankční charakter nemá.<sup>157</sup> Nejvyšší soud sankční funkci odčinění nemajetkové újmy dle ZOŠ odmítá, neboť nemá v českém právním řádu oporu. Na druhou stranu nepopírá, že fakticky může být daného efektu dosaženo zvýšením zadostiučinění s ohledem na jednání škůdce, ovšem za současného zachování kompenzačního principu.<sup>158</sup> Domnívám se, že přiznávané částky působí na stát dostatečně preventivně-sankčně, a to při zachování kompenzační funkce, aniž by musely být navyšovány o sankční položku.

---

<sup>153</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4336/2010.

<sup>154</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2015, sp. zn. 30 Cdo 243/2015.

<sup>155</sup> SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 27.

<sup>156</sup> HORÁČKOVÁ, L. *Funkce náhrady nemajetkové újmy a vývoj související judikatury*. Právo21 [online]. 9. 8. 2021 [cit. 2022-07-17]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/pravo/funkce-nahrady-nemajetkove-ujmy-a-vyvoj-souvisejici-judikatury>.

<sup>157</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2434/2010; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3936/2010.

<sup>158</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 30 Cdo 520/2014.

### 2.3.2 Forma a výše zadostiučinění

Obecně se nemajetková újma dle Občanského zákoníku odčínuje primárně morální satisfakcí a nestačí-li to, poskytne se zadostiučinění v penězích.<sup>159</sup> Morální satisfakce může mít mnoho podob. Nejčastěji půjde o omluvu, může jít ale také o zveřejnění rozhodnutí v médiích, odvolání výroku nebo konstatování porušení subjektivního práva ze strany orgánu veřejné moci.<sup>160</sup>

Způsob odčinění nemajetkové újmy vzniklé při výkonu veřejné moci speciálně reguluje § 31a odst. 2 ZOŠ, který zní na první dojem obdobně jako úprava v Občanském zákoníku, neboť stanoví: „*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.*“ Ačkoliv se vzhledem k citovanému ustanovení může zdát, že bude poškozený z titulu nepřiměřené délky řízení odškodněn zpravidla morální satisfakcí, vzhledem k východiskům judikatury ESLP tomu tak nebývá.<sup>161</sup> Platí sice, že primární formou odškodnění je morální satisfakce a peněžní neboli relutární satisfakce se uplatní subsidiárně, až na výjimky však konstatování porušení práva nepostačuje.<sup>162</sup> Konstatování bude dostatečné především v případech, kdy je pro poškozeného význam řízení pouze nepatrný.<sup>163</sup>

V případě nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení představuje morální satisfakci omluva nebo konstatování porušení práva na projednání věci v přiměřené době.<sup>164</sup> Jinou formou zadostiučinění může být také zmírnění trestu v případě trestního řízení.<sup>165</sup> Konstatování porušení práva na přiměřenou délku řízení uvede příslušný úřad ve stanovisku nebo eventuálně soud ve výroku rozsudku,<sup>166</sup> a to ačkoliv se jej žalobce výslovně

---

<sup>159</sup> § 2951 odst. 2 Občanského zákoníku

<sup>160</sup> HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1683.

<sup>161</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář.* 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 285.

<sup>162</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., č. 160/2006 Dz, k bodu 26; nebo Stanovisko, část V.

<sup>163</sup> Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1209/2009, ve kterém byl význam řízení pro poškozeného zhodnocen jako nepatrný, neboť poškozený byl často obžalovaným v trestním řízení, v průběhu řízení si odpýkával trest za jiné trestné činy a v hlavním řízení byl navíc shledán vinným. Vzhledem ke všem těmto okolnostem nemohla poškozenému vzniknout nemajetková újma takové intenzity, která by musela být odčiněna finanční satisfakcí.

<sup>164</sup> Viz náleží Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 904/08.

<sup>165</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2640/2010; nebo Stanovisko, část V.

<sup>166</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4411/2010.

nedomáhal.<sup>167</sup> Nelze přitom přiznat jak peněžní zadostiučinění, tak konstatovat porušení předmětného práva, neboť konstatování je již implicitně obsaženo ve finanční kompenzaci.<sup>168</sup> Naproti tomu omluvu lze zásadně vyslovit jak samostatně, tak vedle konstatování porušení práva či přiznání finančního zadostiučinění.<sup>169</sup> Pozdější judikatura se nicméně k vyslovení omluvy vedle konstatování vyjadřuje spíše negativně, neboť i v rámci omluvy je zpravidla konstatování již obsaženo.<sup>170</sup>

Z judikatury Nejvyššího soudu plyne požadavek přiznat omluvu vždy, pokud se jí žalobce domáhá.<sup>171</sup> Lze se setkat s názorem, že v případě, že příslušný úřad posoudí v rámci předběžného projednání délku řízení jako nepřiměřenou, měl by se omluvit automaticky.<sup>172</sup> Ve vztahu k nemajetkové újmě způsobené nepřiměřenou délkou řízení není nicméně omluva takřka využívána ani požadována.<sup>173</sup> Domnívám se, že ačkoliv je omluva slušností, pro poškozené v těchto případech není velký rozdíl mezi jednotlivými formami morální satisfakce, neboť se domáhají primárně finančního zadostiučinění.

Forma a výše zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení se stanoví s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, a to zejména ke kritériím dle § 31a odst. 3 písm. a) až e) ZOŠ, kterými jsou celková délka řízení, složitost řízení, jednání poškozeného, postup orgánů veřejné moci a význam předmětu řízení pro poškozeného. Uvedená kritéria vychází z judikatury ESLP a jsou vykládána v intencích Stanoviska.<sup>174</sup> Je třeba mít na paměti, že kritéria dle ZOŠ jsou aplikována také v rámci odškodňování v režimu průtahů.<sup>175</sup> Odškodňování nepřiměřené délky řízení se nicméně vyznačuje specifickým postupem při stanovení formy a výše zadostiučinění, na který se tento bod dále zaměří.

---

<sup>167</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. 30 Cdo 401/2010.

<sup>168</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 290.

<sup>169</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010-I.

<sup>170</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4342/2014.

<sup>171</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010-I.

<sup>172</sup> SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 27.

<sup>173</sup> V praxi se s požadavkem na omluvu za nepřiměřenou délku řízení nesetkávám. Viz též HADAMČÍK, L. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 100.

<sup>174</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 296.

<sup>175</sup> Ustanovení § 31a odst. 3 ZOŠ stanoví povinnost přihlédnout k jednotlivým kritériím v případě nemajetkové újmy vzniklé nesprávným úředním postupem dle § 13 odst. 1 věty druhé i třetí ZOŠ.

Hodnocení řízení pomocí kritérií probíhá ve dvou kolech. Nejprve se danými kritérii posoudí, zda byla celková délka řízení nepřiměřená. Pakliže je výsledek prvního kola kladný, je na řadě posoudit řízení opět optikou jednotlivých kritérií a zvolit vhodnou formu a případně vyšší zadostiučinění.<sup>176</sup> V případě, že morální satisfakce nepostačuje, kritéria slouží k určení konečné částky finančního zadostiučinění.<sup>177</sup> Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před ESLP vytvořila na základě analýzy rozhodování ESLP mechanismus výpočtu peněžního zadostiučinění a uvedla jej v Manuálu. Z nezávazného Manuálu jej následně Nejvyšší soud prakticky převzal do Stanoviska.<sup>178</sup> Tento mechanismus funguje následujícím způsobem.

Nejprve se dle celkové délky řízení stanoví základní částka ve výši 15.000 Kč až 20.000 Kč za rok řízení. Základní částka je poté násobena počtem let, respektive její poměrná část počtem měsíců, po které dané řízení probíhalo. Částka za první dva roky řízení je přitom dělena dvěma, neboť každé řízení nějakou dobu trvá. Jinak řečeno, za první dva roky náleží jedna základní částka ve výši 15.000 Kč až 20.000 Kč. Výsledný násobek lze následně modifikovat s ohledem na jednotlivá kritéria směrem nahoru či dolů. Aby byl zachován poměr mezi vzniklou újmou a spravedlivým zadostiučiněním, korekce částky by zásadně neměla přesahovat 50 %. Uvedený mechanismus je nicméně především vodítkem pro soudy, od kterého se mohou v odůvodněných případech odchýlit.<sup>179</sup>

Aby byl popsán mechanismus lépe představitelným, uvedu jej na následujícím fiktivním příkladu. Řekněme, že bylo vedeno občanské soudní řízení osm let a tři měsíce. Předmětem řízení byla pohledávka ve výši 150.000 Kč a účastníkem řízení byla velká úvěrová společnost Profident a.s. a pan Novotný, který právě oslavil 75. narozeniny. Řízení dopadlo ve prospěch žalující společnosti.<sup>180</sup> Po skončení řízení uplatnil pan Novotný žádost o přiznání zadostiučinění ve výši 200.000 Kč. Ministerstvo spravedlnosti při projednání nároku dospělo k závěru, že jiná než finanční satisfakce nebude dostačující, a jako základní částku stanovilo 15.000 Kč za rok řízení. Celková základní částka tedy činila 108.750 Kč (15.000 Kč za první

---

<sup>176</sup> Stanovisko, část IV.

<sup>177</sup> Stanovisko, část VI.

<sup>178</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 317. Nezávaznost Manuálu byla potvrzena Nejvyšším soudem v usnesení ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4196/2009.

<sup>179</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3026/2009; nebo Stanovisko, část VI.

<sup>180</sup> Výsledek hlavního řízení není pro stanovení výše odškodnění zásadně rozhodný, viz *Apicella proti Itálii*, rozsudek ESLP ze dne 10. 11. 2004, stížnost č. 64890/01, bod 26; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4739/2009.

dva roky řízení + 6 × 15.000 Kč za další roky + 3 × 1.250 Kč za zbývající měsíce). Ministerstvo spravedlnosti konstatovalo, že řízení nebylo zvláště složité, probíhalo na dvou stupních soudní soustavy (0 %) a poškozený zásadně nepřispěl k průtahům v řízení (0 %). V řízení se naopak vyskytlo několik významných průtahů ze strany soudu (+ 20 %) a vzhledem k věku žadatele pro něj mělo řízení zvýšený význam (+ 10 %). Se zřetelem k posledním dvěma kritériím byla proto celková základní částka zvýšena o 30 %.<sup>181</sup> Pan Novotný tedy obdržel přiměřené zadostiučinění ve výši 141.375 Kč.

Obvykle samozřejmě nebývají případy takto jednoznačné. Ke každému z kritérií existuje bohatá judikatura ESLP, na kterou s nepatrnými odchylkami navazuje judikatura Nejvyššího soudu, ve které se příslušné úřady a soudy musí orientovat.<sup>182</sup> Té jsem se ostatně blíže věnovala již ve své diplomové práci.<sup>183</sup> Zohlednění kritérií často závisí i na typu posuzovaného řízení. Jednotlivými kritérii se proto budu podrobněji zabývat níže ve vztahu k daňovému řízení a jeho specifikům.

---

<sup>181</sup> V případě uplatnění žádosti ze strany společnosti Profident a.s. by bylo přiznané zadostiučinění zřejmě nižší, neboť lze předpokládat, že pro úvěrovou společnost se jednalo vzhledem k výši žalované částky o řízení se standardním významem. Zadostiučinění by proto nebylo v rámci kritéria významu řízení modifikováno směrem nahoru.

<sup>182</sup> Podrobnější popis jednotlivých kritérií lze nalézt v části IV. Stanoviska.

<sup>183</sup> SOUKUPOVÁ S., *Náhrada nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení – srovnání české a německé právní úpravy*. Diplomová práce. Vedoucí práce Dvořák, J. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Katedra občanského práva. Praha. 2021, s. 15–20.

### 3 Právo na přiměřenou délku daňového řízení

#### 3.1 Proměny judikatury v oblasti správních řízení včetně daňového

Nyní se práce zaměří na vývoj a recentní judikaturu týkající se odčinění nemajetkové újmy za nepřiměřeně dlouhé správní řízení, a to s důrazem na řízení daňové. Zatímco první dva body budou ilustrovat původní přístup k odškodňování správních řízení, třetí bod se bude věnovat současnému pohledu na tuto problematiku. V oblasti odškodňování nepřiměřené délky správních řízení lze vysledovat příznivý vývoj ve vztahu k poškozeným. Tento fakt odráží již zmiňovaný trend, který spočívá v rozšiřování předmětu odškodnění za výkon veřejné moci. Tato kapitola bude tvořit odrazový můstek pro navazující analýzu odškodňování nepřiměřené délky daňového řízení.

##### 3.1.1 Daňové otázky jako tvrdé jádro výsad veřejného práva

Na otázku, zda se právo na přiměřenou délku řízení vztahuje také na správní řízení, nejprve odpověděl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014. V citovaném rozsudku Nejvyšší soud nejdříve zkoumal, zda plyne povinnost vydat rozhodnutí ve správním řízení v přiměřené lhůtě dle 38 odst. 2 Listiny. Systematickým výkladem došel k závěru, že nikoliv, neboť první odstavec čl. 38 Listiny hovoří o zákonném soudci a o příslušnosti soudu a soudce. Samotný čl. 38 odst. 2 Listiny navíc pojednává o právu na veřejnost řízení. Právě veřejnost řízení je charakteristickým znakem soudního řízení, a to na rozdíl od správního řízení, které bývá neveřejné. Z těchto důvodů Nejvyšší soud tehdy uzavřel, že čl. 38 odst. 2 Listiny právo na přiměřenou délku správního řízení nezaručuje.

Ve výše jmenovaném rozsudku se Nejvyšší soud dále zabýval otázkou, zda právo na přiměřenou délku správního řízení plyne z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Došel k závěru, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy se za určitých podmínek na některá správní řízení vztahuje. Ačkoliv čl. 6 odst. 1 Úmluvy pojednává o rozhodnutí soudu o občanských právech nebo závazcích, dle judikatury ESLP je pojem „soud“ vykládán autonomně. Proto se za soud pro účely aplikace Úmluvy považuje i jiný orgán, který rozhoduje o soukromých právech nebo závazcích účastníka řízení.<sup>184</sup> Právní nauka dovodila ze závěrů ESLP následující otázky,<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> *Sramek proti Rakousku*, rozsudek pléna ESLP ze dne 22. 10. 1984, stížnost č. 8790/79, bod 36.

<sup>185</sup> Viz např. *Krosta proti Polsku*, rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 2010, stížnost č. 36137/04, bod 50.

jejichž zodpovězení je rozhodující pro aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy v otázce civilních práv a závazků.

„1. Je zde spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku?

2. Má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu?

3. Je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, civilní povahy?“<sup>186</sup>

Kladné zodpovězení všech uvedených otázek znamenalo, že dané správní řízení spadá pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Aby bylo možné délku předmětného správního řízení posuzovat v režimu nepřiměřené délky řízení, muselo však na správní řízení navazovat soudní řízení.<sup>187</sup> Za splnění těchto podmínek dovodila judikatura Nejvyššího soudu jednotu správního a soudního řízení. Tedy že při aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy tvoří správní a navazující soudní řízení jeden celek, který se posuzuje v intencích Stanoviska.<sup>188</sup>

Pokud kterákoliv z uvedených podmínek nebyla splněna, újma způsobená v důsledku správního řízení a navazujícího soudního řízení správního musela být uplatněna odděleně v rámci samostatně běžících lhůt. V tom případě bylo správní řízení posuzováno v režimu průtahů a soudní řízení správní v režimu nepřiměřené délky řízení.<sup>189</sup>

Stanovení režimu odškodňování pro jednotlivá správní řízení bylo tudíž dosti komplikované, a to i vzhledem k povinnosti autonomního výkladu pojmů dle Úmluvy.<sup>190</sup> Do režimu odškodňování nepřiměřené délky řízení spadala dle popsané kategorizace paradoxně například řízení o poskytnutí sociálních dávek, jako je řízení ve věci žádosti o příspěvek na bydlení nebo řízení o stanovení dávek v hmotné nouzi.<sup>191</sup> Ačkoliv česká právní úprava zařazuje oblast sociální podpory do veřejného práva, dle judikatury ESLP se na tato řízení

---

<sup>186</sup> KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 584.

<sup>187</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016. Tato podmínka vycházela z judikatury ESLP, dle které lze aplikovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy na správní řízení pouze tehdy, pokud bylo jeho absolvování podmínkou pro přístup k soudu, viz např. *Wurzer proti Rakousku*, rozsudek ESLP ze dne 6. 3. 2012, stížnost č. 5335/07, bod 46.

<sup>188</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1876/2014.

<sup>189</sup> Plyne např. z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 968/2014.

<sup>190</sup> K povinnosti vykládat pojem „civilní práva a závazky“ autonomně viz *König proti Německu*, rozsudek pléna ESLP ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73, bod 88.

<sup>191</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2755/2014, (ve věci příspěvku na bydlení a obecně k sociálním dávkám) a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1876/2014, (ve věci stanovení dávek v hmotné nouzi).

čl. 6 odst. 1 Úmluvy aplikuje.<sup>192</sup> Judikatura naopak dovodila, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy se nevztahuje na řízení o poskytnutí informací,<sup>193</sup> řízení týkající se povolení k trvalému pobytu<sup>194</sup> nebo na řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu.<sup>195</sup>

Ve vztahu k daňovému řízení bylo rozhodujícím závěrem, že se na něj jako na celek čl. 6 odst. 1 Úmluvy nevztahuje. Judikatura ESLP zastává názor, že „*daňové otázky spadají do tvrdého jádra výsad veřejné moci*“, a proto se na ně čl. 6 odst. 1 Úmluvy v oblasti civilních závazků neaplikuje.<sup>196</sup> Nejvyšší soud vycházel z judikatury ESLP a v rozsudku ze dne 18. 5. 2016, sp. zn. 30 Cdo 5172/2015, konstatoval, že ačkoliv daňové řízení dopadá do majetkové sféry daňových subjektů, odškodnění v režimu nepřiměřené délky řízení se na něj nevztahuje, neboť jde o veřejnoprávní vztah.

Délka daňového řízení proto byla v té době odškodňována pouze v režimu průtahů. Jednalo se o hybridní kategorii, neboť daňové řízení neobsahovalo lhůty pro vydání rozhodnutí<sup>197</sup> a současně se na něj nevztahoval čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Proto bylo v praxi posuzováno obdobně, jako kdyby spadalo dle tehdejšího dělení pod skutkovou podstatu věty druhé § 13 odst. 1 ZOŠ, ačkoliv fakticky se jednalo o skutkovou podstatu věty třetí § 13 odst. 1 ZOŠ. Poškozený se tak mohl domáhat náhrady újmy z titulu nesprávného úředního postupu spočívajícího v neučinění úkonu nebo v nevydání rozhodnutí v přiměřené době, přičemž nesl břemeno tvrzení i důkazní ve vztahu k jednotlivým průtahům.<sup>198</sup> Popsaný postup nebyl zpochybňován minimálně do vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, kterému se bude věnovat třetí bod.

### 3.1.2 Daňové penále jakožto trestní obvinění

Článek 6 odst. 1 Úmluvy nehovoří pouze o rozhodování o občanských právech a závazcích, nýbrž také o jakémkoliv trestním obvinění. Rovněž pojem „trestní obvinění“ je třeba vykládat autonomně ve smyslu Úmluvy, a nikoliv pouze dle jeho významu ve vnitrostátním právu.<sup>199</sup>

---

<sup>192</sup> Viz např. *Kiefer proti Švýcarsku*, rozsudek ESLP ze dne 28. 3. 2000, stížnosti č. 27353/95.

<sup>193</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3282/2015.

<sup>194</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2928/2016.

<sup>195</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2205/2015.

<sup>196</sup> *Ferrazzini proti Itálii*, rozsudek ESLP ze dne 12. 7. 2001, stížnost č. 44759/98, body 24–31; nebo *EMESA SUGAR N.V. proti Nizozemsku*, rozhodnutí ESLP ze dne 13. 1. 2005, stížnost č. 62023/00.

<sup>197</sup> Ustanovení § 262 Daňového řádu vylučuje použití Správního řádu.

<sup>198</sup> KOSTELANSKÝ L., *Odpovědnost státu za újmu způsobenou podnikateli nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Disertační práce*. Vedoucí práce Spirit, M. Vysoká škola ekonomická v Praze. Fakulta mezinárodních vztahů. Katedra podnikového a evropského práva. Praha. 2021, s. 171.

<sup>199</sup> Plyne z *Engel a další proti Nizozemsku*, rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71, bod 81.



Judikatura ESLP stanovila kritéria, za jejichž splnění je třeba na předmětné řízení pohlížet optikou čl. 6 odst. 1 Úmluvy týkající se trestního obvinění.<sup>200</sup> Daným řízením včetně těch správních poté logicky svědčí i právo na přiměřenou délku řízení.<sup>201</sup>

Tato kritéria bývají označována jako tzv. Engelova kritéria,<sup>202</sup> neboť byla prvně koncipována v rozsudku pléna ESLP ve věci *Engel a další proti Nizozemsku* ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71. Prvním kritériem je kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu, druhým povaha deliktu a třetím druh a závažnost sankce. Na rozdíl od hodnocení kritérií, jimiž je posuzováno řízení ve vztahu k čl. 6 odst. 1 Úmluvy v části civilních práv a závazků, Engelova kritéria postačuje splnit zásadně alternativně.<sup>203</sup>

Co se týče prvního kritéria, pakliže je skutek ve vnitrostátním právu označen za trestný čin, aplikuje se na dané řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy zásadně bez dalšího.<sup>204</sup> To znamená, že i pokud by nějaký skutek nespadal dle autonomního výkladu Úmluvy do trestní sféry, jeho označení za trestný čin ve vnitrostátním právu způsobuje automatickou aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy.<sup>205</sup> V případě posuzování aplikace čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve vztahu ke správním řízením bude první kritérium vždy vyhodnoceno negativně. V takovém případě je třeba zkoumat zbývající kritéria.

Druhé kritérium v sobě zahrnuje dvě subkritéria, kterými jsou obecnost normy a povaha sankce. První subkritérium zkoumá, zda platí právní úprava vůči všem, nebo zda se uplatní pouze vůči určité skupině adresátů. Pakliže je právní norma obecná, je první subkritérium vyhodnoceno pozitivně. U povahy sankce se hodnotí, zda má sankce alespoň z části preventivně-represivní charakter, nebo zda má čistě reparační povahu. Je-li norma obecná a má-li preventivně-represivní charakter, čl. 6 odst. 1 Úmluvy se aplikuje. Pokud by však měla sankce čistě reparační povahu, řízení do trestní sféry nespadá, a to bez ohledu

---

<sup>200</sup> Viz *Engel a další proti Nizozemsku*, rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71, bod 82; *Campbell a Fell proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1984, stížnost č. 7819/77 a 7878/77, bod 69; nebo *Ezeh a Connors proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, stížnost č. 39665/98 a 40086/98, body 82–85.

<sup>201</sup> Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016, bod 29.

<sup>202</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. II. ÚS 1930/17.

<sup>203</sup> Viz např. *Szott-Medyńska a další proti Polsku*, rozhodnutí ESLP ze dne 9. 10. 2003, stížnost č. 47414/99, oddíl 1.

<sup>204</sup> Výjimkou jsou řízení o vyhoštění, která dle ESLP nespadají pod trestní část čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Viz např. *Maaouia proti Francii*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 5. 10. 2000, stížnost č. 39652/98, body 33–41.

<sup>205</sup> *Engel a další proti Nizozemsku*, rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71, bod 81.

na obecnost normy. V opačném případě by mohla do působnosti trestní části čl. 6 odst. 1 Úmluvy spadat i některá řízení o náhradě škody.<sup>206</sup>

V případě třetí možnosti, pokud není norma obecná a sankce má preventivně-represivní charakter, je zkoumáno poslední kritérium, tedy druh a závažnost sankce.<sup>207</sup> V rámci hodnocení daného kritéria se primárně nevychází z fakticky uložené sankce, nýbrž ze sankce, která účastníkovi řízení hrozila.<sup>208</sup>

Ve vztahu ke správním řízením dospěl ESLP na základě Engelových kritérií k závěru, že pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy spadá přestupkové řízení, což potvrdil i Nejvyšší soud.<sup>209</sup> Kromě toho ESLP dovedl, že i sankce uložená v daňovém řízení může mít povahu trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Postačí splnění podmínky, že je za daňový delikt na základě obecné normy uložena sankce, která má preventivně-represivní povahu.<sup>210</sup> Nejvyšší soud v návaznosti na judikaturu ESLP v rozsudku ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. 30 Cdo 4561/2017, konstatoval, že daňové řízení, v němž bylo daňovému subjektu uloženo zaplacení penále, spadá pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ovšem čl. 6 odst. 1 Úmluvy se aktivuje až v okamžiku, kdy je daňovému subjektu doručen platební výměr nebo dodatečný platební výměr, který povinnost zaplatit penále ukládá, respektive kdy se daňový subjekt o takovém platebním výměru dozví.

Na rozdíl od přestupkového řízení, které je na základě čl. 6 odst. 1 Úmluvy odškodňováno celé v režimu nepřiměřené délky řízení, bylo tedy daňové řízení odškodňováno v režimu nepřiměřené délky řízení až od doručení platebního výměru nebo dodatečného platebního

---

<sup>206</sup> KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 576–579.

<sup>207</sup> KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 578–579.

<sup>208</sup> Viz např. *Engel a další proti Nizozemsku*, rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71, bod 84; *Ezeh a Connors proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, stížnost č. 39665/98 a 40086/98, bod 120; nebo *Albert proti Rumunsku*, rozsudek ESLP ze dne 16. 2. 2010, stížnost č. 31911/0, bod 33.

<sup>209</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016. Ačkoliv se uvedený rozsudek týkal přestupkového řízení vedeného dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jeho závěry se bezesporu uplatní i na přestupkové řízení vedené dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Nejvyšší soud vycházel z judikatury ESLP ve věci *Lauko proti Slovensku*, rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95 a ve věci *Kadubec proti Slovensku*, rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 27061/95, kde došel ESLP ve vztahu k přestupkovému řízení k těmto závěrům.

<sup>210</sup> *Jussila proti Finsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 11. 2006, stížnost č. 73053/01, body 37–39; *Nykanen proti Finsku*, rozsudek ESLP ze dne 20. 5. 2014, stížnost č. 11828/11, body 38–40.

výměru obsahujícího penále. Tato část daňového řízení poté tvořila jednotu s případným navazujícím soudním řízením.<sup>211</sup>

Lze shrnout, že daňové řízení představovalo hraniční oblast, která někdy spadala pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy a jindy nikoliv.<sup>212</sup> Muselo se vždy zkoumat, zda bylo v konkrétním daňovém řízení uloženo penále, a kdy se o něm daňový subjekt dozvěděl. Tento přístup byl aplikován nejméně do doby níže popsanych judikатурních změn.

### 3.1.3 Judikатурní obrat a současný pohled na správní řízení

Již delší dobu byly mezi judikaturou Nejvyššího soudu a Ústavního soudu rozpory týkající se výkladu čl. 38 odst. 2 Listiny. S tím souvisel i jejich odlišný pohled na působnost režimů odškodňování ve vztahu ke správním řízením. Převažující judikatura Nejvyššího soudu již pohlížela na význam čl. 38 odst. 2 Listiny jako na shodný s čl. 6 odst. 1 Úmluvy,<sup>213</sup> tedy spočívající v právu na přiměřenou délku řízení. Našly se však i rozsudky, které v čl. 38 odst. 2 Listiny spatřovaly pouze požadavek na řízení bez průtahů.<sup>214</sup> Tento výklad Ústavní soud dlouhodobě neakceptoval.<sup>215</sup>

Ústavní soud dále nesouhlasil se závěry Nejvyššího soudu ohledně posuzování skutkových podstat dle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí ZOŠ.<sup>216</sup> Ve většině svých nálezů Ústavní soud konstatoval, že i správní řízení, které je ohraničeno zákonnými lhůtami, musí být s ohledem na čl. 38 odst. 2 Listiny skončeno v přiměřené době, jak bylo ostatně popsáno výše.<sup>217</sup> Ve vztahu k odškodňování správních řízení, jejichž předmětem je občanské právo nebo

---

<sup>211</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. 30 Cdo 4561/2017, body 48–49.

<sup>212</sup> KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 582.

<sup>213</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3282/2015; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 30 Cdo 519/2015; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4315/2019.

<sup>214</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1838/2017 (zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2404/21).

<sup>215</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04; nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1305/09; nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2015, sp. zn. III. ÚS 197/15; nebo nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2019, sp. zn. I. ÚS 2872/18.

<sup>216</sup> HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 96. Jako např. v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014; nebo v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2205/2015.

<sup>217</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02; nebo již zmiňovaný nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 1242/18.

závazek, byla judikatura Nejvyššího soudu ze strany Ústavního soudu kritizována za trvání na podmínce navazujícího soudního řízení.<sup>218</sup>

Tyto okruhy rozporů do jisté míry sjednotil Ústavní soud v přelomovém nálezu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20.<sup>219</sup> Zde Ústavní soud především odmítl postup při stanovení režimu odškodňování správního řízení pouze na základě aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní soud konstatoval, že Úmluva poskytuje pouze minimální standard ochrany práv. Právo na přiměřenou délku řízení plyne též z čl. 38 odst. 2 Listiny, která v tomto směru poskytuje širší ochranu, a to i ve vztahu k účastníkům některých správních řízení.<sup>220</sup>

Ústavní soud negativně zhodnotil závěry rozsudku ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, ve kterém Nejvyšší soud odmítl aplikaci čl. 38 odst. 2 Listiny na správní řízení, a to mimo jiné vzhledem k jeho neveřejnosti. K tomu Ústavní soud uvedl, že je na zákonodárci, zda přenechá prvotní rozhodování ve věci základních práv a svobod správnímu orgánu nebo soudu. Na základě čl. 36 odst. 2 Listiny však musí správní rozhodnutí týkající se základních práv a svobod vždy podléhat soudnímu přezkumu. Dle Ústavního soudu je podstatné, že účastník správního řízení, jehož předmětem je základní právo nebo svoboda, může svá práva plně uplatnit v navazujícím soudním řízení. A to bez ohledu na skutečnost, že tak nelze učinit v rámci správního řízení.<sup>221</sup> Ústavní soud dodal, že ochrana účastníků řízení by byla iluzorní, pakliže by se právo na přiměřenou délku řízení vztahovalo pouze na navazující soudní řízení, a nikoliv na samotné správní řízení.

Odůvodnění nálezu bylo rozsáhlejší, nicméně na základě těchto hlavních argumentů Ústavní soud dovodil, že čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahuje také na správní řízení, jejichž předmětem

---

<sup>218</sup> SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 262.

<sup>219</sup> Citovaný nálezu Ústavního soudu se týkal základního práva na informace dle čl. 17 odst. 1 Listiny. Čl. 89 odst. 2 Ústavy zakotvuje závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány i osoby. Názory na precedenční závaznost nálezů Ústavního soudu nejsou jednotné, lze však uzavřít, že i odůvodnění nálezů Ústavního soudu mají určitou normativní sílu. Blíže k otázce precedenční závaznosti judikatury Ústavního soudu viz např. DRÁPALOVÁ, J., DRÁPAL, J. *Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi: Ovlivnil nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění?* Advokátní deník [online]. Česká advokátní komora, 6. 9. 2022 [cit. 2022-12-07]. ISSN: 2571-3558. Dostupné z: <https://advokatmidenik.cz/2022/09/06/precedenčni-zavaznost-judikatury-ustavniho-soudu-v-praxi-ovlivnil-nalez-sp-zn-ii-us-482-18-rozhodovani-obecnych-soudu-o-podminenem-propusteni/>.

<sup>220</sup> Nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, body 32–33.

<sup>221</sup> Nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, bod 42.

je základní právo nebo svoboda.<sup>222</sup> Zákonná lhůta sama o sobě zde přitom není podstatná, roli hraje nezávislý výklad přiměřenosti délky daného řízení.<sup>223</sup>

Stěžejním závěrem nálezu sp. zn. II. ÚS 570/20 bylo, že účastníkům správních řízení, jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda, svědčí také vyvratitelná domněnka vzniku nemajetkové újmy. Ústavní soud argumentoval tím, že je v sázce významné ústavní právo a že presumpce vzniku nemajetkové újmy vede k účinné ochraně tohoto práva účastníků řízení. Ústavní soud konstatoval, že je-li předmětem správního řízení základní právo nebo svoboda, nezkoumá se již, zda se na dané řízení vztahuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nebo nikoliv. Neplatí již ani podmínka návaznosti správního řízení soudního. V případě navazujícího soudního řízení bude na takové řízení však nahlíženo jako na jeden celek.<sup>224</sup>

Na jmenovaný nálezn Ústavního soudu navázal rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 31 Cdo 2402/2020. Velký senát se zde jednak odklonil od podmínky navazujícího soudního řízení a jednak sjednotil dosavadní judikaturu Nejvyššího soudu s výše uvedenými závěry Ústavního soudu. Tímto se otevřela cesta k odškodňování vymezených správních řízení v režimu nepřiměřené délky řízení a bylo tak výrazně posíleno postavení jejich účastníků.

Ze strany odborné veřejnosti byly předmětné judikaturní závěry převážně vítány, neboť se jedná o další krok směrem k poškozeným.<sup>225</sup> To je bezesporu hlavní pozitivum aktuálního pohledu na odškodňování správních řízení. Odškodnění se nyní domohou i ti, jimž byla způsobena nemajetková újma, ale za předchozí úpravy by neunesli důkazní břemeno. Na druhou stranu přinesl náhled Ústavního soudu i mnoho otázek a domnívám se, že i určitá negativa.

Vodítka k rozlišení správních řízení poskytnuté Ústavním soudem je o něco jasnější než kritéria plynoucí z judikatury ESLP, avšak stále není dostatečně určité. Proto hlavní otázka zní: Která řízení patří do kategorie správních řízení, jejichž předmětem je základní

---

<sup>222</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, body 43, 48, 66.

<sup>223</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, bod 38.

<sup>224</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, body 55–60, 66.

<sup>225</sup> Viz JIRKA, V. *Odškodnění za průtahy a za nepřiměřenou délku správních řízení*. EPRAVO.CZ [online]. Praha, 8. 6. 2022 [cit. 2022-12-07]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/odskodneni-za-prutahy-a-za-neprimerenou-delku-spravnich-řízení-114804.html>; Uvedenou judikaturu jistě uvítali i autoři, kteří původní postup dle kritérií Nejvyššího soudu kritizovali, viz např. SLOVÁČEK, D. *Újma z vleklého správního řízení*. Právní rozhledy, 2016, č. 5, s. 173–176; nebo MATOCHA, J. *Nemajetková újma způsobená průtahy ve správním řízení*. Bulletin advokacie, 2017, č. 11, s. 38–42.

právo nebo svoboda, a která nikoliv? Odpověď na tuto otázku bude muset opět poskytnout kazuistika. Ústavní soud uvedl, že nepovažuje za nutné se vyjadřovat k otázce, zda mají být stejně odškodňována i správní řízení, jejichž předmětem základní právo nebo svoboda není.<sup>226</sup> Domnívám se, že s ohledem na stále se rozšiřující předmět odškodňování za výkon veřejné moci tomu tak časem bude.

Lze vnímat tři oblasti, které mohou být v důsledku aktuální judikatury negativně zasaženy. Zaprvé je zde otázka dopadu nového posuzování správních řízení na státní rozpočet. Zadruhé je třeba posoudit, zda nedojde k ochromení výkonu veřejné moci, a to z důvodu hrozících regresních úhrad úředníků. Zatřetí je třeba zajistit, aby vzhledem k domněnce vzniku újmy nebyli odškodňováni účastníci řízení, kterým objektivně žádná újma nemohla vzniknout. Těmto aspektům se budu podrobně a prakticky věnovat ve vztahu k odškodňování daňového řízení v následujících kapitolách.

## **3.2 Základní pojmy a aktuální judikatura v oblasti daňového řízení**

Před popsáním a zhodnocením odškodňování daňového řízení je třeba definovat, co to daňové řízení je, a jaký má vztah s jemu blízkými instituty. Podstatné je vymezení vztahu daňového řízení se správním řízením. Pro tuto práci je rovněž stěžejní definovat daňovou kontrolu, neboť ta může vzhledem ke své charakteristické časové náročnosti značně přispět k délce daňového řízení. Výklad těchto pojmů je zásadní pro porozumění aktuální judikatuře.

### **3.2.1 Daňové řízení jako správní řízení sui generis**

Správce daně realizuje cíl správy daní, kterým je správné zjištění a stanovení daně a zabezpečení její úhrady,<sup>227</sup> prostřednictvím řízení a postupů. Řízení se na rozdíl od postupu vyznačuje tím, že je ukončeno vydáním rozhodnutí. Nejvýznamnějším řízením při správě daní je daňové řízení,<sup>228</sup> jehož předmětem je daň ve vztahu k určitému zdaňovacímu období nebo k jednotlivé skutečnosti.<sup>229</sup> Mezi postupy správce daně se řadí například místní šetření, postup pro odstranění pochybností nebo daňová kontrola.<sup>230</sup> Tyto postupy a řízení se mohou

---

<sup>226</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, bod 47.

<sup>227</sup> § 134 odst. 1 Daňového řádu

<sup>228</sup> KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 168.

<sup>229</sup> § 134 odst. 2 Daňového řádu

<sup>230</sup> § 80 až § 90 Daňového řádu

vzájemně prolínat. Například v rámci doměřovacího řízení může správce daně provádět daňovou kontrolu a v jejím průběhu místní šetření.<sup>231</sup>

Daňové řízení lze rozdělit do dvou rovin, a to do roviny nalézací a platební. Účelem nalézací roviny, respektive nalézacího řízení, je správné zjištění a stanovení daně. Nalézací rovina je ohraničena prekluzivní lhůtou pro stanovení daně.<sup>232</sup> V průběhu nalézací roviny může probíhat dílčí daňové řízení vyměřovací nebo doměřovací, ve kterých správce daně stanoví platebním výměrem nebo dodatečným platebním výměrem daň. Platební rovina, jejíž účelem je úhrada daně, se skládá opět z několika dílčích daňových řízení, v rámci kterých je daň vybírána, zajišťována nebo vymáhána.<sup>233</sup> Může jít například o řízení o zajištění daně nebo o exekuční řízení.<sup>234</sup> Platební rovina je ohraničena prekluzivní lhůtou pro placení daně.<sup>235</sup> Součástí dílčích řízení je i řízení o případném opravném prostředku podaném proti jednotlivým rozhodnutím.<sup>236</sup>

Daňové řízení je zahájeno buď ze strany daňového subjektu podáním daňového tvrzení, nebo z moci úřední, a to například výzvou správce daně k podání daňového tvrzení.<sup>237</sup> Z teoretického hlediska probíhá daňové řízení po celou dobu trvání daňové povinnosti, a tedy končí až uplynutím lhůty pro stanovení nebo placení daně.<sup>238</sup> Daňové řízení se však skládá dle okolností z výše zmíněných dílčích daňových řízení, která jsou již řízeními v pravém slova smyslu, neboť končí vydáním rozhodnutí. Pro účely této práce budu používat termín „daňové řízení“ zejména pro jednotlivá dílčí daňová řízení, neboť pouze ta mohou být posuzována z hlediska nepřiměřené délky řízení.

Subjekty daňového řízení jsou správce daně a osoby zúčastněné na správě daní. Správcem daně je nejčastěji některý z orgánů Finanční správy, ale dle druhu daně to mohou být také orgány Celní správy České republiky nebo v případě poplatků i jiné orgány veřejné správy včetně soudů. Správce daně je oproti osobám zúčastněným na správě daní ve vrchnostenském

---

<sup>231</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění a hazardní hry* [online]. 10. 3. 2022. [cit. 2022-12-22]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura>, s. 24.

<sup>232</sup> § 148 Daňového řádu

<sup>233</sup> KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 169.

<sup>234</sup> § 134 odst. 3 písm. b) Daňového řádu

<sup>235</sup> § 160 Daňového řádu; Viz BAKEŠ, M., KARFÍKOVÁ, M., KOTÁB, P. MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 270.

<sup>236</sup> § 134 odst. 4 Daňového řádu

<sup>237</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění a hazardní hry* [online]. 10. 3. 2022. [cit. 2022-12-22]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura>, s. 26.

<sup>238</sup> Důvodová zpráva k Daňovému řádu, č. 280/2009 Dz, k § 134.

postavení a svoji pravomoc vykonává prostřednictvím úředních osob. Osobou zúčastněnou na správě daní je nejčastěji daňový subjekt, případně jeho zástupce. Může se ale jednat i o třetí osoby, které mají v rámci daňového řízení práva nebo povinnosti, jako jsou svědci, tlumočníci nebo znalci.<sup>239</sup>

Co se týče Finanční správy, její působnost je upravena v zákoně č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. Finanční správa se skládá z 15 finančních úřadů včetně Specializovaného finančního úřadu, dále z Odvolacího finančního ředitelství a Generálního finančního ředitelství. Generální finanční ředitelství stojí na vrcholu Finanční správy a je podřízené Ministerstvu financí.<sup>240</sup>

Vzhledem ke svému významu pro státní rozpočet je daňové řízení jedním z nejdůležitějších typů správního řízení. Zde je však třeba zdůraznit, že jde o správní řízení *sui generis*. Daňové řízení se totiž již historicky i za platnosti předchozího zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vyznačovalo samostatností právní úpravy a nezávislostí na úpravě obecného správního řízení.<sup>241</sup> Daňové řízení je upraveno v Daňovém řádu, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2011. Jednotlivé druhy daní jsou poté upraveny ve zvláštních právních předpisech, které mohou obsahovat zvláštní procesní ustanovení.<sup>242</sup> Tyto zákony jsou k Daňovému řádu ve vztahu speciality.<sup>243</sup>

Složitější je určit vztah Daňového řádu a Správního řádu. Ustanovení § 262 Daňového řádu na jednu stranu subsidiaritu správního řádu vylučuje. Ustanovení § 177 odst. 1 Správního řádu na druhou stranu stanoví: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“ Dle důvodové zprávy k Daňovému řádu je aplikace Správního řádu vyloučena včetně základních zásad v něm uvedených.<sup>244</sup> Judikatura Nejvyššího správního soudu naproti tomu

---

<sup>239</sup> NOVOTNÁ, M., JORDANOVÁ, K., KRUPÍČKOVÁ, L., ŠOTNÍK, J. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 10–11, 18.

<sup>240</sup> § 1 ve spojení s § 8 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky

<sup>241</sup> NOVOTNÁ, M., JORDANOVÁ, K., KRUPÍČKOVÁ, L., ŠOTNÍK, J. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1.

<sup>242</sup> Např. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů; zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty; nebo zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

<sup>243</sup> § 4 Daňového řádu

<sup>244</sup> Důvodová zpráva k Daňovému řádu, č. 280/2009 Dz, k § 262.



dovodila, že zásady dle Správního řádu lze v rozsahu, ve kterém nejsou upraveny Daňovým řádem, uplatnit i na daňové řízení.<sup>245</sup>

Zásady při správě daní jsou samostatně upraveny v § 5 až § 9 Daňového řádu. V úvahu přichází leda aplikace zásady ochrany práv nabytých v dobré víře dle § 2 odst. 3 Správního řádu, kterou Daňový řád neobsahuje.<sup>246</sup> Až na tuto výjimku je nicméně aplikace Správního řádu na daňové řízení jednoznačně vyloučena.<sup>247</sup> Důvodem pro uvedenou koncepci je autonomie daňového řízení, které je oproti jiným správním řízením v mnoha ohledech specifické.<sup>248</sup> Daňový řád komplexně upravuje veškeré instituty při správě daní, jako je například místní příslušnost, doručování, lhůty, zastupování, náležitosti podání nebo náležitosti rozhodnutí.<sup>249</sup>

Co se týče daňové kontroly, jedná se o formalizovaný postup, v rámci kterého je správce daně oprávněn důsledně kontrolovat, zda daňový subjekt řádně tvrdí své daně.<sup>250</sup> Nejde o daňové řízení, nýbrž o dílčí procesní postup správce daně v rámci daňového řízení.<sup>251</sup> Daňová kontrola je zahájena oznámením o zahájení daňové kontroly a ukončena oznámením o ukončení daňové kontroly, ke kterému je přiložena zpráva o daňové kontrole.<sup>252</sup> Zpráva o daňové kontrole není rozhodnutím, neboť na jejím základě nemohou být daňovému subjektu stanovena žádná práva ani povinnosti.<sup>253</sup> Může však tvořit odůvodnění platebního výměru nebo dodatečného platebního výměru, kterým bude daň stanovena.<sup>254</sup>

### 3.2.2 Polemika nad aktuální judikaturou

V důsledku výše popsaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 570/20 a rozsudku velkého senátu Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2402/2020 vyvstala otázka, zda je předmětem daňového řízení základní právo nebo svoboda, a zda se má tudíž hodnotit v režimu

---

<sup>245</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, sp. zn. 8 Afs 59/2005; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2017, sp. zn. 6 Afs 264/2016.

<sup>246</sup> NOVOTNÁ, M., JORDANOVÁ, K., KRUPÍČKOVÁ, L., ŠOTNÍK, J. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 8.

<sup>247</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2017, sp. zn. 6 Afs 264/2016.

<sup>248</sup> Důvodová zpráva k Daňovému řádu, č. 280/2009 Dz, Obecná část, bod 3., písm. d).

<sup>249</sup> NOVOTNÁ, M., JORDANOVÁ, K., KRUPÍČKOVÁ, L., ŠOTNÍK, J. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 2–3.

<sup>250</sup> NOVOTNÁ, M., JORDANOVÁ, K., KRUPÍČKOVÁ, L., ŠOTNÍK, J. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 93.

<sup>251</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 16/2004–60.

<sup>252</sup> § 87 odst. 1 a § 88a odst. 1 Daňového řádu

<sup>253</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02.

<sup>254</sup> NOVOTNÁ, M., JORDANOVÁ, K., KRUPÍČKOVÁ, L., ŠOTNÍK, J. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 94.

nepřiměřené délky řízení. Na tuto otázku odpověděl nejprve Nejvyšší soud negativně. Usnesením ze dne 14. 5. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3922/2020, odmítl dovolání žalobce, který se domáhal odčinění nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku odvolacího řízení ve věci převedení přeplatku na DPH na daň z příjmů fyzických osob. Nejvyšší soud konstatoval, že předmětem daného řízení nebylo základní právo nebo svoboda, nýbrž převedení přeplatku na dani. Nutno dodat, že předmětné usnesení bylo později zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2404/21.

K opačnému závěru došel Nejvyšší soud v přelomovém rozsudku ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020. Nejvyšší soud se zde optikou výše citované judikatury opět věnoval otázce, zda je daňové řízení včetně daňové kontroly řízením, jehož předmětem je základní právo nebo svoboda.

Nejvyšší soud se nejprve zabýval ústavně zaručeným právem na informační sebeurčení a došel k závěru, že se jej daňové řízení dotýká. Dané právo spočívá v tom, že je každá osoba oprávněna se svobodně rozhodovat, jaké údaje o sobě poskytne, a to včetně informací týkajících se vlastní podnikatelské, pracovní a ekonomické aktivity. Není-li ovšem k poskytnutí těchto informací povinna na základě zákona, jak plyne z čl. 4 odst. 1 Listiny.<sup>255</sup> Nejvyšší soud konstatoval, že se daňové řízení pohybuje mezi zájmem státu na výběru daní a právem jednotlivce na informační autonomii. Daňové řízení má dle Nejvyššího soudu vyšetřovací charakter. Ten se přitom nejsilněji projevuje v daňové kontrole, která klade na daňový subjekt nejvíce povinností.

Nejvyšší soud dále uvedl, že státní moc musí i s ohledem na výše uvedené postupovat při vybírání daní na základě zákona, který ze své povahy zároveň zasahuje legitimním způsobem do základního práva na vlastnictví garantovaného v čl. 11 odst. 1 Listiny. Tato legitimace má základ v čl. 11 odst. 5 Listiny, který stanoví, že daně lze stanovit pouze na základě zákona.

Zejména za použití těchto argumentů došel Nejvyšší soud k následujícímu závěru: *„Pro nyní posuzovanou věc z výše uvedeného plyne, že daňové řízení včetně daňové kontroly jednak již ze své povahy představuje právním řádem legitimovaný zásah do vlastnictví, jednak se (mimo jiné) dotýká ústavním pořádkem garantovaného práva na informační autonomii jednotlivce. Jde tudíž o řízení, jehož předmětem je základní právo nebo svoboda,*

---

<sup>255</sup> Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02.

*a tudíž dovolatelce svědčilo právo na přiměřenou délku tohoto řízení ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny.*“ Na citovaný rozsudek navázal Nejvyšší soud i ve své další rozhodovací činnosti a v zásadě jej aproboval i Ústavní soud.<sup>256</sup>

Se závěry rozsudku sp. zn. 30 Cdo 3118/2020 lze přesto polemizovat. Pro daňové řízení je charakteristické, že daňový subjekt nese důkazní břemeno. Právě v této skutečnosti zřejmě spatřuje Nejvyšší soud hlavní zásah daňového řízení do informační autonomie jednotlivce, neboť je na daňovém subjektu, aby správci daně prokázal všechny jím tvrzené skutečnosti. Ústavní soud nicméně již v nálezu ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 29/05, konstatoval, že úprava důkazního břemene v daňovém řízení je ústavně konformním průlomem do Ústavou chráněné autonomie jednotlivce. Sám Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 3118/2020 uznal, že daňové řízení je ústavně legitimovaným zásahem do práva na vlastnictví. Ústavní soud dále v nálezu ze dne 22. 2. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2404/21 potvrdil, že daňová kontrola je akceptovatelnou výjimkou pro zásah do základních práv a svobod.<sup>257</sup> Interpretace, že řízení zasahuje do základního práva, ačkoliv je aprobováno na ústavní úrovni a je vedeno v souladu se zásadou legality, legitimacy a proporcionality,<sup>258</sup> je proto překvapivě široká.

Na toto široké pojetí poukázal Nejvyšší soud i v rozsudku ze dne 9. 3. 2022, sp. zn. 30 Cdo 2606/2021, když s odkazem na svůj rozsudek sp. zn. 30 Cdo 3118/2020 konstatoval: *„Je zřetelné, že při zodpovězení otázky, zda určité řízení svým předmětem spadá do působnosti základního práva či svobody chráněného Listinou, je vymezen široký interpretační prostor. Vždy je též třeba přihlídnout i ke konkrétním okolnostem individuálního případu a nelze vyloučit, že k zásahu do základního práva dojde v důsledku vedení určitého řízení i tehdy, pokud samo toto právo nebude striktně vzato předmětem daného řízení.*“<sup>259</sup>

Ačkoliv lze mít k výše uvedené extenzivní interpretaci Nejvyššího soudu výhrady, budu dále vycházet z jeho posledních závěrů, a sice že má být daňové řízení včetně daňové kontroly

---

<sup>256</sup> Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1291/2022; a nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2404/21.

<sup>257</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2404/21, bod 23.

<sup>258</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 3816/13.

<sup>259</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2022, sp. zn. 30 Cdo 2606/2021, bod 28.

posuzováno v režimu nepřiměřené délky řízení.<sup>260</sup> Možné dopady citovaného přístupu budou podrobněji rozebrány v následujícím bodě.

### 3.2.3 Účinný prostředek nápravy, nebo hrozba mrazícího efektu?

Rozsudek sp. zn. 30 Cdo 3118/2020 lze hodnotit jak pozitivně, tak negativně, záleží na úhlu pohledu. Daňový řád prakticky neobsahuje lhůty k rozhodnutí,<sup>261</sup> daňové řízení je ohraničeno v zásadě pouze lhůtami pro stanovení a placení daně, které mohou běžet řadu let.<sup>262</sup> Stav, kdy daňové řízení probíhá nedůvodně mnoho let samozřejmě není žádoucí. Lze proto vnímat kladně, že citovaný rozsudek Nejvyššího soudu posílil postavení účastníků daňového řízení, kteří by se za předchozí úpravy pravděpodobně žádného odškodnění nedomohli, a to vzhledem k obtížnému prokazování vzniku nemajetkové újmy v důsledku jednotlivých průtahů. Jak bude detailněji popsáno níže, v předchozích letech nebyli žadatelé o přiznání zadostiučinění za délku daňového řízení téměř vůbec úspěšní.

Nelze tedy odhlédnout od pozitivního dopadu nové úpravy pro poškozené. Na druhou stranu je třeba se ptát, kde leží hranice, jejíž překročení může vést k narušení rovnováhy mezi zájmem poškozených na náhradě újmy a zájmem na účinném výkonu veřejné moci.<sup>263</sup> V tomto případě konkrétně na efektivním výběru daní.

Může se zdát, že není důvod odpovědnost státu jakkoliv omezovat. Účelem odpovědnosti za újmu způsobenou výkonem veřejné moci je nahradit nebo odčinit újmu, kterou vykonavatel veřejné moci způsobí poškozenému svým protiprávním jednáním. V ideálním světě by přitom k protiprávnímu jednání ze strany veřejné moci nemělo vůbec docházet. Nicméně v každodenní realitě jsou pochybení způsobená veřejnou mocí nevyhnutelná, neboť je vykonávána prostřednictvím lidí. Za účelem nápravy těchto pochybení poskytuje právní řád

---

<sup>260</sup> Soudy nižších stupňů se ostatně v rozhodovací praxi rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020, již běžně řídí, viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2022, sp. zn. 69 Co 65/2022.

<sup>261</sup> Výjimkou je například § 168 odst. 1 Daňového řádu, dle kterého je třeba vydat rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu do 30 dní, jinak se zajišťovací příkaz stává neúčinným.

<sup>262</sup> Lhůta pro stanovení daně končí dle § 148 odst. 5 Daňového řádu nejpozději uplynutím deseti let a lhůta pro placení daně končí dle § 160 odst. 5 a 6 Daňového řádu nejpozději uplynutím dvaceti, respektive třiceti let.

<sup>263</sup> Blíže viz IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 3.

zvláštní mechanismy. Tím jsou jednak různé druhy opravných prostředků, jednak i samotná možnost odškodnění jakožto kompenzačního prostředku nápravy.<sup>264</sup>

Odškodnění je do jisté míry účinným mechanismem nápravy, v případě jeho rozsáhlého uplatňování však může vést k negativním důsledkům. Za situace, kdy výkon veřejné moci obnáší větší riziko než rezignace na něj, může dojít k demotivaci úředních osob veřejnou moc vykonávat. Úředníci mohou být vzhledem k hrozbě regresní povinnosti vůči státu příliš opatrní v rozhodování nebo jej zcela vzdát.<sup>265</sup> A to ve smyslu přísloví: „*Kdo nic nedělá, nic nezkazí.*“<sup>266</sup> Takový přístup je však v přímém rozporu s potřebami efektivního výkonu veřejné moci. Tomuto jevu se říká tzv. mrazící efekt.<sup>267</sup> Ačkoliv by se stát neměl na mrazící efekt bezdůvodně odvolávat, představuje důležité hledisko, které je třeba brát při nastavování rovnováhy mezi zájmy státu a poškozených v potaz.<sup>268</sup>

Efektivní výběr daní, který je cílem daňového řízení včetně daňové kontroly, je stěžejní pro vlastní existenci státu a plnění jeho funkcí. Správci daně zajistí i v důsledku provedených daňových kontrol státnímu rozpočtu miliardy korun českých ročně. Orgány Finanční správy například vymohly od roku 2015 do roku 2021 jen na DPH daňové nedoplatky v celkové výši přes 16,6 miliard korun českých.<sup>269</sup> Zejména v oblasti daní je proto důležité, aby se úřední osoby nebáli konat a nerezignovali na své povinnosti. V případě úředníků je přitom riziko mrazícího efektu vyšší než u soudců, neboť soudce musí být za účelem povinnosti k regresní úhradě nejprve uznán vinným v kárném řízení, jak bude blíže rozvedeno v kapitole zaměřené na regres.<sup>270</sup>

Na druhou stranu se tato obava nemusí naplnit, neboť je obtížné určit, kde se výše zmíněná hranice nachází. Dopady předmětné právní úpravy bude možné komplexněji zhodnotit

---

<sup>264</sup> SVOBODA, T. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci?* Právník, č. 8/2019, s. 795–796.

<sup>265</sup> SVOBODA, T. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci?* Právník, č. 8/2019, s. 796. Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3310/2013.

<sup>266</sup> SIMON, P. *ODBORNÉ SYMPOZIUM: Odpovědnost státu za škodu při správě daní: Trojkolejnost ochrany v případě zásahu do práv výkonem veřejné moci* [online]. Brno, 28. 3. 2019 [cit. 2022-12-21]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vzdelavaci-akce/odborne-sympozium-odpovednost-statu-zaskodu-pri-sprave-dani/>.

<sup>267</sup> Nebo též mrazící účinek (*chilling effect*), viz nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2019, IV. ÚS 2287/18, bod 21.

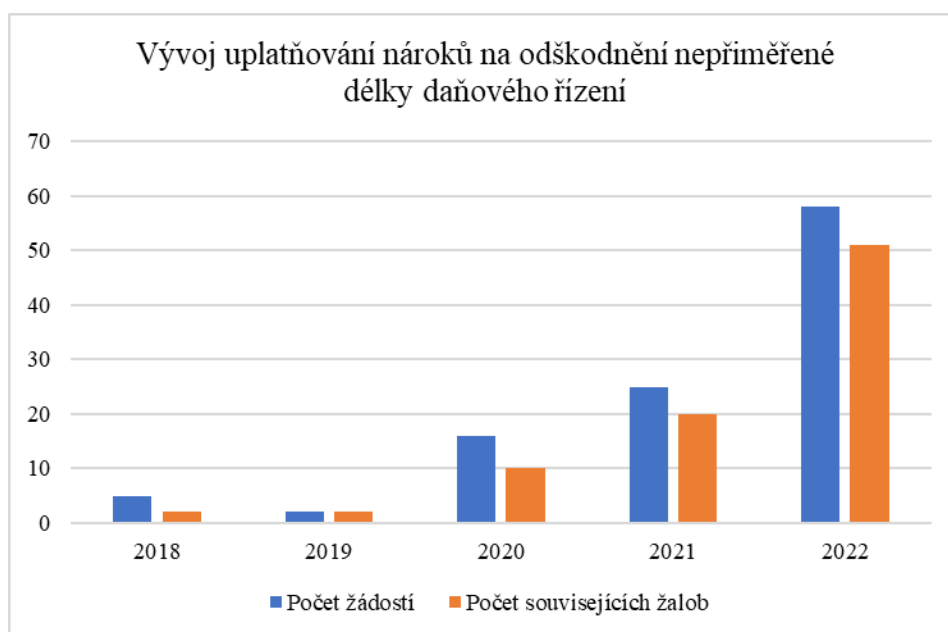
<sup>268</sup> SVOBODA, T. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci?* Právník, č. 8/2019, s. 797.

<sup>269</sup> Data Finanční správy: *Přehled vybraných hodnot daňových nedoplatků vymožených* [online]. Praha: Generální finanční ředitelství [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: <https://statistiky.financnisprava.cz/cs/vymahani/prehled-vybranych-hodnot-vymoz>.

<sup>270</sup> § 17 odst. 2 ZOŠ

až s větším časovým odstupem. Je možné, že za účelem vyhnutí se poskytování odškodnění bude v orgánech Finanční správy nastavena efektivnější organizační a personální struktura, aby k nepřiměřeně dlouhým daňovým řízením pokud možno nedocházelo. Opatření by přitom měla být zavedena i na úrovni správního soudnictví, neboť případné navazující soudní řízení správní tvoří s daňovým řízením jednotu.

Současný pohled na odškodňování délky daňového řízení se nicméně již nyní výrazně promítl do statistických dat Ministerstva financí, jak znázorňuje níže uvedený sloupcový graf. Graf zobrazuje počet podaných žádostí a žalob z titulu průtahů nebo nepřiměřené délky daňového řízení v letech 2018 až 2022. Statistická data zahrnují v souladu s předmětem této práce pouze žádosti a žaloby vztahující se k činnosti Finanční správy.<sup>271</sup>



Z grafu plyne, že zejména na přelomu roku 2021 a 2022 zaznamenalo Ministerstvo financí značný nárůst žádostí o odškodnění za nepřiměřenou délku daňového řízení a odpovídajícím způsobem se zvýšil i počet podaných žalob. Je nutné poznamenat, že v několika případech bylo podáno více žádostí a souvisejících žalob jedním žadatelem za každé zdaňovací období zvlášť, což způsobilo ještě strmější nárůst počtu podaných žádostí a žalob. Uvedenou snahou o multiplikaci nároků na odškodnění se bude zabývat kapitola o kompenzačním řízení. Lze však shrnout, že výše popsané judikатурní změny se již nyní citelně promítají do praxe. Tato skutečnost mimo jiné ilustruje, jak velkou normativní sílu může mít judikatura Nejvyššího soudu a Ústavního soudu.

<sup>271</sup> Statistická data byla poskytnuta Ministerstvem financí na žádost.

Ze statistických údajů Ministerstva financí ve vztahu k činnosti Finanční správy dále vyplývá, že Ministerstvo financí na základě předběžného projednání nároku na odškodnění průtahů nebo nepřiměřené délky daňového řízení nepřiznalo v letech 2018 až 2020 žádné finanční zadostiučinění, pouze se v roce 2018 v jednom případě omluvalo. V roce 2021 poskytlo Ministerstvo financí z titulu nepřiměřené délky řízení zadostiučinění dvakrát, a to v celkové výši 238.125 Kč, a v roce 2022 jedenkrát ve výši 131.250 Kč. V rámci kompenzačního řízení nebylo v letech 2018 až 2021 přiznáno soudem finanční zadostiučinění ani v jednom případě. Avšak již v roce 2022 bylo na základě soudního rozhodnutí vyplaceno ve dvanácti případech zadostiučinění v celkové výši 595.846 Kč.<sup>272</sup> Je třeba dodat, že předběžná projednání a soudní řízení zahájená v roce 2022 či dříve ještě nemusí být ukončená.

Z uvedených dat lze vyvodit dva závěry. Zaprvé je zjevné, že poškození mají vzhledem k domněnce vzniku nemajetkové újmy k dispozici prostředek nápravy, díky kterému mohou efektivně uplatnit svůj nárok na finanční zadostiučinění, který by byl pravděpodobně ještě před pár lety ze strany Ministerstva financí, respektive soudu, zamítnut. Na druhou stranu je již na tomto zlomku případů zřejmé, že odškodňování správních řízení včetně daňového bude představovat zátěž pro státní rozpočet.

I přes možné negativní dopady se domnívám, že současná úprava může být krokem správným směrem, ale pouze za určitých podmínek. Zejména je třeba účinně nastavit parametry, na základě kterých obdrží zadostiučinění pouze ti, kteří mohli po dobu daňového řízení důvodně pociťovat úzkost z jeho výsledku. Jak bylo vyloženo výše, účelem odškodňovacího řízení má být kompenzace poškozených, a nikoliv potrestání státu.<sup>273</sup> Tyto parametry mohou být nastaveny pomocí jednotlivých kritérií, jejichž aplikací se bude níže zabývat samostatný bod.

### **3.3 Odčinění újmy vzniklé v důsledku daňového řízení**

Tato kapitola se bude zabývat praktickou stránkou odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým daňovým řízením. Aby mohla být předmětná nemajetková újma odčiněna, je nejprve nutné zkoumat, jakou délku daňového řízení lze považovat za přiměřenou. Následovat bude výklad jednotlivých kritérií ve vztahu k charakteristikám

---

<sup>272</sup> Statistická data byla poskytnuta Ministerstvem financí na žádost.

<sup>273</sup> Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2434/2010; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3936/2010.

daňového řízení. V této oblasti dosud neexistuje mnoho judikatury soudů vyšších stupňů. Co se týče judikatury ESLP, ta se zabývá nepřiměřenou délkou daňového řízení pouze v případě, že v něm bylo uloženo penále. Lze proto vycházet především z výkladu kritérií, která jsou obecně platná pro všechny druhy řízení, a z dosavadní relevantní judikatury soudů nižších stupňů. Kapitola bude zakončena zahraničním srovnáním, které celou problematiku zasadí do širšího kontextu.

### 3.3.1 Přiměřenost délky daňového řízení

Stejně jako v případě soudního řízení nelze obecně určit, jaká jeho délka je ještě přiměřená a jaká již nikoliv, nelze tak učinit ani u daňového řízení.<sup>274</sup> Lhůty pro stanovení a placení daně neposkytují dostatečné vodítko. Základní lhůta pro stanovení daně je tříletá,<sup>275</sup> v důsledku skutečností předvídaných § 148 Daňového řádu může být však prodloužena, stavěna nebo přerušena. Lhůta pro stanovení daně tak může běžet až 10 let od jejího počátku. Základní lhůta pro placení daně je šestiletá, přičemž nejpozději končí uplynutím 20 let. V případě, že je daň zajištěna zástavním právem zapsaným ve veřejném registru, skončí tato lhůta nejpozději uplynutím 30 let.<sup>276</sup>

Vzhledem k tomu, že Daňový řád vylučuje subsidiární aplikaci Správního řádu a zároveň sám nestanoví lhůty k vydání rozhodnutí, platí, že správce daně musí vydat rozhodnutí v přiměřené době. Přiměřenost délky řízení musí být posuzována dle konkrétních okolností případu, a nikoliv pouze dle numerického údaje délky řízení. Je třeba vyhodnotit složitost věci, plynulost úkonů správce daně, rozsah důkazů, které musí před vydáním rozhodnutí shromáždit, a další rozhodné skutečnosti.<sup>277</sup> Jinak bude vyhodnocena například délka doměřovacího řízení, ve kterém prováděl správce daně pouze postup pro odstranění pochybností, nebo ve kterém vedl rozsáhlou daňovou kontrolu s mezinárodním prvkem.

Pro zhodnocení přiměřenosti délky řízení je nejprve třeba stanovit jeho počátek a konec. Jak bylo vysvětleno výše, v případě navazujícího soudního řízení platí jednota daňového a soudního řízení. Nejvyšší soud uplatňuje tzv. globální pohled na řízení.<sup>278</sup> V případě

---

<sup>274</sup> Rozhodující jsou konkrétní okolnosti případu, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3271/2012.

<sup>275</sup> § 148 odst. 1 Daňového řádu

<sup>276</sup> § 160 Daňového řádu

<sup>277</sup> POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 397. Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2009, sp. zn. 62 Ca 56/2008.

<sup>278</sup> Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1291/2022.



daňového řízení se bude počátek odvíjet od zahájení příslušného dílčího daňového řízení. V nalézací rovině je řízení nejčastěji zahájeno podáním řádného nebo dodatečného daňového tvrzení, případně výzvou k jeho podání ze strany správce daně.<sup>279</sup> Konec řízení nastane zásadně právní mocí posledního rozhodnutí, které bylo v řízení vydáno. Může jít o rozhodnutí správce daně, odvolacího orgánu nebo některého ze správních soudů či Ústavního soudu.<sup>280</sup>

K délce daňového řízení může přispět zejména provádění daňové kontroly, průtahy v odvolacím řízení nebo průtahy ze strany správního soudu. Co se týče daňové kontroly, ani metodické materiály Generálního finančního ředitelství nestanoví žádné interní lhůty vztahující se k její celkové délce.<sup>281</sup> Daňová kontrola je ohraničena pouze lhůtou pro stanovení daně<sup>282</sup> a zásadou rychlosti dle § 7 odst. 1 Daňového řádu.<sup>283</sup> Daňová kontrola se ze své podstaty vyznačuje vyšší časovou náročností, a to na rozdíl od postupu k odstranění pochybností, který má pouze rychle objasnit konkrétní pochybnosti správce daně.<sup>284</sup> V daňové kontrole obvykle probíhá rozsáhlé vyšetřování a dokazování,<sup>285</sup> což se logicky promítne do její délky. Ve složitých případech může daňová kontrola trvat i více let, aniž by byla nepřiměřeně dlouhá. Při hodnocení délky daňové kontroly je proto třeba zkoumat, zda nedocházelo ke zbytečným průtahům, zda činil správce daně konkrétní úkony účelně a zda délka odpovídala rozsahu a náročnosti daňové kontroly.

Pro přiměřenost délky odvolacího řízení lze aplikovat Pokyn č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní.<sup>286</sup> Jedná se o interně závazný právní akt vydaný Ministerstvem financí, který obsahuje některé lhůty pro vyřízení podání správcem daně.<sup>287</sup> Zřejmě nejdůležitější lhůtou je zde lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání, která činí zásadně 6 měsíců od podání

---

<sup>279</sup> NOVOTNÁ, M., JORDANOVÁ, K., KRUPÍČKOVÁ, L., ŠOTNÍK, J. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 57 a 63–64.

<sup>280</sup> Viz VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 331.

<sup>281</sup> Metodický pokyn Generálního finančního ředitelství k procesním aspektům daňové kontroly ze dne 22. 6. 2022, č. j. 36381/22/7700-10124-506246.

<sup>282</sup> Lhůta pro stanovení daně se zahájením daňové kontroly přerušuje a začíná běžet znovu dle § 148 odst. 3 Daňového řádu. V průběhu daňové kontroly se lhůta staví zejména po dobu vyřizování žádosti o mezinárodní spolupráci při správě daní dle § 148 odst. 4 písm. f) Daňového řádu.

<sup>283</sup> Čl. IV. bod 3. Metodického pokynu Generálního finančního ředitelství k procesním aspektům daňové kontroly ze dne 22. 6. 2022, č. j. 36381/22/7700-10124-506246.

<sup>284</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Aps 20/2013-61.

<sup>285</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 Ans 10/2012-52.

<sup>286</sup> Pokyn č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní: Ministerstvo financí ČR. In: Finanční zpravodaj 5/2015, ze dne 17. 12. 2015, č. j. MF-21968/2015/39.

<sup>287</sup> Zavazuje věcně příslušné útvary Ministerstva financí, orgány Finanční správy a orgány Celní správy České republiky. Viz úvodní ustanovení Pokynu č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní.

odvolání.<sup>288</sup> Tato lhůta může být v odůvodněných případech prodloužena nejbližší nadřízeným správním orgánem až na dvojnásobek.<sup>289</sup> Lhůty zahrnuté v Pokynu č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní nejsou zákonnými lhůtami a jejich překročení nemá vliv na platnost rozhodnutí.<sup>290</sup> Zavedením těchto lhůt však vznikla správní praxe, která zavazuje podřízené správní orgány.<sup>291</sup> Překročení interní lhůty proto může být vodítkem pro posouzení průtahů v daňovém řízení.<sup>292</sup>

Ministerstvo financí ani Generální finanční ředitelství nevede souhrnnou statistiku týkající se délky daňových řízení, a proto nelze určit, zda bývá řízení nepřiměřeně dlouhá spíše v důsledku průtahů správce daně, nebo v důsledku nepřiměřené délky navazujícího soudního řízení.<sup>293</sup> Z výroční statistické zprávy Ministerstva spravedlnosti plyne, že minimálně správní soudnictví je dlouhodobě přetížené.<sup>294</sup> V České republice činila v roce 2021 délka soudního řízení správního u krajských soudů průměrně 511 dní. Průměrná délka řízení u Městského soudu v Praze byla přitom 643 dní, u Krajského soudu v Brně 559 dní a u Krajského soudu v Ústí nad Labem 633 dní.<sup>295</sup> Řízení u Nejvyššího správního soudu trvalo v roce 2021 průměrně 277 dní.<sup>296</sup> Tato data indikují, že hodnoty délky řízení ve správním soudnictví jsou stále příliš vysoké,<sup>297</sup> což často způsobuje nepřiměřenou délku celého daňového řízení.

---

<sup>288</sup> Čl. I bod 1. písm. a) ve spojení s čl. II bod 1. Pokynu č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní.

<sup>289</sup> Čl. II bod 5. Pokynu č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní.

<sup>290</sup> ALEXA, K. *Lhůty při správě daní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, s. 200.

<sup>291</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57.

<sup>292</sup> Lze analogicky odvodit ze skutečnosti, že překročení interní lhůty opravňuje osobu zúčastněnou na správě daní podat podnět na ochranu před nečinností dle § 38 odst. 1 písm. b) Daňového řádu. Viz ALEXA, K. *Lhůty při správě daní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, s. 200.

<sup>293</sup> Srov. *Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2021* [online]. 20. 7. 2022 [cit. 2022-12-27]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocnizpravy-a-informace-o-cinnosti/2021>. Dle informace poskytnuté Ministerstvem financí a Generálním finančním ředitelstvím není vedena statistika týkající se délky daňových řízení.

<sup>294</sup> A to například v porovnání s civilní a trestní agendou, kde je v prvním stupni místně příslušný okresní soud. Viz Ministerstvo spravedlnosti. *České soudnictví 2021: Výroční statistická zpráva* [online]. 2022, s. 23 a 45 [cit. 2022-12-27]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>.

<sup>295</sup> Ministerstvo spravedlnosti. *České soudnictví 2021: Výroční statistická zpráva* [online]. 2022, s. 129 [cit. 2022-12-27]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>.

<sup>296</sup> Nejvyšší správní soud. *Informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Informace poskytnutá 28. 3. 2022* [online]. 28. 3. 2022 [cit. 2022-12-27]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/informace-pro-verejnost/poskytovani-informaci/poskytnute-informace/detail/informace-poskytnuta-28-3-2022>.

<sup>297</sup> Ministerstvo spravedlnosti. *České soudnictví 2021: Výroční statistická zpráva* [online]. 2022, s. 128 [cit. 2022-12-27]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>.

### 3.3.2 Aplikace kritérií

Jak bylo posáno výše, ZOŠ obsahuje v § 31a odst. 3 demonstrativní výčet kritérií, kterými se poměřuje jak přiměřenost délky řízení, tak forma a výše případného zadostiučinění.<sup>298</sup> Jedná se o složitost řízení, jednání poškozeného, postup orgánů veřejné moci a význam předmětu řízení pro poškozeného. Tato kritéria lze aplikovat i na daňové řízení, a to s přihlédnutím k jeho zvláštnostem.

Složitost řízení představuje kritérium, jehož pozitivní vyhodnocení svědčí orgánu veřejné moci, neboť složitost řízení objektivně vede k jeho prodloužení.<sup>299</sup> Lze rozlišit složitost skutkovou, procesní a právní.<sup>300</sup> Skutková složitost řízení se může silně projevit zejména v daňové kontrole. Daňovou kontrolu lze považovat za skutkově složitou, pokud je v jejím průběhu třeba shromáždit velké množství důkazů,<sup>301</sup> pakliže v jejím rámci správce daně vyslýchá svědky<sup>302</sup> nebo se v ní vyskytuje mezinárodní prvek.<sup>303</sup> V přeshraničních případech je běžným postupem, že tuzemský správce daně požádá o výslech svědků zahraniční daňovou správu.<sup>304</sup> Odvolací daňové řízení může být skutkově složitě zejména z důvodu objemného spisového materiálu, který musí odvolací orgán posoudit.<sup>305</sup> Mnohdy rozhoduje odvolací orgán o více platebních výměrech najednou, kdy například vzhledem k daňové kontrole čítá daňový spis tisíce stran. Totéž platí pro rozhodování správního soudu.<sup>306</sup> Řízení před správním soudem se na druhou stranu může vyznačovat nižší složitostí věci než samotné daňové řízení, pokud správní soud rozhoduje pouze o právních otázkách.

Věc může být procesně složitá, pokud daňový subjekt často mění nebo doplňuje svá podání.<sup>307</sup> Do procesní složitosti řízení lze započítat i kritérium počtu instancí, na kterých daňové řízení probíhalo.<sup>308</sup> Daňové řízení může vzhledem k jednotě řízení probíhat postupně například před příslušným finančním úřadem, Odvolacím finančním ředitelstvím,

---

<sup>298</sup> Stanovisko, část IV.

<sup>299</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 335.

<sup>300</sup> KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 704.

<sup>301</sup> Srov. *Vrána proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 30. 11. 2004, stížnost č. 70846/01, bod 29; *Havlíčková proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 14. 2. 2006, stížnost č. 28009/03, bod 26.

<sup>302</sup> Srov. *Pištatorová proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 26. 10. 2004, stížnost č. 73578/01, bod 26.

<sup>303</sup> Srov. *Salapa proti Polsku*, rozsudek ESLP ze dne 19. 12. 2002, stížnost č. 35489/97, bod 84.

<sup>304</sup> Např. dle zákona č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů.

<sup>305</sup> Srov. *Rázlová proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 28. 3. 2006, stížnost č. 20252/03, bod 33.

<sup>306</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2022, č. j. 1 Afs 242/2021-44.

<sup>307</sup> Srov. *Patta proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 18. 4. 2006, stížnost č. 12605/02, bod 67.

<sup>308</sup> Stanovisko, část IV.

prvostupňovým správním soudem, Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem.<sup>309</sup> Jak je vidět, daňové řízení může probíhat až na pěti různých instancích, což je třeba brát zejména při hodnocení délky řízení v potaz.<sup>310</sup>

Právní složitost věci se obvykle projevuje ve výkladových problémech při přijetí nové právní úpravy.<sup>311</sup> Do tohoto subkritéria lze zahrnout také odlišný výklad judikatury Nejvyššího správního soudu orgány Finanční správy a prvostupňovým správním soudem. Důsledkem protichůdného právního výkladu může být rušení rozhodnutí orgánů Finanční správy ze strany správního soudu. Rozdílné názory orgánů veřejné moci mohou být na jednu stranu projevem právní složitosti věci.<sup>312</sup> Na druhou stranu nemůže opakované rušení rozhodnutí příslušných orgánů ospravedlnit vzniklé průtahy. Tato skutečnost může být naopak negativně hodnocena v rámci kritéria postupu orgánu veřejné moci.<sup>313</sup>

Co se týče kritéria jednání poškozeného, poškozený může přispět jak ke zkrácení řízení, tak k jeho prodloužení.<sup>314</sup> Daňový subjekt může urychlit řízení, pokud spolupracuje se správcem daně plynule v přiměřených lhůtách. V případě nečinnosti správce daně může daňový subjekt podat podnět na ochranu před nečinností dle § 38 Daňového řádu, případně poté správní žalobu proti nečinnosti dle § 79 odst. 1 SŘS. Poškozenému nicméně nelze přičítat k tíži, pokud uvedené prostředky na ochranu před nečinností nevyužije.<sup>315</sup> Daňový subjekt může jednat naopak obstrukčně, a to za účelem prodloužení řízení. V daňovém řízení může být motivací k uvedenému jednání uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení nebo placení daně. Pakliže k této situaci dojde, mělo by to být bráno v potaz při stanovení formy zadostiučinění. Má-li poškozený z délky řízení prospěch, zásadně by mělo být dostačujícím zadostiučiněním konstatování porušení práva.<sup>316</sup>

Ačkoliv obstrukční jednání poškozeného není přičitatelné státu,<sup>317</sup> správce daně má nástroje, kterými může obstrukčnímu jednání do jisté míry zamezit. A to například udělením pořádkové pokuty dle § 247 nebo § 247a Daňového řádu. Zda správce daně vhodně použil

---

<sup>309</sup> K věcné a místní příslušnosti viz zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, a SŘS.

<sup>310</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3628/2010.

<sup>311</sup> *Heská proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 23. 5. 2006, stížnost č. 43772/02, bod 31.

<sup>312</sup> *Vojáčková proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 4. 4. 2006, stížnost č. 15741/02, bod 25.

<sup>313</sup> *Kubizňáková proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 21. 6. 2005, stížnost č. 28661/03, bod 35.

<sup>314</sup> Stanovisko, část IV.

<sup>315</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 165/2010.

<sup>316</sup> Srov. *Borsódy a další proti Maďarsku*, rozsudek ESLP ze dne 20. 1. 2009, stížnost č. 16054/06, bod 20.

Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2022, sp. zn. 62 Co 271/2022.

<sup>317</sup> Srov. *Dostál proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 25. 5. 2004, stížnost č. 52859/99, body 209 a 220.

své procesní nástroje se zkoumá v rámci dalšího kritéria, kterým je postup orgánu veřejné moci.<sup>318</sup> Postup orgánu veřejné moci je nejdůležitějším kritériem při hodnocení délky řízení, neboť k závěru o nepřiměřené délce řízení mohou vést pouze příčiny na straně státu.<sup>319</sup> V rámci tohoto kritéria se nehodnotí pouze postup orgánu veřejné moci spočívající v průtazích, nýbrž také v jeho neúčelné činnosti. Tou mohou být například dlouhé spory o místní nebo věcnou příslušnost způsobené nejednotným názorem správních orgánů, respektive soudů, zjevně nadbytečné provádění důkazů nebo nedůvodné odročování jednání.<sup>320</sup>

Význam řízení pro poškozeného je stěžejním kritériem pro stanovení formy a výše zadostiučinění.<sup>321</sup> Zvýšený význam řízení je presumován například u trestního řízení, v řízení týkajícím se rodinného práva, sociálních dávek nebo ve věci osobního stavu.<sup>322</sup> Daňové řízení do těchto řízení s typově zvýšeným významem obvykle nespadá. Je tedy na poškozeném, aby prokázal zvýšený význam řízení, respektive na státu, aby prokázal snížený význam řízení.<sup>323</sup> Daňové řízení může mít pro poškozeného zvýšený význam zejména v případě zadržení většího objemu finančních prostředků, se kterými nemůže po dobu průběhu řízení nakládat. Zvýšený význam bude mít zpravidla řízení, ve kterém byl vydán zajišťovací příkaz, neboť jeho výsledek může mít vliv na samotnou existenci podnikání poškozeného.<sup>324</sup>

Naopak snížený význam může mít například řízení o některém z úroků hrazených správcem daně,<sup>325</sup> je-li výše úroku v poměru k ekonomické síle poškozeného bagatelní.<sup>326</sup> Nepatrný význam by mělo mít také řízení, ve kterém bylo zjištěno, že se daňový subjekt vědomě účastnil daňového podvodu. Ačkoliv výsledek řízení obecně nemá být rozhodný,<sup>327</sup> je třeba vycházet ze zásady, že nikdo nemůže těžit ze svého nepoctivého nebo protiprávního jednání.<sup>328</sup> V těchto případech je proto na místě zabývat se otázkou, zda poškozenému v konkrétním případě nemajetková újma vůbec vznikla a zda lze na daný případ analogicky

---

<sup>318</sup> Srov. Stanovisko, část IV.

<sup>319</sup> *Buchholz proti Německu*, rozsudek ESLP ze dne 6. 5. 1981, stížnost č. 7759/77, bod 49.

<sup>320</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 341.

<sup>321</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3370/2011.

<sup>322</sup> Stanovisko, část IV.

<sup>323</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 344.

<sup>324</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 4 Afs 140/2017-54, bod 29.

<sup>325</sup> K jednotlivým úrokům hrazeným správcem daně viz § 253a–254a Daňového řádu.

<sup>326</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 344.

<sup>327</sup> *Apicella proti Itálii*, rozsudek ESLP ze dne 10. 11. 2004, stížnost č. 64890/01, bod 26.

<sup>328</sup> § 6 odst. 2 Občanského zákoníku

aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4387/2015: „Účastníku, jehož nejistota ohledně výsledku řízení se omezuje na to, zda jeho nepoctivý úmysl bude prokázán, je okolností, která vznik nemajetkové újmy v důsledku nepřiměřené délky tohoto řízení na jeho straně vyvrací.“ Dle konkrétních okolností případu lze rovněž zvážit přiznání zadostiučinění ve formě konstatování.<sup>329</sup>

### 3.3.3 Zahraniční srovnání

Zda bylo účelné rozšířit odškodňování v režimu nepřiměřené délky řízení i na daňové řízení, lze lépe posoudit při srovnání domácí právní úpravy se zahraničím. Na úvod je třeba zmínit, že obecně je česká právní úprava náhrady újmy za výkon veřejné moci ve srovnání s vybranými evropskými státy příznivá vůči poškozeným.<sup>330</sup> Česká právní úprava je nakloněna odškodňování zejména proto, že zakotvuje objektivní odpovědnost státu bez možnosti liberace.<sup>331</sup> Absolutní objektivní odpovědnost státu je ve vztahu k výkonu veřejné moci velmi přísná,<sup>332</sup> což není v evropském kontextu samozřejmostí. V zahraničních právních úpravách bývá odpovědnost státu naopak často postavena na subjektivním principu a je mnohdy koncipována mírněji než občanskoprávní odpovědnost.<sup>333</sup>

Ačkoliv lze zjednodušeně říci, že česká právní úprava obecně poskytuje poškozeným dostatečnou ochranu,<sup>334</sup> je třeba blíže prozkoumat, zda tomu tak je i v případě odškodňování nepřiměřené délky správních řízení včetně daňového. Za tímto účelem jsem se rozhodla blíže prozkoumat německou právní úpravu, neboť rovněž vychází z příslušné judikatury ESLP a obsahuje presumpci vzniku nemajetkové újmy ve vztahu k některým řízením.

V Německé spolkové republice bylo novelou Zákona o organizaci soudů (*Gerichtsverfassungsgesetz*) ze dne 24. 11. 2011 vyhověno požadavku ESLP a v německém

---

<sup>329</sup> Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2022, sp. zn. 69 Co 65/2022 a související usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 3. 2023, sp. zn. 30 Cdo 249/2023.

<sup>330</sup> OLIPHANT, K. (ed.). *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Cambridge: Intersentia, 2016. Uvedená komparativní studie zkoumala právní úpravu odpovědnosti za výkon veřejné moci z evropských zemí v Anglii, Belgii, Rakousku, Dánsku, Francii, Itálii, Německu, Nizozemsku, Norsku, Polsku, Portugalsku, Řecku, Španělsku a ve Švýcarsku.

<sup>331</sup> § 2 ZOŠ

<sup>332</sup> SIMON, P. *ODBORNÉ SYMPOZIUM: Odpovědnost státu za škodu při správě daní: Trojkolejnost ochrany v případě zásahu do práv výkonem veřejné moci* [online]. Brno, 28. 3. 2019 [cit. 2022-12-21]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vzdelavaci-akce/odborne-symposium-odpovednost-statu-zaskodu-pri-sprave-dani/>.

<sup>333</sup> SVOBODA, T. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci?* Právník, č. 8/2019, str. 799.

<sup>334</sup> Srov. SVOBODA, T. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci?* Právník, č. 8/2019, str. 799.

právním řádu byl zakotven nárok vůči státu na náhradu nemajetkové újmy za nepřiměřeně dlouhé soudní řízení a přípravné řízení trestní.<sup>335</sup> Tuto problematiku nyní upravuje především § 198 – § 201 Zákona o organizaci soudů.

Daná právní úprava se vztahuje pouze na soudní řízení a přípravné řízení trestní. Uplatňuje se tedy na veškeré typy německých soudních řízení včetně řízení před finančními soudy. Finanční soudy rozhodují zpravidla spory, ve kterých je žalovaným finanční úřad. Ochrana je zde tedy srovnatelně jako v České republice poskytnutá širěji než vyžaduje ESLP, neboť pokrývá z důvodu právní jistoty a jednotnosti právní úpravy i řízení před finančními soudy.<sup>336</sup>

Pod pojem přípravného řízení trestního spadá také řízení o uložení pokuty (*Bußgeldverfahren*), pokud se do něj zapojí státní zastupitelství nebo soud. Presumpce vzniku nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení se vztahuje také na vyšetřování daňových trestných činů. Vyšetřování mohou vést finanční úřady, které jsou k tomu nadány obdobnými pravomocemi jako státní zastupitelství.<sup>337</sup> V tomto ohledu mají německé finanční úřady více pravomocí než ty české. Vyšetřování nicméně probíhá v rámci trestního stíhání, na které se ochrana vztahuje i v České republice.<sup>338</sup>

Naproti tomu na správní řízení se úprava dle § 198 – § 201 Zákona o organizaci soudů zásadně nepoužije. Dle důvodové zprávy k novele Zákona o organizaci soudů se příslušná právní úprava neuplatní na řízení před správními orgány proto, že nedosahují takové intenzity zásahu jako přípravné řízení trestní. Druhým důvodem, který důvodová zpráva uvádí, je, že se poškozený musí správnímu řízení podrobit, aby mu mohl být uložen trest.<sup>339</sup> V opačném případě záležitost již projednává soud.

Jmenovaná právní úprava se neuplatní ani na tzv. předběžné řízení (*Vorverfahren*), které probíhá před podáním žaloby k finančnímu soudu. V předběžném řízení rozhoduje

---

<sup>335</sup> Zákon o právní ochraně při nepřiměřeně dlouhém soudním řízení a přípravném řízení trestním ze dne 24. 11. 2011 (BGBl. I S. 2302) (*Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren*).

<sup>336</sup> STAHLNECKER, T. *Entschädigung bei überlangen Gerichtsverfahren*. Mnichov: C. H. Beck, 2013, s. 5–6.

<sup>337</sup> § 386 odst. 1 německého daňového řádu ze dne 1. 10. 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61) (*Abgabenordnung*).

<sup>338</sup> BEYER, D. *Unangemessene Verfahrensdauer eines Strafverfahrens*. LHP [online]. 4. 7. 2017 [cit. 2022-12-30]. Dostupné z: <https://www.lhp-rechtsanwaelte.de/themen/unangemessene-verfahrensdauer-eines-strafverfahrens/>.

<sup>339</sup> Důvodová zpráva k zákonu o právní ochraně při nepřiměřeně dlouhém soudním řízení a přípravném řízení trestním ze dne 24. 11. 2011 (BGBl. I S. 2302) (*Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren*), s. 23–24, sněmovní tisk č. 17/3802. Dostupné z: <https://1url.cz/YrzEc>.

o námitkách účastníka finanční úřad, přičemž účastník může podat žalobu zpravidla až po jeho skončení. V případě daňových sporů je proto předběžné řízení podmínkou pro uplatnění žaloby u finančního soudu.<sup>340</sup> Úprava dle § 198 – § 199 Zákona o organizaci soudů se na předběžné řízení neuplatní z důvodu, že účastník řízení může v případě průtahů podat žalobu k finančnímu soudu ještě před skončením předběžného řízení, zásadně však nejdříve po 6 měsících od jeho zahájení.<sup>341</sup>

Kde se neuplatní § 198 – § 201 Zákona o organizaci soudů, platí tzv. úřední ručení (*Amtshaftung*), což je odpovědnost za porušení úřední povinnosti dle čl. 34 základního zákona<sup>342</sup> ve spojení s § 839 německého občanského zákoníku.<sup>343</sup> Nositelem této odpovědnosti je zásadně stát. Poškozený může podat žalobu na náhradu škody způsobené úřední osobou při výkonu úřední moci (*Amtshaftungsklage*), v těchto případech však leží důkazní břemeno na poškozeném.<sup>344</sup>

Z výše uvedeného plyne, že česká právní úprava odškodňování správních řízení je vůči poškozeným vstřícnější než ta německá. Je ale třeba mít na paměti, že nelze spolehlivě srovnávat německá a česká správní řízení, neboť německé správní orgány mohou být nadány jinými pravomocemi než ty české. Ve vztahu k odškodňování délky daňového řízení je nicméně česká právní úprava spíše nadstandardní.

---

<sup>340</sup> § 44 finančního soudního řádu ze dne 28. 3. 2001 (BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679) (*Finanzgerichtsordnung*)

<sup>341</sup> § 46 finančního soudního řádu ze dne 28. 3. 2001 (BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679) (*Finanzgerichtsordnung*); STAHLNECKER, T. *Entschädigung bei überlangen Gerichtsverfahren*. Mnichov: C. H. Beck, 2013, 11 s.

<sup>342</sup> Základní zákon Spolkové republiky Německo (BGBl. S. 1) (*Grundgesetz*).

<sup>343</sup> Občanský zákoník (BGBl. I s. 42, 2909; 2003 I s. 738) (*Bürgerliches Gesetzbuch*).

<sup>344</sup> PILLOKAT, J. *Amtshaftungsanspruch durchsetzen & Entschädigung vom Staat erhalten*. Advocado [online]. 2. 8. 2019 [cit. 2022-12-30]. Dostupné z: <https://www.advocado.de/ratgeber/verwaltungsrecht/behoerden/amtshaftung-anspruch-und-amtshaftungsklage.html>.



## 4 Vybrané aspekty odškodňovacího řízení

Odškodňování daňového řízení v jednotě se soudním řízením přineslo značné množství procesněprávních otázek. Například pokud rozhodlo Odvolací finanční ředitelství o deseti platebních výměrech jedním rozhodnutím a ve věci bylo dále vedeno jedno soudní řízení správní, má být věc posuzována jako deset řízení nebo jako jediné řízení? Nebo jak se vypořádat s regresním nárokem za situace, kdy se průtahů dopustil pouze správní orgán nebo pouze soud? S těmito a dalšími souvisejícími otázkami se musí soudy a úřady vypořádat. Příslušná judikatura se stále vyvíjí a zřejmě bude ještě několik let trvat, než se ustálí. Prozatím lze problematické aspekty kompenzačního řízení pojmenovat, zhodnotit dosavadní judikaturu a nastínit možná řešení.

### 4.1 Předběžné projednání a kompenzační řízení

#### 4.1.1 Předběžné projednání nároku

Jak již bylo zmíněno výše, podmínkou pro podání žaloby na náhradu újmy je předběžné projednání nároku příslušným úřadem dle § 6 ZOŠ.<sup>345</sup> Poškozený musí podat žádost o odškodnění nemajetkové újmy z titulu nepřiměřené délky řízení před uplynutím promlčecí lhůty dle § 32 odst 3 ZOŠ, tedy zásadně do 6 měsíců od skončení průtažného řízení. Příslušný úřad má na projednání nároku 6 měsíců.<sup>346</sup> Výsledkem předběžného projednání je stanovisko, kterým může úřad žádosti zcela či částečně vyhovět a přiznat poškozenému zadostiučinění, nebo naopak nevyhovět. Nevyjádří-li se úřad k žádosti v šestiměsíční lhůtě nebo pakliže žádosti plně nevyhoví, může se poškozený obrátit s žalobou na civilní soud. Stanovisko úřadu není rozhodnutím a předběžné projednání není správním řízením, nýbrž neformálním postupem.<sup>347</sup>

Na žádost poškozeného nejsou kladeny zvláštní požadavky. Poškozený musí v žádosti popsat skutkové okolnosti případu, tedy zejména označit nepřiměřeně dlouhé řízení, alespoň tvrdit vznik nemajetkové újmy a vyčíslit požadovanou výši zadostiučinění.<sup>348</sup> Vzhledem k neformální povaze předběžného projednání nemá poškozený právo na náhradu nákladů

---

<sup>345</sup> § 14 odst. 1, 3 ZOŠ

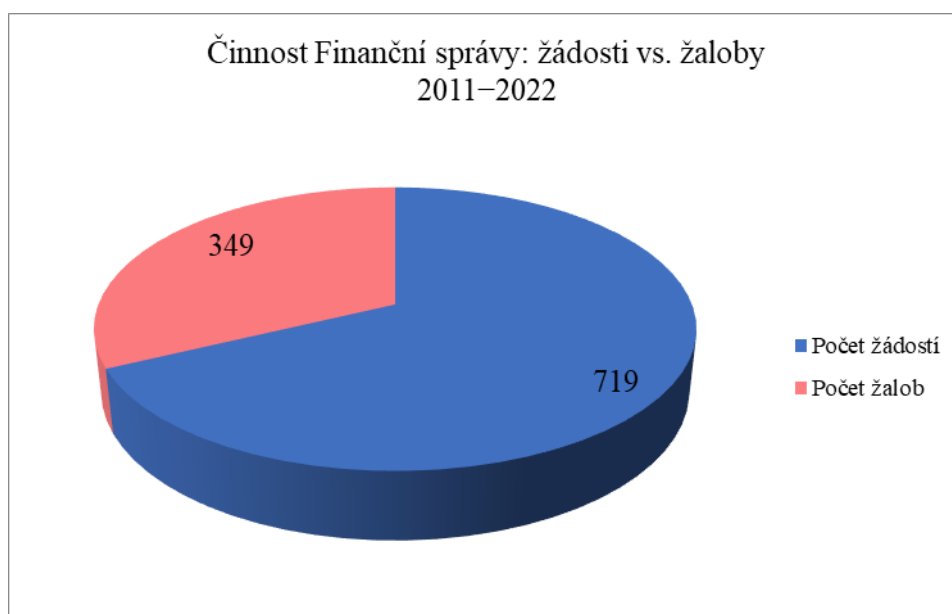
<sup>346</sup> § 15 odst. 2 ZOŠ

<sup>347</sup> VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 180.

<sup>348</sup> K povinnosti tvrdit vznik nemajetkové újmy viz Stanovisko, část V.

právního zastoupení při podání žádosti o odškodnění.<sup>349</sup> Účelem předběžného projednání je zejména předejít soudním sporům.<sup>350</sup> Je tudíž i v zájmu státu v předběžném projednání nároky přiznávat, jsou-li důvodné, neboť v případě úspěchu poškozeného v kompenzačním řízení je stát povinen k náhradě nákladů řízení včetně úroků z prodlení.<sup>351</sup>

Z níže zobrazených statistických údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím plyne, že v případě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu Finanční správy je žalován u soudu zhruba každý druhý nárok na náhradu újmy.<sup>352</sup> Ve srovnání s daty znázorněnými ve sloupcovém grafu v bodě 3.2.3 lze shrnout, že v případě nároku na odškodnění nepřiměřené délky daňového řízení je počet podaných žalob ve vztahu k podaným žádostem prozatím vysoký.



V případě vzniku újmy z titulu nepřiměřené délky daňového řízení je příslušným úřadem k projednání nároku Ministerstvo financí, neboť daně spadají do jeho působnosti.<sup>353</sup> Před vydáním stanoviska týkajícího se odškodnění řízení vedeného před orgány Finanční

<sup>349</sup> § 31 odst. 4 ZOŠ; Předmětné ustanovení týkající se předžalobních nákladů opakovaně aproboval Ústavní soud, viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 4. 2010, sp. zn. I. ÚS 701/10 nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2009, sp. zn. III. ÚS 1619/09.

<sup>350</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., č. 160/2006 Dz, k bodu 15.

<sup>351</sup> K náhradě nákladů řízení viz § 142 a násl. OSŘ. K úrokům z prodlení, které obecně upravuje § 1970 Občanského zákoníku, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001.

<sup>352</sup> Graf znázorňuje počet podaných žádostí a žalob na náhradu újmy dle ZOŠ způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem Finanční správy za období od roku 2011 do roku 2022. Statistické údaje byly poskytnuty Generálním finančním ředitelstvím na žádost.

<sup>353</sup> § 6 odst. 2 písm. b) ZOŠ ve spojení s § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (tzv. kompetenční zákon)

správy si Ministerstvo financí vyžádá podklady od Generálního finančního ředitelství. Pověřený zaměstnanec Generálního finančního ředitelství následně zastupuje Ministerstvo financí v případném soudním řízení.<sup>354</sup>

Na základě § 6 odst. 3 ZOŠ, účinného od 1. 4. 2020, jedná za stát v případě jednoty správního a soudního řízení úřad, který je příslušný k projednání nároku ve vztahu ke správnímu řízení.<sup>355</sup> To znamená, že v případě jednoty daňového a soudního řízení jedná za stát pouze Ministerstvo financí, ačkoliv k projednání nároku na odčinění újmy způsobené správními soudy je obecně příslušné Ministerstvo spravedlnosti.<sup>356</sup> Režim jednoho příslušného úřadu je v souladu s postojem Ústavního soudu, dle kterého nelze na poškozené klást ve věci uplatnění žádosti o odškodnění nepřiměřené nároky.<sup>357</sup> Ani z pohledu ZOŠ by nemělo být rozhodné, který orgán zadostiučinění poskytne, neboť nositelem odpovědnosti je stát.<sup>358</sup> V praxi nicméně přináší tato úprava určité nejasnosti, které musí být na úrovni příslušných úřadu vyřešeny.

Aby tato koncepce správně fungovala, musí být účinně nastavena spolupráce mezi Ministerstvem financí a Ministerstvem spravedlnosti. Za nejvhodnější formu kooperace považují tu, v rámci které by Ministerstvo spravedlnosti poskytlo Ministerstvu financí podkladové stanovisko, ve kterém by se vyjádřilo k délce řízení v úseku před soudy.<sup>359</sup> Je nicméně na příslušných úřadech, jakou formu spolupráce zvolí. Další problematickou oblastí je otázka regresů, které se budu podrobněji věnovat níže. Úřady by mezi sebou měly mít nastavená pravidla uplatňování regresních nároků způsobem, který bude reflektovat podíl správních orgánů a soudů na délce řízení. Může totiž dojít například k situaci, že Ministerstvo financí bude odškodňovat poškozené za nepřiměřenou délku řízení, která byla způsobena průtahy v úseku soudního řízení, aniž by orgány Finanční správy pochybily.

---

<sup>354</sup> Čl. 23c bod 3. písm. d) Organizačního řádu Finanční správy České republiky ze dne 23. 6. 2015, č. j. 41392/15/7400-00180, ve znění pozdějších změn (stav k 1. 1. 2023).

<sup>355</sup> Ustanovení § 6 odst. 3 ZOŠ bylo vloženo do ZOŠ zákonem č. 118/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Názory podporující tento postup lze nicméně najít i ve starší právní literatuře, viz VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 81.

<sup>356</sup> § 6 odst. 2 písm. b) ZOŠ ve spojení s § 11 kompetenčního zákona

<sup>357</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, bod 68.

<sup>358</sup> § 1 odst. 1 ZOŠ a § 3 odst. 1 písm. a) ZOŠ; Srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, bod 68.

<sup>359</sup> Tento postup by byl v souladu s požadavkem na poskytnutí součinnosti mezi úřady dle § 14 odst. 4 ZOŠ.

Ačkoliv je předběžné projednání podmínkou pro uplatnění nároku u soudu,<sup>360</sup> v případě jeho absence se jedná o odstranitelnou podmínku řízení. Zjistí-li soud, že nárok nebyl předběžně projednán, vyzve účastníka řízení k nápravě dle § 104 odst. 2 OSŘ. Nevyhoví-li poškozený výzvě k nápravě, soud řízení zastaví. Skutečnost, že nárok nebyl předběžně projednán však nikdy nevede k zamítnutí žaloby.<sup>361</sup> V případě, že poškozený podá žalobu k soudu předčasně, tedy před uplynutím šestiměsíční lhůty, vyčká soud vyjádření příslušného úřadu a poté pokračuje v řízení.<sup>362</sup> Předčasně podaná žaloba tedy nemusí být důvodem k přerušení řízení. Zde je však důležité uvést, že doba, po kterou soud vyčkává na výsledek předběžného projednání nelze přičítat k tíži státu při eventuálním hodnocení délky kompenzačního řízení.<sup>363</sup>

#### 4.1.2 Kompenzační řízení

Není-li poškozený s výsledkem předběžného projednání jeho nároku spokojen, může se obrátit s žalobou na civilní soud.<sup>364</sup> Soudní poplatek za prvostupňové řízení činí 2.000 Kč a odvolací řízení je dokonce bez poplatku, což činí kompenzační řízení pro poškozené velmi dostupným.<sup>365</sup> O nárocích na náhradu újmy dle ZOŠ rozhodují v prvním stupni okresní soudy, respektive obvodní soudy v Praze nebo Městský soud v Brně.<sup>366</sup>

Co se týče místní příslušnosti, žalobce má na výběr ze dvou možností. Žalobu může podat zaprvé k obecnému soudu žalovaného.<sup>367</sup> Tím je v případě nároku na odškodnění újmy způsobené daňovým řízením Obvodní soud pro Prahu 1, neboť v jeho obvodu má sídlo Ministerstvo financí jakožto příslušná organizační složka státu.<sup>368</sup> Kromě toho lze žalobu podat na základě § 87 písm. b) OSŘ k soudu, v jehož obvodu došlo ke vzniku tvrzené újmy.<sup>369</sup>

---

<sup>360</sup> § 14 odst. 3 ZOŠ

<sup>361</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007.

<sup>362</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011.

<sup>363</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 725/2011.

<sup>364</sup> § 7 odst. 1 OSŘ

<sup>365</sup> Poplatek za návrh na zahájení řízení upravuje Položka 8a sazebníku poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Sazebník poplatků neobsahuje zvláštní ustanovení týkající se odvolacího řízení. Ústavní soud konstatoval, že bez zvláštní zákonné úpravy nemůže být odvolací řízení zpoplatňováno, viz náleží Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 1415/18-2. Viz též SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 370.

<sup>366</sup> § 9 odst. 1 OSŘ ve spojení s § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

<sup>367</sup> § 84 OSŘ

<sup>368</sup> § 85 odst. 5 OSŘ

<sup>369</sup> § 87 písm. b) OSŘ

Judikatura Nejvyššího soudu dospěla k závěru, že v případě nároku na odškodnění nepřiměřené délky řízení vedeného na více instancích je místně příslušným soudem dle § 87 písm. b) OSŘ pouze ten, v jehož obvodu rozhodoval soud nebo správní orgán v původním řízení na prvním stupni.<sup>370</sup> Pokud rozhodoval v původním řízení na prvním stupni soud, pro určení místní příslušnosti je rozhodná adresa detašovaného pracoviště, kde probíhalo těžiště dokazování.<sup>371</sup> Analogicky v případě daňového řízení nerozhoduje sídlo prvostupňového správce daně, ale adresa příslušného územního pracoviště.<sup>372</sup>

Tato úprava je odůvodněna hospodárností a účinností vzhledem k dostupnosti důkazního materiálu.<sup>373</sup> Tvzení o dostupnosti důkazního materiálu však nemusí platit, neboť spis bývá soudu pro účely kompenzačního řízení mnohdy zasílán přímo z úřadu, u kterého se nacházel pro účely předběžného projednání. Týká se to především řízení, u kterých je veden obsáhlý spis, který by bylo možné jen s obtížemi převést do elektronické podoby. Z tohoto pohledu proto považuji za efektivnější podat žalobu u obecného soudu žalované, neboť důkazní materiál se obvykle buď nachází v jeho obvodu, nebo existuje v elektronické podobě, a poté hledisko jeho dostupnosti ztrácí na významu.

Žalobce může být v kompenzačním řízení zastoupen advokátem nebo obecným zmocněncem.<sup>374</sup> Daňový poradce, který žalobce zastupoval v původním daňovém řízení, jej tedy může v kompenzačním řízení zastupovat pouze jako obecný zmocněnec. Praktickým důsledkem je, že odměna daňového poradce za zastoupení v občanském soudním řízení není součástí nákladů řízení, a to na rozdíl od jeho odměny za zastoupení v daňových záležitostech ve správním soudnictví.<sup>375</sup>

Pasivně legitimován je v kompenzačním řízení stát.<sup>376</sup> Žalobce je nicméně povinen v žalobě označit rovněž příslušnou organizační složku,<sup>377</sup> v tomto případě Ministerstvo financí.<sup>378</sup>

---

<sup>370</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1958/2014.

<sup>371</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 4816/2017.

<sup>372</sup> Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2022, sp. zn. 11Co 203/2022.

<sup>373</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 4816/2017.

<sup>374</sup> § 25 odst. 1 a § 27 odst. 1 OSŘ; SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 368.

<sup>375</sup> Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4644/2015. Srov. § 137 odst. 2 OSŘ a § 35 odst. 2 SŘS.

<sup>376</sup> v souladu s § 1 odst. 1 a § 3 odst. 1 písm. a) ZOŠ; Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 3464/2006.

<sup>377</sup> Jedná se o povinnou náležitost žaloby dle § 79 odst. 1 OSŘ. Viz SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 360.

<sup>378</sup> § 6 odst. 2 písm. b) ZOŠ ve spojení s § 4 odst. 1 kompetenčního zákona; viz též § 21a odst. 1 písm. b) OSŘ ve spojení s § 19 a § 20 OSŘ

Žalovaná by tak měla být správně označena jako „Česká republika – Ministerstvo financí České republiky“. Jak bylo zmíněno výše, za Ministerstvo financí jedná v těchto případech pověřený zaměstnanec Generálního finančního ředitelství.<sup>379</sup> Pověření uděluje konkrétním zaměstnancům v souladu s § 21a odst. 3 OSŘ ministr financí.

V souvislosti s uplatňováním nároků z titulu nepřiměřené délky daňového řízení dochází v poslední době ke snahám o jejich multiplikaci.<sup>380</sup> Daňové řízení má specifickou povahu, neboť se vztahuje vždy pouze k jedné dani za určité zdaňovací období.<sup>381</sup> Například v případě DPH je zdaňovacím obdobím zásadně kalendářní měsíc, a proto daňové řízení probíhá ve vztahu ke každému měsíci zvlášť.<sup>382</sup> Daňové řízení může probíhat například tak, že správce daně vydá na základě výsledku daňové kontroly deset platebních výměrů v jiné než původně tvrzené výši. Daňový subjekt podá proti všem platebním výměrům jedno odvolání, přičemž Odvolací finanční ředitelství platební výměry potvrdí. Daňový subjekt podá proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství správní žalobu k Městskému soudu v Praze, se kterou je neúspěšný, a proto se obrátí na Nejvyšší správní soud s kasační stížností.<sup>383</sup> V případě jejího zamítnutí se může obrátit na Ústavní soud, který rozhodne o jeho ústavní stížnosti.<sup>384</sup>

Z formálního hlediska bylo dle výše uvedeného popisu vedeno deset daňových (vyměřovacích) řízení, ačkoliv již od rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství bylo ve věci rozhodováno společně. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatoval: *„Přesto, že o odvolání proti všem dodatečným platebním výměrům bylo rozhodnuto jedním rozhodnutím a byla podána jedna žaloba, fakticky se jednalo o pět rozhodnutí o odvolání a pět žalob, které byly zamítnuty jedním rozhodnutím o odvolání a jedním rozsudkem. Rozsudek krajského soudu o zamítnutí žaloby i rozhodnutí žalovaného o odvolání je tak třeba vnímat jako rozhodnutí zamítající pět podaných žalob, respektive pět podaných odvolání [...].“<sup>385</sup>*

---

<sup>379</sup> Čl. 23c bod 3. písm. d) Organizačního řádu Finanční správy České republiky ze dne 23. 6. 2015, č. j. 41392/15/7400-00180, ve znění pozdějších změn (stav k 1. 1. 2023).

<sup>380</sup> Viz např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2022, sp. zn. 11Co 203/2022.

<sup>381</sup> NOVOTNÁ, M., JORDANOVÁ, K., KRUPÍČKOVÁ, L., ŠOTNÍK, J. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1.

<sup>382</sup> § 99 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

<sup>383</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2022, č. j. 1 Afs 242/2021-44.

<sup>384</sup> čl. 87 písm. d) Ústavy

<sup>385</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2022, č. j. 9 Afs 336/2018-58, bod 23.

Na základě této definice se někteří žalobci domáhají samostatně odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou řízením za každé zdaňovací období zvlášť. V souhrnu tak požadují několikanásobné zadostiučinění, ačkoliv se jednalo prakticky o jeden časový úsek a ve věci bylo již v rámci odvolacího řízení rozhodováno společně.<sup>386</sup> Vzhledem ke dvěma variantám místní příslušnosti soudu je možné se setkat zároveň s tím, že žalobce podá některé žaloby za jednotlivá zdaňovací období k Obvodnímu soudu pro Prahu 1 a některé k soudu příslušnému dle § 87 písm. b) OSŘ. Lze se důvodně domnívat, že za tímto postupem je pouze snaha uměle navýšit náklady řízení, neboť řízení zahájená u různých soudů nelze spojit.<sup>387</sup> Zastávám názor, že popsany postup je zneužitím práva, a proto by v takovém případě žalobci neměla být v případě úspěchu ve věci přiznána náhrada nákladů souvisejících řízení.<sup>388</sup>

Uvedený postup kromě toho zbytečně zatěžuje soudy i úřady. V kompenzačním řízení může navíc docházet k dalším průtahům z důvodu předávání daňového a soudního spisu mezi soudy za účelem rozhodnutí ve věci.<sup>389</sup> Smyslem kompenzačního řízení je odčinit újmu poškozeného, která mu vznikla v důsledku nepřiměřené délky řízení. Jsem toho názoru, že poškozený může pociťovat v těchto případech pouze jedinou nejistotu z výsledku odvolacího nebo soudního řízení, jejichž předmětem může být přezkum více platebních výměrů. Proto považuji za správné, aby byly obdobné případy ve vztahu k odčinění nemajetkové újmy dle ZOŠ posuzovány přinejmenším v části odvolacího a soudního řízení jako jeden nárok.

Dosavadní judikatura Městského soudu v Praze nicméně prozatím formalisticky vychází z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>390</sup> a konstatuje, že v uvedených případech není dána překážka litispendence, a to ani v části soudního řízení.<sup>391</sup> Nejvyšší soud se k této problematice dosud nevyjádřil. V případě akceptace pohledu Městského soudu v Praze bude třeba postupovat tak, že rozhodnutím soudu v jednom z vedených řízení bude újma nárokováná ve zbylých řízeních poměrně zkonsumována.<sup>392</sup> Tímto postupem

---

<sup>386</sup> Viz např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2022, sp. zn. 11Co 203/2022; nebo usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2023, sp. zn. 11 Co 396/2022.

<sup>387</sup> § 112 odst. 1 OSŘ

<sup>388</sup> Tento postup by byl v souladu se závěrem Nejvyššího soudu v usnesení ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1824/2017, ve kterém konstatoval, že procesní obstrukce jsou zneužitím procesních práv a jako takové nepoživají žádné právní ochrany.

<sup>389</sup> Ve vztahu k daňovému subjektu vede správce daně pouze jeden daňový spis dle § 64 a násl. Daňového řádu.

<sup>390</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2022, č. j. 9 Afs 336/2018-58, bod 23.

<sup>391</sup> Viz např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2023, sp. zn. 11 Co 396/2022.

<sup>392</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1021/2010.

bude dosaženo prakticky stejného výsledku, ke kterému by došlo při posouzení věci jakožto jednoho nároku, avšak mnohem složitějším způsobem.

## 4.2 Úroky hrazené správcem daně jako paušalizovaná náhrada újmy

Ačkoliv problematika úroků nespadá sama o sobě do procesního práva, v rámci kompenzačního řízení musí orgán veřejné moci vždy přihlídnout k tomu, zda byl v posuzovaném řízení poškozenému vyplacen některý z úroků hrazených správcem daně.<sup>393</sup> Přiznaný úrok se započítává na újmu vzniklou dle ZOŠ, a to včetně nemajetkové újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky daňového řízení.<sup>394</sup> Cílem této kapitoly bude charakterizovat jednotlivé druhy úroků hrazených správcem daně a rozvést způsob jejich zápočtu na újmu vzniklou dle ZOŠ.

### 4.2.1 Druhy úroků hrazených správcem daně

V daňovém právu existuje několik druhů sankcí, jedná se o pokuty, penále a úroky. Právní úpravu následků porušení povinností při správě daní lze nalézt jak v Daňovém řádu, tak ve zvláštních právních předpisech. Zatímco pokuta a penále jsou sankcemi udělovanými správcem daně daňovému subjektu, a to za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy nebo v souvislosti s doměněním daně, k vyplacení úroku může být povinen jak daňový subjekt, tak správce daně.<sup>395</sup> Daňový řád přitom rozlišuje úroky reparačního a kompenzačního charakteru. Účelem reparačních úroků je odčinit negativní ekonomické následky, které byly způsobeny porušením platební povinnosti. Naproti tomu kompenzační úroky nejsou sankcí za porušení povinnosti, neboť vznikají v důsledku postupu v souladu se zákonem.<sup>396</sup>

Mezi úroky hrazené daňovým subjektem se řadí úrok z prodlení a úrok z posečkané částky.<sup>397</sup> Úroky hrazené správcem daně jsou úrok z nesprávně stanovené daně, úrok z vratitelného přeplatku a úrok z daňového odpočtu.<sup>398</sup> Pro tuto práci jsou podstatné právě úroky hrazené správcem daně, a proto se bude dále věnovat pouze těm. Úroky hrazené správcem daně

---

<sup>393</sup> Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, k § 251d.

<sup>394</sup> viz § 251d Daňového řádu

<sup>395</sup> NECKÁŘ, J. *Daňové úroky a zásada zákazu anatocismu*. Časopis pro právní vědu a praxi [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2022, 30(2), s. 390–391 [cit. 2023-02-06]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/20720/16958>.

<sup>396</sup> Mezi kompenzační úroky se řadí úrok z posečkané částky dle § 253 Daňového řádu a úrok z daňového odpočtu dle § 254a Daňového řádu. Ostatní druhy úroků mají reparační charakter. Viz důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, I. Obecná část, 2.3 Revize sankčního systému.

<sup>397</sup> § 251b odst. 1 Daňového řádu

<sup>398</sup> § 251c odst. 1 Daňového řádu



vznikají ze zákona při naplnění objektivních kritérií, uplatní se zde tudíž objektivní odpovědnost správce daně bez možnosti liberace.<sup>399</sup> Pro všechny úroky platí, že úrok vzniká za každý den, za který jsou splněny podmínky jeho vzniku.<sup>400</sup> Z důvodu hospodárnosti se úrok nepředepíše, pokud nedosahuje ve vztahu k jedné dani za jedno zdaňovací období 1.000 Kč.<sup>401</sup>

Úroky hrazené správcem daně jsou od účinnosti novely č. 283/2020 Sb.<sup>402</sup> upraveny spolu s ostatními sankcemi v části čtvrté Daňového řádu. Jmenovanou novelou byl mimo jiné nahrazen úrok z neoprávněného jednání správce daně současným úrokem z nesprávně stanovené daně.<sup>403</sup> Úrok z nesprávně stanovené daně představuje reparační náhradu v případě pochybení správce daně v nalézací rovině.<sup>404</sup> Nárok na tento úrok vznikne daňovému subjektu v případě, že správce daně stanoví nezákonně daň v širším slova smyslu,<sup>405</sup> nebo v případě úhrady daně na základě nezákonného nebo nicotného zajišťovacího příkazu.<sup>406</sup> Podmínkou pro přiznání úroku z nesprávně stanovené daně je příčinná souvislost mezi nezákonným stanovením daně a její úhradou.<sup>407</sup> Pokud tedy správce daně napraví nesprávně stanovenou daň ještě před její úhradou daňovým subjektem, nárok na úrok z nesprávně stanovené daně nevzniká.<sup>408</sup>

Základem pro stanovení úroku je část nesprávně stanovené daně, kterou daňový subjekt musel uhradit nad rámec daňového tvrzení.<sup>409</sup> V případě nezákonného nebo nicotného zajišťovacího příkazu se vychází z částky, která byla na jeho základě uhrazena.<sup>410</sup> Výše úroku z nesprávně

---

<sup>399</sup> ŠIMEK, K. *ODBORNÉ SYMPOZIUM: Odpovědnost státu za škodu při správě daní: Vztah náhrady škody k úrokům hrazeným správcem daně* [online]. Brno, 28. 3. 2019 [cit. 2023-02-06]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vzdelavaci-akce/odborne-symposium-odpovednost-statu-zaskodu-pri-sprave-dani/>.

<sup>400</sup> § 251a odst. 1 Daňového řádu

<sup>401</sup> Blíže viz § 251a odst. 2 Daňového řádu. Viz též LICHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 998.

<sup>402</sup> Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>403</sup> § 254 Daňového řádu

<sup>404</sup> Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, k bodu 134 (§ 254).

<sup>405</sup> Správce daně tedy nezákonně stanoví buď vyšší daňovou povinnost, nebo nižší daňový odpočet.

<sup>406</sup> § 254 odst. 1 Daňového řádu

<sup>407</sup> Respektive mezi zadržením daňového odpočtu.

<sup>408</sup> Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, k bodu 134 (§ 254).

<sup>409</sup> § 254 odst. 1 písm. a) Daňového řádu; Analogicky v případě nezákonně stanoveného daňového odpočtu se výše úroku vypočítá z rozdílu mezi původně stanoveným a nově stanoveným daňovým odpočtem. Viz § 254 odst. 1 písm. b) Daňového řádu.

<sup>410</sup> § 254 odst. 1 písm. c) Daňového řádu. Viz též LICHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1010.

stanovené daně se rovná výši úroku z prodlení,<sup>411</sup> přičemž po dobu vedení exekučního řízení se zvyšuje na dvojnásobek.<sup>412</sup> Vyčíslený úrok z nesprávně stanovené daně vyjadřuje tzv. cenu peněz, které neměl daňový subjekt kvůli pochybení správce daně ve své dispozici.<sup>413</sup> Od toho se také odvíjí úročené období, které zjednodušeně trvá po dobu, po kterou nemohl daňový subjekt se svými peněžními prostředky z důvodu nesprávně stanovené daně volně nakládat.<sup>414</sup> Je třeba poznamenat, že Daňový řád obsahuje v § 254 odst. 3 výjimky, za kterých právo na přiznání úroku z nesprávně stanovené daně nevzniká.

Druhým typem úroku hrazeného správcem daně je úrok z vratitelného přeplatku, jehož smyslem je reparovat pochybení správce daně v platební rovině.<sup>415</sup> Pod pojmem vratitelný přeplatek je třeba rozumět částku, která je způsobilá k tomu, aby byla vrácena daňovému subjektu.<sup>416</sup> Daňovému subjektu vznikne nárok na úrok z vratitelného přeplatku v případě, že mu správce daně vratitelný přeplatek vrátí po zákonem stanovené lhůtě nebo jej dle pokynů daňového subjektu až po této lhůtě převede na jiný osobní daňový účet nebo jej použije na úhradu nedoplatku či zálohy.<sup>417</sup> Co se týče znaků úroku z vratitelného přeplatku, základem pro výpočet jeho výše je vratitelný přeplatek, který nebyl v zákonné lhůtě vrácen, použit nebo převeden. Úročené období začíná ode dne následujícího po uplynutí lhůty k vrácení přeplatku do dne jeho vrácení, použití nebo převedení. Výše úroku z vratitelného přeplatku odpovídá stejně jako v předchozím případě výši úroku z prodlení.<sup>418</sup>

Posledním druhem úroku hrazeným správcem daně je úrok z daňového odpočtu.<sup>419</sup> Daňový odpočet je daní v širším slova smyslu a lze jej definovat jako vratku ze státního rozpočtu.<sup>420</sup> Úrok z daňového odpočtu byl zaveden do Daňového řádu ke dni 1. 1. 2015<sup>421</sup> v návaznosti

---

<sup>411</sup> Výše úroku z prodlení vychází z Občanského zákoníku, respektive z nařízení vlády č. 351/2013 Sb., dle kterého odpovídá ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou pro první den kalendářního pololetí, v němž došlo k prodlení, zvýšené o 8 procentních bodů.

<sup>412</sup> § 254 odst. 5 Daňového řádu

<sup>413</sup> Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, k bodu 134 (§ 254).

<sup>414</sup> NECKÁŘ, J. *Daňové úroky a zásada zákazu anatocismu*. Časopis pro právní vědu a praxi [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2022, 30(2), s. 393 [cit. 2023-02-06]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/20720/16958>.

<sup>415</sup> § 253a Daňového řádu; Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, k bodu 134 (§ 254).

<sup>416</sup> Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, I. Obecná část, 1.4 Vrácení daňového odpočtu.

<sup>417</sup> LICHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1006–1007.

<sup>418</sup> § 253a odst. 1, 2, 4 Daňového řádu

<sup>419</sup> § 254a Daňového řádu

<sup>420</sup> § 2 odst. 4 Daňového řádu; Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, k bodu 103 (§ 174a a § 174b).

<sup>421</sup> Zákonem č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která přiznala daňovým subjektům nárok na kompenzaci za dlouhodobé prověřování nadměrného odpočtu DPH.<sup>422</sup> Na rozdíl od výše popsaných úroků není úrok z daňového odpočtu sankcí za pochybení správce daně. Má proto pouze kompenzační povahu, a nikoliv reparační.<sup>423</sup> Vznikne v případě, že správce daně prověřuje déle než 4 měsíce skutečnosti uvedené v daňovém tvrzení, ve kterém si daňový subjekt nárokuje daňový odpočet.<sup>424</sup> Základ pro výpočet úroku tvoří daňový odpočet stanovený správcem daně, přičemž výše úroku z daňového odpočtu se rovná polovině úroku z prodlení.<sup>425</sup> Ustanovení o úroku z daňového odpočtu je ve vztahu speciality k ustanovením o ostatních úrocích hrazených správcem daně.<sup>426</sup>

#### 4.2.2 Započitatelnost úroků na újmu

Vztah úroků hrazených správcem daně k odčinění újmy je upraven v § 251d Daňového řádu, který stanoví: „*Přiznat náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, které byly způsobeny daňovému subjektu jednáním správce daně, lze pouze v rozsahu, v jakém nevzniká úrok hrazený správcem daně.*“ Z citovaného ustanovení plyne, že se poškozený může domáhat náhrady újmy dle ZOŠ pouze v rozsahu, ve kterém nebyl odškodněn některým z úroků hrazených správcem daně. Účelem úroků hrazených správcem daně je pokrýt veškeré negativní následky, které mohly daňovému subjektu v důsledku pochybení nebo dotčeného postupu správce daně vzniknout, a tím předejít procesně náročnějšímu projednání a řízení dle ZOŠ.<sup>427</sup>

Nelze však vyloučit, že skutečná újma bude vyšší. Této újmy vzniklé nad rámec přiznaného úroku se může poškozený domáhat postupem podle ZOŠ.<sup>428</sup> Jak stanoví výše citovaný § 251d Daňového řádu, úrok se nezapočítává pouze na náhradu škody, ale také na přiměřené zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu, a to samozřejmě i z titulu nepřiměřené délky řízení. Pokud tudíž vznikl v posuzovaném průtažném řízení některý z úroků hrazených správcem daně, tato částka se započítá na příslušné přiměřené zadostiučinění. Jinak řečeno,

---

<sup>422</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. 7 Aps 3/2013, bod 40.

<sup>423</sup> Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, k bodu 136 (§ 254a).

<sup>424</sup> § 254a odst. 2 Daňového řádu

<sup>425</sup> § 254a odst. 1, 5 Daňového řádu

<sup>426</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, sp. zn. 1 Afs 235/2014, bod 19.

<sup>427</sup> Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, k § 251d. Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2015, č. j. 3 As 113/2014-47 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2022, č. j. 2 Afs 351/2020-32, bod 21.

<sup>428</sup> ŠIMEK, K. *ODBORNÉ SYMPOZIUM: Odpovědnost státu za škodu při správě daní: Vztah náhrady škody k úrokům hrazeným správcem daně* [online]. Brno, 28. 3. 2019 [cit. 2023-02-06]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vzdelavaci-akce/odborne-symposium-odpovednost-statu-zaskodu-pri-sprave-dani/>.

úřad nebo soud odečte od částky přiměřeného zadostiučinění výši vzniklého úroku.<sup>429</sup> Pakliže je částka, kterou byl poškozený odškodněn prostřednictvím úroku, vyšší než přiměřené zadostiučinění dle ZOŠ, soud žalobu zamítne.<sup>430</sup> Smyslem započtení úroku na náhradu újmy je přitom předejít duplicitnímu odškodnění poškozeného.<sup>431</sup>

Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, předpokládala přiznání náhrady újmy nad rámec předepsaného úroku zejména v případě úroku z nesprávně stanovené daně, kde lze očekávat, že bude vzniklá újma vyšší než přiznaný úrok. Naopak v případě úroku z daňového odpočtu a úroku z vratitelného přeplatku zákonodárce souběžné řízení o náhradě újmy nepředpokládal, neboť se jedná v obou případech o odškodnění za zadržování finančních prostředků po určitou dobu, které by mělo být dostatečně pokryto přiznaným úrokem.<sup>432</sup>

Vzhledem k aktuální judikatuře týkající se odškodnění nepřiměřené délky daňového řízení se ovšem situace změnila, a proto budou zřejmě častěji zohledňovány i ostatní úroky hrazené správcem daně. Například v průtažném řízení, ve kterém byla vedena daňová kontrola, je možné, že vznikl daňovému subjektu úrok z daňového odpočtu. K této okolnosti musí orgány veřejné moci přihlídnout z úřední povinnosti a zohlednit ji. V praxi může dojít navíc k situaci, že poškozený uplatní nárok na odškodnění nepřiměřené délky řízení ještě před eventuálním přiznáním některého úroku hrazeného správcem daně. Soud má možnost buď sám posoudit a započítat na přiměřené zadostiučinění i v budoucnu přiznaný úrok,<sup>433</sup> nebo vyčkat či přerušit řízení do doby, než bude případný úrok hrazený správcem daně poškozenému přiznán,<sup>434</sup> a až poté o nároku rozhodnout.<sup>435</sup>

Je třeba dodat, že se ustanovení o úrocích hrazených správcem daně od přijetí Daňového řádu několikrát změnila, přesouvala a upravovala.<sup>436</sup> Do roku 2015 neobsahovala ustanovení týkající se vztahu jednotlivých úroků hrazených správcem daně k náhradě škody výslovnou formulací, že se přiznaný úrok započítává i na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou

---

<sup>429</sup> Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2022, sp. zn. 30 Co 241/2022.

<sup>430</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2022, sp. zn. 30 Co 241/2022.

<sup>431</sup> LICHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1001.

<sup>432</sup> Důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, k § 251d.

<sup>433</sup> dle § 135 odst. 2 OSŘ

<sup>434</sup> dle § 109 odst. 2 písm. c) OSŘ

<sup>435</sup> Viz důvodová zpráva k novele Daňového řádu, č. 283/2020 Dz, k § 251d.

<sup>436</sup> Viz novela Daňového řádu č. 344/2013 Sb., č. 267/2014 Sb., č. 170/2017 Sb. nebo č. 283/2020 Sb.

újmu.<sup>437</sup> Z důvodové zprávy k příslušné novele Daňového řádu č. 267/2014 Sb. nicméně plyne, že vložení ustanovení o zápočtu i na nemajetkovou újmu bylo pouze formálním doplněním této varianty odškodnění.<sup>438</sup> To znamená, že úroky hrazené správcem daně bylo možné započítat na nemajetkovou újmu i před novelou Daňového řádu č. 267/2014 Sb., která tuto možnost pouze explicitně formulovala, aby nevyvstaly žádné pochybnosti.<sup>439</sup>

Zápočet úroků na nemajetkovou újmu umožňoval dokonce i předchozí zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Nejvyšší soud k této problematice v usnesení ze dne 17. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 391/2015, uvedl: „[...] Nejvyšší soud [...] ohledně ustanovení § 64 odst. 6 věta pátá zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vyslovil, že toto ustanovení vychází nikoliv z pojmu skutečné škody, jak ji má na mysli ustanovení § 442 obč. zák., ale z celkové částky, kterou je stát [...] povinen poškozenému subjektu [...] na základě své odpovědnosti uhradit. I když posledně citovaný zákon byl nahrazen daňovým řádem, je ustanovení, k němuž judikoval Nejvyšší soud, svým zněním i účelem identické s ustanovením § 254 odst. 6 daňového řádu. [...] Žalobci sice lze přisvědčit, že podle předmětného ustanovení daňového řádu ve znění účinném do 31. prosince 2014, úrok přiznaný podle tohoto ustanovení se započítává na přiznanou náhradu škody způsobenou daňovému subjektu nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem správce daně, avšak možné pochybnosti o jeho výkladu byly odstraněny novelou provedenou zákonem č. 267/2014 Sb. [...].“<sup>440</sup>

Citovaná judikatura Nejvyššího soudu postavila najisto, že zápočet úroků hrazených správcem daně na zadostiučinění za nemajetkovou újmu byl možný jak za účinnosti Daňového řádu, tak za účinnosti předchozího zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Proto pokud došlo ke vzniku úroku hrazeného správcem daně kdykoliv v průběhu průtažného daňového řízení, je třeba tento úrok na zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení započíst. Tento závěr potvrdil Nejvyšší soud rovněž ve svém recentním usnesení ze dne 8. 3. 2023, sp. zn. 30 Cdo 432/2023.

---

<sup>437</sup> Viz § 254 odst. 6 ve spojení s § 155 odst. 5 Daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2014.

<sup>438</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 267/2014 Dz, K bodu 31 (§ 254 odst. 6).

<sup>439</sup> Zákon č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>440</sup> Viz též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4644/2015, bod 14.

### 4.3 Oprávnění státu požadovat regresní úhradu

Řekněme, že již proběhlo kompenzační řízení, na základě kterého bylo poškozenému poskytnuto peněžní zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku nepřiměřené délky řízení. Ve vztahu k poškozenému je tak věc uzavřena. Na státu nyní je, aby zvážil, zda bude účelné požadovat kompenzaci uhrazené částky po konkrétních osobách, které se na nesprávném úředním postupu podílely. Cílem této kapitoly bude nejprve popsat základy regresních úhrad dle ZOŠ a dále tyto obecné závěry aplikovat na postup při regresu v případě odškodnění nepřiměřené délky daňového řízení. I v oblasti regresů vyvstala řada otázek, které je třeba vyřešit tak, aby byly vyváženy zájmy státu a jednotlivce. Jednotlivec zde přitom může být buď v postavení osoby, která se podílela na výkonu nesprávného úředního postupu, nebo v pozici daňového poplatníka, který má zájem na tom, aby stát efektivně uplatňoval regresní nároky.

#### 4.3.1 Úprava regresní úhrady dle ZOŠ

Regresní úhrada za výkon veřejné moci je speciálně upravena v § 16 až § 18 ZOŠ. V případě regresu týkajícího se odškodnění nesprávného úředního postupu v rámci daňového řízení se uplatní tzv. jednostupňový postih. To znamená, že pokud stát vyplatí kompenzaci poškozenému, může se poté obrátit přímo na odpovědné osoby, které se na nesprávném úředním postupu podílely, a požadovat po nich regresní úhradu.<sup>441</sup> Mezi státem jako oprávněným a odpovědnou úřední osobou jakožto škůdcem vzniká nový závazek, jehož obsahem je povinnost škůdce nahradit oprávněnému způsobenou škodu.<sup>442</sup> Cílem úpravy regresních úhrad je, aby odpovědnost za nesprávný úřední postup v konečném důsledku pocítily ty osoby, které jej fakticky způsobily.<sup>443</sup> Na morální satisfakci se ustanovení o regresu nevztahují, neboť tato forma zadostiučinění nemá majetkově-osobní povahu.<sup>444</sup>

---

<sup>441</sup> Dle § 17 odst. 1 a 2 ZOŠ. IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 157.

<sup>442</sup> Čl. 3 bod 4. Směrnice č. 2/2016 generálního ředitele – Regresní úhrady dle zákona č. 82/1998 Sb., Generální finanční ředitelství, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 153303/15/7100-40125. Viz též rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 11. 2017, sp. zn. 84 Co 161/2017.

<sup>443</sup> Důvodová zpráva k ZOŠ, č. 82/1998 Dz, k § 16.

<sup>444</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 158.

Nárok státu na regresní úhradu vznikne pouze v případě protiprávního zaviněného porušení povinnosti.<sup>445</sup> Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví formu zavinění, musí jít alespoň o nevědomou nedbalost. Postačí tedy, že úřední osoba nechtěla způsobit újmu a ani nevěděla, že ji může způsobit, vzhledem ke svému postavení o tom však vědět měla a mohla.<sup>446</sup> Při správě daní se může stát, že se úřední osoba dopustí nesprávného úředního postupu, ačkoliv se řídila interně závaznými metodickými materiály, které vydává zejména Generální finanční ředitelství za účelem sjednocení postupu orgánů Finanční správy.<sup>447</sup> K tomu může dojít především v důsledku změny judikatury, kdy správní soudy zastávají jiný právní názor než orgány Finanční správy. V takovém případě regresní nárok nevznikne, neboť nebyla splněna podmínka zavinění.<sup>448</sup> Úřední osoba se tedy vyviní, postupuje-li v souladu s platnými metodickými materiály, přestože se poté ukážou jako nesprávné.

ZOŠ vymezuje přísnější podmínky pro uplatnění regresu v případě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu soudce nebo státního zástupce. Po těch může být regresní úhrada požadována pouze v případě, že byla jejich vina prokázána v kárném nebo trestním řízení.<sup>449</sup> Předmětná právní úprava je u soudce odůvodněna zásadou jeho nezávislosti, která je zakotvena na ústavní úrovni v čl. 82 odst. 1 Ústavy.<sup>450</sup> Uvedenou regulací je zohledněn požadavek, aby moc výkonná nezasahovala do moci soudní.<sup>451</sup> Novelou č. 160/2006 Sb. byla obdobná úprava zakotvena i směrem ke státním zástupcům, a to za účelem sjednocení právní úpravy pro soudce a státní zástupce.<sup>452</sup> Naproti tomu pro úředníky, kteří jsou stejně jako státní zástupci součástí moci výkonné, tato podmínka neplatí, což je staví do méně výhodné pozice.<sup>453</sup>

Výše regresní úhrady je ve vztahu ke státním zaměstnancům<sup>454</sup> zásadně omezena čtyř a půl násobkem jejich průměrného platu.<sup>455</sup> Jmenované pravidlo neplatí, byla-li újma způsobena

---

<sup>445</sup> § 18 odst. 1 ZOŠ

<sup>446</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2441/2010.

<sup>447</sup> Viz čl. 143 Organizačního řádu Finanční správy České republiky ze dne 23. 6. 2015, č. j. 41392/15/7400-00180, ve znění pozdějších změn (stav k 1. 1. 2023).

<sup>448</sup> Srov. Důvodová zpráva k ZOŠ, č. 82/1998 Dz, k § 18.

<sup>449</sup> § 17 odst. 2 ZOŠ

<sup>450</sup> Důvodová zpráva k ZOŠ, č. 82/1998 Dz, k § 17.

<sup>451</sup> IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 171.

<sup>452</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., č. 160/2006 Dz, k bodu 20.

<sup>453</sup> CHMELÍK, M. *Náhrada škody v daňovém řízení*. Právní rozhledy, 2007, č. 22, s. 809–814.

<sup>454</sup> Přesněji řečeno k osobám, které vykonávají veřejnou moc na základě pracovního nebo obdobného poměru anebo na základě služebního poměru. Viz § 17 odst. 4 ZOŠ.

úmyslně, v opilosti nebo pod vlivem jiných omamných látek.<sup>456</sup> Regresní úhradu může v případě nedbalostního zavinění dále moderovat soud.<sup>457</sup> Omezení výše regresní úhrady by mělo zajistit, že hrozba povinnosti k plnění bude zaměstnance státní správy motivovat k řádnému výkonu veřejné moci, ale na druhou stranu nebude mít likvidační charakter. Možnost domáhat se regresní úhrady v plné výši by mohla vést k negativnímu důsledku v tom smyslu, že by úřední osoby rezignovali na výkon veřejné moci nebo by rozhodovali příliš opatrně.<sup>458</sup> Jinak řečeno by se mohl dostavit výše popsáný mrazící efekt, který by znamenal snížení efektivity výkonu veřejné moci.

Ze stejného důvodu nikdy nebyla přijata opakovaně navrhovaná novela ZOŠ, která by namísto oprávnění státu domáhat se regresní úhrady zavedla povinnost uplatňovat regres ve všech případech.<sup>459</sup> Kromě nežádoucího mrazícího efektu je pouhé oprávnění uplatnit regres odůvodněno i dalšími praktickými aspekty. Zatímco odpovědnost státu za škodu je objektivní bez možnosti liberace, regresní nárok je podmíněn subjektivní odpovědností škůdce. Stát proto musí prokázat zavinění konkrétní osoby nebo osob, což může být v praxi obtížné. Z těchto důvodů by měl být každý případ posuzován individuálně a stát by měl vždy zvážit účelnost domáhání se regresní úhrady.<sup>460</sup> Na druhou stranu v případě, že bude účelné regres proti konkrétní osobě uplatnit, je třeba, aby stát tak v souladu se zásadou péče řádného hospodáře učinil.<sup>461</sup>

ZOŠ obsahuje zvláštní právní úpravu pro případy, že se zaviněného porušení právní povinnosti dopustí více osob.<sup>462</sup> Tato situace může běžně nastat, postačí, že například vedoucí schválí dokument připravený referentem. Při nepřiměřené délce daňového řízení bývá výkon veřejné moci rozložen mezi orgány Finanční správy a soudy, přičemž průtahů se může dopustit více osob v různé míře. Za těchto podmínek je třeba uplatnit nárok na regres proti

---

<sup>455</sup> § 17 odst. 4 ZOŠ ve spojení s § 257 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, respektive s § 95 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

<sup>456</sup> § 257 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, respektive § 95 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

<sup>457</sup> § 18 odst. 5 ZOŠ

<sup>458</sup> FRUMAROVÁ K. *Regresní úhrady – nástroj k "odpovědnější" veřejné správě?* In SKULOVÁ S., KLIKOVÁ A., VALDHANS J. (Eds.) *Dny práva 2015 – Část IX. Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti)*. 2016, s. 123–124.

<sup>459</sup> Viz stanovisko vlády k návrhu novely ZOŠ, sněmovní tisk 335, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2014 [online]. [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=111756>.

<sup>460</sup> FRUMAROVÁ K. *Regresní úhrady – nástroj k "odpovědnější" veřejné správě?* In SKULOVÁ S., KLIKOVÁ A., VALDHANS J. (Eds.) *Dny práva 2015 – Část IX. Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti)*. 2016, s. 124–125.

<sup>461</sup> FRUMAROVÁ K. *K podmínkám vymáhání regresní úhrady ze strany státu vůči územním samosprávným celkům*. *Stavební právo*. Bulletin. 2015, s. 32.

<sup>462</sup> § 18 odst. 3, 4 ZOŠ



jednotlivým osobám dle jejich účasti na nesprávném úředním postupu. V odůvodněných případech může soud rozhodnout, že osoby odpovídají solidárně.<sup>463</sup> K takovému postupu by však nemělo docházet pouze z důvodu, že oprávněný z regresu není schopen určit míru zavinění konkrétních osob.<sup>464</sup>

Co se týče procesních práv odpovědných osob, dle § 18 odst. 6 ZOŠ mohou proti státu uplatnit veškeré námitky, které mohl stát uplatnit proti poškozenému v kompenzačním řízení. Zákon stanoví pro existenci regresního nároku státu relativně krátkou promlčecí lhůtu, která činí jeden rok od vyplacení náhrady újmy.<sup>465</sup> Tato lhůta neběží po dobu kárného nebo trestního řízení soudce či státního zástupce, o kterém bylo pojednáno výše.<sup>466</sup>

### 4.3.2 Regres v případě nepřiměřené délky daňového řízení

V případě nepřiměřené délky daňového řízení, které probíhalo rovněž před soudem, bude stát při uplatnění regresního nároku vzhledem k pasivní legitimaci dle § 6 odst. 3 ZOŠ vystupovat prostřednictvím Ministerstva financí.<sup>467</sup> Ve vztahu k činnosti orgánů Finanční správy je interní postup takový, že Ministerstvo financí požádá o stanovisko Generálního finančního ředitelství, na základě kterého rozhodne, zda regresní úhradu vůči konkrétní osobě či osobám uplatní a v jaké výši. Na Generálním finančním ředitelství rozhoduje o doporučení postupu Ministerstvu financí generální ředitel na základě projednání konkrétního případu pětičlennou regresní komisí. Povinností regresní komise je prošetřit daný případ a zjistit, zda byly splněny podmínky pro uplatnění regresní úhrady. Dotčené orgány Finanční správy i konkrétní osoby mají právo se k regresu vyjádřit.<sup>468</sup>

Ze statistik Generálního finančního ředitelství o činnosti regresní komise plyne, že od roku 2019 do roku 2022 bylo projednáno v souvislosti s činností orgánů Finanční správy 21 případů, přičemž regres byl uplatněn pouze v jednom případě.<sup>469</sup> Lze očekávat, že v důsledku aktuální judikatury bude projednáváno regresní komisí daleko více případů.

---

<sup>463</sup> § 18 odst. 3 ZOŠ

<sup>464</sup> FRUMAROVÁ K. *Regresní úhrady – nástroj k "odpovědnější" veřejné správě?* In SKULOVÁ S., KLIKOVÁ A., VALDHANS J. (Eds.) *Dny práva 2015 – Část IX. Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti)*. 2016, s. 126.

<sup>465</sup> § 34 odst. 1 ZOŠ

<sup>466</sup> § 35 odst. 2 ZOŠ

<sup>467</sup> Srov. čl. 3 bod 2. Směrnice č. 2/2016 generálního ředitele – Regresní úhrady dle zákona č. 82/1998 Sb., Generální finanční ředitelství, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 153303/15/7100-40125.

<sup>468</sup> Čl. 9–10 Směrnice č. 2/2016 generálního ředitele – Regresní úhrady dle zákona č. 82/1998 Sb., Generální finanční ředitelství, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 153303/15/7100-40125.

<sup>469</sup> Statistické údaje byly poskytnuty Generálním finančním ředitelstvím na žádost.

Nízký počet uplatněných nároků bývá ze strany veřejnosti kritizován, neboť ze statistických údajů se může zdát, že stát regresní nároky svévolně neuplatňuje a úředníci se nemusí bát žádného postihu.<sup>470</sup> Jak bylo ale popsáno výše, tato nízká čísla jsou spíše důsledkem obtížnosti nebo nemožnosti prokázat zavinění konkrétní osoby. Stát by měl nicméně vždy odůvodnit, proč se k uplatnění regresní úhrady nepřiklonil. Efektivita uplatňování regresních úhrad může být prověřena Nejvyšším kontrolním úřadem,<sup>471</sup> přičemž tuto činnost státu lze rovněž do jisté míry kontrolovat i ze strany veřejnosti na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.<sup>472</sup>

V případě průtahů v úseku soudního řízení požádá Ministerstvo financí o součinnost Ministerstvo spravedlnosti dle § 18 odst. 7 ve spojení s § 14 odst. 4 ZOŠ. Vzhledem k tomu, že stát může požadovat regresní úhradu po soudci pouze tehdy, prokáže-li se jeho vina v kárném řízení nebo v trestním řízení,<sup>473</sup> jsou ve vztahu k činnosti soudců projednávány pouze jednotky regresních nároků ročně.<sup>474</sup> Tato podmínka uplatňování regresních úhrad značně ztěžuje, a to i z důvodu, že se kárný delikt promlčuje nejpozději za tři roky od jeho spáchání.<sup>475</sup> V případě, že se o průtahu soudce v řízení stát dozví až po více letech z žádosti poškozeného o odškodnění, soudce již není postižitelný.<sup>476</sup> Kromě toho nemůže být regres zpravidla uplatněn ani vůči bývalému soudci, neboť proti němu již nelze zahájit kárné řízení.<sup>477</sup> Naproti tomu bývalého úředníka postihnout lze.<sup>478</sup>

---

<sup>470</sup> Viz např. ČERMUSOVÁ, T. *Úředníci finanční správy platí za chyby výjimečně. Za osm let stát požadoval náhradu jen od jednoho z nich.* iROZHLAS.cz [online]. Český rozhlas, 17. 2. 2019 [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/financni-sprava-zajistovaci-prikazy-nahrada-chyby-uredniku-ministerstvo-financi\\_1902170600\\_tec](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/financni-sprava-zajistovaci-prikazy-nahrada-chyby-uredniku-ministerstvo-financi_1902170600_tec); nebo CUDLÍN, K. *Berní úředníci nejsou hnáni k odpovědnosti za škody, které firmám způsobí.* ekonom.cz [online]. Economia, 15. 9. 2017 [cit. 2023-02-19]. ISSN 2787-9380. Dostupné z: <https://pravnihradce.ekonom.cz/c1-65882010-berni-urednici-nejsou-hnani-k-odpovednosti-za-skody-ktere-firmam-zpusobi>.

<sup>471</sup> § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

<sup>472</sup> CHMELÍK, M. *Náhrada škody v daňovém řízení.* Právní rozhledy, 2007, č. 22, s. 809–814.

<sup>473</sup> § 17 odst. 2 ZOŠ

<sup>474</sup> Viz odpověď Ministerstva spravedlnosti na žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb. ze dne 10. 9. 2019, č. j. MSP-540/2019-OSV-OSV/4 [online]. [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: [https://eudeska.justice.cz/Lists/EUD/Attachments/2193/MSP-540\\_2019-OSV-OSV.pdf](https://eudeska.justice.cz/Lists/EUD/Attachments/2193/MSP-540_2019-OSV-OSV.pdf).

<sup>475</sup> § 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

<sup>476</sup> Srov. BENEŠOVÁ, P. *Stát chce lépe vymáhat peníze po soudcích a žalobcích za jejich chyby.* IROZHLAS.cz [online]. Český rozhlas, 10. 4. 2014 [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: <https://www.irozhlas.cz/node/5927803>.

<sup>477</sup> Srov. MALECKÝ, R. *Ať kárné řízení postihne i soudce a státní zástupce, kteří rezignovali, navrhuje Pelikán.* Česká justice [online]. Media Network, 6. 4. 2015 [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2015/04/at-karne-řízení-postihne-i-soudce-a-statni-zastupce-kteri-rezignovali-navrhuje-pelikan/>.

<sup>478</sup> Srov. čl. 10 Směrnice č. 2/2016 generálního ředitele – Regresní úhrady dle zákona č. 82/1998 Sb., Generální finanční ředitelství, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 153303/15/7100-40125 a § 14 písm. b) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Jak již bylo zmíněno výše, je zde patrný nepoměr mezi úředníky a soudci, kdy soudci jsou ve větší míře chráněni.<sup>479</sup> O to více je proto nutné dbát na přesné rozdělení odpovědnosti mezi osobami, které se na nesprávném úředním postupu podílely. Je třeba, aby v případě, že se průtahy uskutečnily pouze před soudy, byla vyžádána součinnost pouze ze strany Ministerstva spravedlnosti a nemuselo být zahajováno administrativně náročné projednání regresu ve vztahu k úředníkům Finanční správy, kteří se nesprávného úředního postupu nedopustili, a naopak.

V případě nepřiměřené délky řízení bude možné regresní úhradu uplatnit zejména tehdy, pakliže se odpovědná osoba zaviněně dopustí nedůvodného excesivního průtahu. Teoreticky by šlo postihnout i neúčelné jednání způsobující nepřiměřenou délku daňového řízení,<sup>480</sup> avšak v praxi by tato skutečnost byla jen obtížně prokazatelná. Dojde-li naopak k průtahu v důsledku nedostatečného personálního obsazení příslušného orgánu, nemůže jít tato okolnost konkrétní osobě k tíži.

Co se týče vyvažování zájmů státu a jednotlivce v oblasti regresních úhrad, uplatňování regresních úhrad je nejen v zájmu státu, ale nepřímo i v zájmu veřejnosti, neboť kompenzace újmy dle ZOŠ je vyplácena z peněz daňových poplatníků.<sup>481</sup> Na druhou stranu, ačkoliv je v případě regresu stát v postavení poškozeného, je jeho zájmem zároveň to, aby své zaměstnance neodradil od výkonu veřejné moci. Je zde tudíž třeba vyvážit motivační prvek regresních úhrad, který je zajištěn jejich řádným uplatňováním a zároveň efektivní výkon veřejné moci, který je neudržitelný v případě, že bude úředník nebo soudce za každou chybu nepřiměřeně potrestán.<sup>482</sup>

Současná právní úprava regresních úhrad dle mého názoru všechna tato hlediska účinně vyvažuje. Samozřejmě za podmínky, že stát v praxi uplatňuje nároky na regresní úhradu,

---

<sup>479</sup> FRUMAROVÁ K. *Regresní úhrady – nástroj k "odpovědnější" veřejné správě?* In SKULOVÁ S., KLIKOVÁ A., VALDHANS J. (Eds.) *Dny práva 2015 – Část IX. Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti)*. 2016, s. 122–123.

<sup>480</sup> Srov. LICHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 169.

<sup>481</sup> Srov. CHMELÍK, M. *Náhrada škody v daňovém řízení*. *Právní rozhledy*, 2007, č. 22, s. 809–814.

<sup>482</sup> Srov. ČERMUSOVÁ, T. *Úředníci finanční správy platí za chyby výjimečně. Za osm let stát požadoval náhradu jen od jednoho z nich*. iROZHLAS.cz [online]. Český rozhlas, 17. 2. 2019 [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/financni-sprava-zajistovaci-prikazy-nahrada-chyby-uredniku-ministerstvo-financi\\_1902170600\\_tec](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/financni-sprava-zajistovaci-prikazy-nahrada-chyby-uredniku-ministerstvo-financi_1902170600_tec).

které považuje za účelné, a případné neuplatnění řádně odůvodní.<sup>483</sup> Při projednávání a uplatňování regresů za nepřiměřenou délku daňového řízení je dále třeba klást důraz na rozložení odpovědnosti mezi úředníky a soudce. Za účelem splnění těchto předpokladů je stěžejní součinnost Ministerstva financí a Ministerstva spravedlnosti v souladu se zásadou vzájemné spolupráce.<sup>484</sup>

---

<sup>483</sup> Viz též FRUMAROVÁ K. *Regresní úhrady – nástroj k "odpovědnější" veřejné správě?* In SKULOVÁ S., KLIKOVÁ A., VALDHANS J. (Eds.) *Dny práva 2015 – Část IX. Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti)*. 2016, s. 126–127.

<sup>484</sup> § 8 odst. 2 Správního řádu

## Závěr a úvahy de lege ferenda

Primárním cílem rigorózní práce bylo popsat a zhodnotit aktuální judikaturní vývoj odčinění nemajetkové újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky daňového řízení. Léta se poškození mohli domáhat odškodnění za újmu způsobenou zdoluhavým daňovým řízením pouze v režimu jednotlivých průtahů, přičemž vznik nemajetkové újmy museli prokazovat stejně jako ostatní podmínky vzniku odpovědnosti dle ZOŠ. Prokázat vznik nemajetkové újmy způsobené jednotlivými průtahy bylo značně obtížné, o čemž svědčí minimální přiznané zadostiučinění ze strany orgánů veřejné moci. Následkem judikaturních obrátů se situace postupně proměňovala, přičemž dle aktuální judikatury se daňové řízení posuzuje v intencích Stanoviska dle kritérií stanovených ESLP, ačkoliv daňové řízení nespadá pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Toto nové pojetí má nespornou výhodu v tom, že se vzhledem k presumpci vzniku nemajetkové újmy domohou zadostiučinění i ti poškození, kteří by za předchozí právní úpravy nebyli schopni vznik nemajetkové újmy prokázat. Právní úprava může mít pozitivní dopad za předpokladu, že donutí stát, aby poskytl orgánům veřejné moci prostředky k zamezení nepřiměřeně dlouhých řízení. Častým důvodem nepřiměřené délky řízení je nedostatečné personální obsazení orgánů veřejné moci, což je nedostatek, který může stát svými prostředky do jisté míry ovlivnit.

Za účelem nalezení možného prostoru pro zlepšení bych považovala za vhodné, aby Ministerstvo financí nebo Generální finanční ředitelství vedlo statistiku o délce daňových řízení, která bývají nejčastěji předmětem nároků na kompenzaci. Co se týče orgánů Finanční správy, je třeba, aby Odvolací finanční ředitelství důsledně dodržovalo interní lhůty zavedené Pokynem č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní.<sup>485</sup> Odvolací finanční ředitelství má možnost v případě potřeby zažádat o prodloužení lhůty k rozhodnutí Generální finanční ředitelství. Je žádoucí, aby daného institutu využívalo a zabránilo tak možným průtahům v odvolacím řízení, které jdou k tíži státu. I za předpokladu přijetí účinných opatření ze strany orgánů Finanční správy ovšem nedojde k výraznějšímu snížení nepřiměřeně dlouhých daňových řízení, budou-li přetrvávat v současnosti běžné průtahy ze strany správních soudů. Ačkoliv se dle poslední výroční statistické zprávy Ministerstva spravedlnosti přetížení

---

<sup>485</sup> Pokyn č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní: Ministerstvo financí ČR. In: Finanční zpravodaj 5/2015, ze dne 17. 12. 2015, č. j. MF-21968/2015/39.

správních soudů postupně snižuje, průměrná délka prvostupňového soudního řízení správního dosahuje zejména v Praze, v Brně a v Ústí nad Labem stále příliš vysokých čísel.<sup>486</sup>

Na druhou stranu přináší současné řešení mnohá úskalí a možné negativní důsledky zejména pro stát, nicméně nepřímou rovněž pro veřejnost, které by neměly být přehlíženy. Rizika současné právní úpravy spočívají především v hrozbě tzv. mrazícího efektu, který může nastat, pokud budou úřední osoby rozhodovat příliš opatrně nebo na výkon svých pravomocí v důsledku strachu z hrozby regresu rezignují. Je obtížné určit, kde přesně leží hranice mrazícího efektu, nicméně vzhledem k fiskálnímu významu výběru daní je pro stát stěžejní, aby k danému jevu v oblasti správy daní nedošlo. Nová právní úprava bude mít rovněž negativní dopad pro státní rozpočet, což se začíná projevovat již nyní.

I přes výše uvedená rizika se domnívám, že současné nastavení může být krokem správným směrem, ovšem pouze za určitých podmínek. V případě daňového řízení by měl být obzvláště pečlivě hodnocen význam řízení pro poškozeného. V některých případech může být pro daňový subjekt nepřiměřená délka daňového řízení paradoxně výhodná, neboť se zvyšuje pravděpodobnost uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení nebo placení daně, čímž se význam řízení pro poškozeného snižuje. Považovala bych za účelné, aby měl poškozený povinnost podat před uplatněním nároku na odškodnění v posuzovaném řízení podnět na ochranu před nečinností dle § 38 Daňového řádu, respektive stížnost na průtahy dle § 164 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Uvedená podmínka by mohla ověřit, že je pro poškozeného klíčový brzký konec řízení, a nikoliv protahování řízení až do uplynutí prekluzivní lhůty.

Hodnocení významu řízení by mělo být stěžejní rovněž v případě účasti daňového subjektu na daňovém podvodu. Není v souladu s principy spravedlnosti, aby osoby, které mohly způsobit státu značnou škodu svojí vědomou účastí na daňovém podvodu, byly naopak ze strany státu finančně odškodňovány za to, že odhalení jejich protiprávního jednání déle trvalo. Úvahou nad významem řízení pro poškozeného by mělo dojít k zabránění finančního odškodnění těch, kterým daňové řízení nemohlo způsobit nejistotu z jeho výsledku. Je třeba mít na paměti, že účelem kompenzačního řízení není potrestat stát ani kompenzovat daňové subjekty za zákonné odvedení daně, nýbrž odčinit poškozeným nemajetkovou újmu, která jim v důsledku nepřiměřené délky řízení skutečně vznikla.

---

<sup>486</sup> Ministerstvo spravedlnosti. *České soudnictví 2021: Výroční statistická zpráva* [online]. 2022, s. 128–129 [cit. 2022-12-27]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>.

V rámci kompenzačního řízení je především třeba vyřešit současný problém multiplikace soudních řízení, kdy poškození v některých případech uplatňují nárok na odškodnění za nepřiměřenou délku daňového řízení za každé zdaňovací období zvlášť, ačkoliv se jednalo o stejný časový úsek, který byl spojen shodnou daňovou otázkou. Domnívám se, že z pohledu ZOŠ se v těchto případech jedná o jediný nárok, nicméně je třeba vyčkat, jak se k této otázce postaví Nejvyšší soud. V případě, že Nejvyšší soud zaujme opačný postoj, bude dle mého názoru docházet ke zbytečné zátěži soudů a úřadů, což se opět negativně promítne do délky kompenzačního řízení.

Na otázku, zda současný přístup k odškodňování újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky daňového řízení dostatečně vyvažuje zájmy státu a jednotlivce, jsem nenalezla jednoznačnou odpověď. Důvodem je, že se stále jedná o poměrně čerstvou právní úpravu, a proto až následující roky ukážou, jakým směrem se související judikatura a praxe vydá. Navrhla jsem ovšem podmínky, za kterých bych aktuální nastavení odškodňování nepřiměřené délky daňového řízení považovala za optimálně nastavené. Do budoucna proto považuji za vhodné porovnat zde uvedené závěry s judikатурním vývojem a zhodnotit, zda nebyla rovnováha mezi zájmy státu a jednotlivce narušena.

K první a druhé části práce jsem měla k dispozici dostatek zdrojů, které se danou problematikou podrobně zabývají. Druhá polovina práce je naproti tomu z převážné části postavena na obecných závěrech dosavadní judikatury týkající se odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení, které jsem se snažila propojit s principy daňového řízení. Lze dodat, že jsem na trhu našla pouze jednu monografii zabývající se přímo náhradou újmy způsobené daňovým řízením, a to z roku 2006.<sup>487</sup> V průběhu psaní práce byl mojí významnou inspirací článek autora Tomáše Svobody s názvem *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci?*,<sup>488</sup> který mě přinutil se nad problematikou zamyslet ze širšího hlediska. Za přínos této práce považuji, že je psána poměrně netradičně z perspektivy potřeb státu, což může přinést osvěžující pohled do odborné diskuze.

---

<sup>487</sup> KOBÍK, J., TARANDA, P. *Náhrada škody způsobené v daňovém řízení*. Praha: ASPI, 2006.

<sup>488</sup> SVOBODA, T. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci?* Právník, č. 8/2019, s. 793–802.

## Seznam zkratk

<b>Daňový řád</b>	Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.
<b>DPH</b>	daň z přidané hodnoty
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>Finanční správa</b>	Finanční správa České republiky
<b>Listina</b>	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
<b>Manuál</b>	<i>Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení</i> [online]. Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, 2006 [cit. 2021-02-03]. Dostupné z: <a href="http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2016/07/manual_odskodneni_za_prutahy_2006.pdf">http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2016/07/manual_odskodneni_za_prutahy_2006.pdf</a> .
<b>Ministerstvo financí</b>	Ministerstvo financí České republiky
<b>Ministerstvo spravedlnosti</b>	Ministerstvo spravedlnosti České republiky
<b>Nejvyšší soud</b>	Nejvyšší soud České republiky
<b>Nejvyšší správní soud</b>	Nejvyšší správní soud České republiky
<b>Občanský zákoník</b>	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
<b>Občanský zákoník 1964</b>	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 30. 6. 1969.
<b>Obecný zákoník občanský</b>	Zákon č. 946/1811 Sb. zák. soud., obecný zákoník občanský.
<b>OSŘ</b>	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
<b>Správní řád</b>	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
<b>SŘS</b>	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
<b>Stanovisko</b>	Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.
<b>Úmluva</b>	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950 ve znění dodatkových protokolů.
<b>Ústava</b>	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
<b>Ústava 1948</b>	Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.
<b>Ústava 1960</b>	Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.



<b>Ústavní listina 1920</b>	Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.
<b>Ústavní soud</b>	Ústavní soud České republiky
<b>zákon č. 58/1969 Sb.</b>	Zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.
<b>zákon č. 160/2006 Sb.</b>	Zákon č. 160/2006 Sb., kterým se mění 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, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
<b>Zákon o organizaci soudů</b>	Zákon o organizaci soudů ze dne 9. 5. 1975 (BGBl. I s. 1077), ve znění pozdějších předpisů ( <i>Gerichtsverfassungsgesetz</i> ).
<b>ZOŠ</b>	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).

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Komentáře a monografie

- ALEXA, K. *Lhůty při správě daní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. ISBN: 978-80-7380-522-7.
- BAKEŠ, M., KARFÍKOVÁ, M., KOTÁB, P. MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN: 978-80-7400-440-7.
- BAŇOUC, H. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN: 978-80-7357-750-6.
- FIALA, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. 3. opravené a doplněné vydání. Brno: MU – Doplněk, 2002. ISBN: 80-7239-111-9.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 116. ISBN: 978-80-7380-233-2.
- GERLOCH, A. *Veřejná moc*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN: 978-80-7400-059-1.
- HADAMČÍK, L. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016. ISBN: 978-80-7502-167-0.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN: 978-80-7400-287-8.
- HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN: 978-80-7400-812-2.
- IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN: 978-80-7598-854-6.
- KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN: 978-80-7552-935-0.
- KLÍMA, P., ODEHNALOVÁ J. (eds.). *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer, 2018. ISBN: 978-80-7598-141-7.
- KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN: 978-80-7400-365-3.
- KOBÍK, J., TARANDA, P. *Náhrada škody způsobené v daňovém řízení*. Praha: ASPI, 2006. ISBN: 80-7357-199-4.
- KRATOCHVÍL, Z. a kol. *Nové občanské právo*. Praha: ORBIS, 1965.
- LICHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN: 978-80-7400-838-2.
- MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003. ISBN: 80-7201-433-1.

NOVOTNÁ, M., JORDANOVÁ, K., KRUPÍČKOVÁ, L., ŠOTNÍK, J. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN: 978-80-7400-730-9.

NOVOTNÝ, V. a kol.: *Majetek územně samosprávných celků – komplementární pohled vybraných aktuálních problémů soukromého a veřejného práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017. ISBN: 978-80-87956-58-8.

OGRIS, W. *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961–2003*, Thomas (Olechowski hrsg.), Wien: Böhlau 2003. ISBN: 3-205-77101-X.

OLIPHANT, K. (ed.). *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Cambridge: Intersentia, 2016. ISBN: 9781780682389.

POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN: 978-80-7400-804-7.

SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds). *Encyklopedie českých právních dějin, IV. svazek N–O*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, v koedici Ostrava: KEY Publishing, 2016. ISBN: 978-80-7418-261-7.

SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Právní praxe*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 171. ISBN: 978-80-7400-768-2.

STAHLNECKER, T. *Entschädigung bei überlangen Gerichtsverfahren*. Mnichov: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-3-406-65586-9.

SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., DOLEŽÍLEK, J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN: 978-80-7400-828-3.

VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN: 978-80-7400-670-8.

VOJTEK, P. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody II. Odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné moci*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-361-7.

VOJTEK, P. § 2951 (Způsob náhrady škody). In: ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Svazek VI, (§ 2521–3081) [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-7-18]. ASPI\_ID KO89\_f2012CZ. ISSN: 2336-517X. Dostupné v systému ASPI.

## 2. Články a příspěvky ve sbornících

BENEŠOVÁ, P. *Stát chce lépe vymáhat peníze po soudcích a žalobcích za jejich chyby*. IROZHLAS.cz [online]. Český rozhlas, 10. 4. 2014 [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: <https://www.irozhlas.cz/node/5927803>.

BEYER, D. *Unangemessene Verfahrensdauer eines Strafverfahrens*. LHP [online]. 4. 7. 2017 [cit. 2022-12-30]. Dostupné z: <https://www.lhp-rechtsanwaelte.de/themen/unangemessene-verfahrensdauer-eines-strafverfahrens/>.

CUDLÍN, K. *Berní úředníci nejsou hnáni k odpovědnosti za škody, které firmám způsobí*. ekonom.cz [online]. *Economia*, 15. 9. 2017 [cit. 2023-02-19]. ISSN: 2787-9380. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ekonom.cz/c1-65882010-berni-urednici-nejsou-hnani-k-odpovednosti-za-skody-ktere-firmam-zpusobi>.

ČERMUSOVÁ, T. *Úředníci finanční správy platí za chyby výjimečně. Za osm let stát požadoval náhradu jen od jednoho z nich*. IROZHLAS.cz [online]. Český rozhlas, 17. 2. 2019 [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/financni-sprava-zajistovaci-prikazy-nahrada-chyby-uredniku-ministerstvo-financi\\_1902170600\\_tec](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/financni-sprava-zajistovaci-prikazy-nahrada-chyby-uredniku-ministerstvo-financi_1902170600_tec).

ČERVENÁ, R. *Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*. Bulletin advokacie, 1998, č. 8. ISSN: 1210-6348.

DEVLIN, K. *Náhrada škody vzniklé nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem správce daně*. Deloitte. dReport. <https://www.dreport.cz> [online]. 20. 1. 2022 [cit. 2022-07-08]. Dostupné z: <https://www.dreport.cz/blog/nahrada-skody-vznikle-nezakonnym-rozhodnutim-nebo-nespravny-urednim-postupem-spravce-dane/>.

DRÁPALOVÁ, J., DRÁPAL, J. *Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi: Ovlivnil nálezný sp. zn. II. ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění?* Advokátní deník [online]. Česká advokátní komora, 6. 9. 2022 [cit. 2022-12-07]. ISSN: 2571-3558. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2022/09/06/precedenci-zavaznost-judikatury-ustavniho-soudu-v-praxi-ovlivnil-nalez-sp-zn-ii-us-482-18-rozhodovani-obecnych-soudu-o-podminenem-propusteni/>.

FRUMAROVÁ K. *K podmínkám vymáhání regresní úhrady ze strany státu vůči územním samosprávným celkům*. Stavební právo. Bulletin. 2015, s. 32. ISSN: 1211-6386.

FRUMAROVÁ K. *Regresní úhrady – nástroj k "odpovědnější" veřejné správě?* In SKULOVÁ S., KLIKOVÁ A., VALDHANS J. (Eds.) *Dny práva 2015 – Část IX. Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti)*. 2016, s. 124–125. ISBN-13: 978-80-210-8200-7.

HORÁČKOVÁ, L. *Funkce náhrady nemajetkové újmy a vývoj související judikatury*. Právo21 [online]. 9. 8. 2021 [cit. 2022-07-17]. ISSN: 2570-8813. Dostupné z: <https://pravo21.cz/pravo/funkce-nahrady-nemajetkove-ujmy-a-vyvoj-souvisejici-judikatury>.

CHMELÍK, M. *Náhrada škody v daňovém řízení*. Právní rozhledy, 2007, č. 22, s. 809–814. ISSN: 1210-6410.

JIRKA, V. *Odškodnění za průtahy a za nepřiměřenou délku správních řízení*. EPRAVO.CZ [online]. Praha, 8. 6. 2022 [cit. 2022-12-07]. ISSN: 1213-189X. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/odskodneni-za-prutahy-a-za-neprimerenou-delku-spravnich-rizeni-114804.html>.

MALECKÝ, R. *At' kárné řízení postihne i soudce a státní zástupce, kteří rezignovali, navrhuje Pelikán*. Česká justice [online]. Media Network, 6. 4. 2015 [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2015/04/at-karne-rizeni-postihne-i-soudce-a-statni-zastupce-kteri-rezignovali-navrhuje-pelikan/>.

MATOCHA, J. *Nemajetková újma způsobená průtahy ve správním řízení*. Bulletin advokacie, 2017, č. 11. ISSN: 1210-6348.

NECKÁŘ, J. *Daňové úroky a zásada zákazu anatocismu*. Časopis pro právní vědu a praxi [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2022, 30(2), s. 390–391 [cit. 2023-02-06]. ISSN: 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/20720/16958>.

PILLOKAT, J. *Amtshaftungsanspruch durchsetzen & Entschädigung vom Staat erhalten*. Advocado [online]. 2. 8. 2019 [cit. 2022-12-30]. Dostupné z: <https://www.advocado.de/ratgeber/verwaltungsrecht/behoerden/amtshaftung-anspruch-und-amtshaftungsklage.html>.

SLOVÁČEK, D. *Újma z vleklého správního řízení*. Právní rozhledy, 2016, č. 5, s. 173–176. ISSN: 1210-6410.

SVOBODA, T. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci?* Právník, č. 8/2019. ISSN: 0231-6625.

### **3. Právní předpisy**

#### **a) Právní předpisy na ústavní úrovni**

Zákon č. 150/1849 ř. z. (tzv. březnová nebo Stadionova ústava).

Základní zákon státní č. 142/1867 ř. z., o všeobecných právech státních občanů.

Základní zákon státní č. 144/1867 ř. z., o soudcovské moci.

Základní zákon státní č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací.

Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě.

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

Základní zákon Spolkové republiky Německo (BGBl. S. 1), ve znění pozdějších předpisů (*Grundgesetz*).

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

#### **b) Zákony a podzákoné právní předpisy**

Dvorský dekret č. 758/1806 Sb. z. s.

Zákon č. 946/1811 Sb. zák. soud., obecný zákoník občanský.

Zákon č. 112/1872 ř. z., jímžto se pro vykonání článku 9. základního zákona státního, daného dne 21. prosince 1867, (č. 144 zák. říšsk.), o moci soudcovské, pořádá právo stran, žalovati pro porušení práva od soudcovských úředníků u vykonávání úřadu způsobené (tzv. syndikátní zákon).

Zákon č. 109/1918 ř. z., o náhradě škody osobám neprávem odsouzeným.

Zákon č. 318/1918 ř. z., o odškodnění za vyšetřovací vazbu.

Zákon č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění účinném do 31. 12. 1956.

Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 3. 1964.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 30. 6. 1969.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (tzv. kompetenční zákon).

Zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.

Zákon o organizaci soudů ze dne 9. 5. 1975 (BGBl. I s. 1077), ve znění pozdějších předpisů (*Gerichtsverfassungsgesetz*).

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon).

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).

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Finanční soudní řád ze dne 28. 3. 2001 (BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679), ve znění pozdějších předpisů (*Finanzgerichtsordnung*).

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Německý daňový řád ze dne 1. 10. 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), ve znění pozdějších předpisů (*Abgabenordnung*).

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Občanský zákoník (BGBl. I s. 42, 2909; 2003 I s. 738), ve znění pozdějších předpisů (*Bürgerliches Gesetzbuch*).

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

Zákon č. 160/2006 Sb., kterým se mění 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, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

Zákon o právní ochraně při nepřiměřeně dlouhém soudním řízení a přípravném řízení trestním ze dne 24. 11. 2011 (BGBl. I S. 2302) (*Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren*).

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů.

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

Zákonné opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů.

Zákon č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 170/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní.

Zákon č. 118/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Vládní nařízení č. 8/1953 Sb., o státní jakostní inspekci.

Nařízení vlády č. 351/2013 Sb., kterým se určuje výše úroků z prodlení a nákladů spojených s uplatněním pohledávky, určuje odměna likvidátora, likvidačního správce a člena orgánu právnické osoby jmenovaného soudem a upravují některé otázky Obchodního věstníku a veřejných rejstříků právnických a fyzických osob a evidence údajů o skutečných majitelích.

### **c) Vnitřní předpisy**

Pokyn č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní: Ministerstvo financí ČR. In: Finanční zpravodaj 5/2015, ze dne 17. 12. 2015, č. j. MF-21968/2015/39.

Organizační řád Finanční správy České republiky ze dne 23. 6. 2015, č. j. 41392/15/7400-00180, ve znění pozdějších změn (stav k 1. 1. 2023).

Směrnice č. 2/2016 generálního ředitele – Regresní úhrady dle zákona č. 82/1998 Sb., Generální finanční ředitelství, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 153303/15/7100-40125.

Metodický pokyn Generálního finančního ředitelství k procesním aspektům daňové kontroly, ze dne 22. 6. 2022, č. j. 36381/22/7700-10124-506246.

## **4. Judikatura**

### **a) Judikatura ESLP**

*Albert proti Rumunsku*, rozsudek ESLP ze dne 16. 2. 2010, stížnost č. 31911/0.

*Apicella proti Itálii*, rozsudek ESLP ze dne 10. 11. 2004, stížnost č. 64890/01.

*Apicella proti Itálii*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, stížnost č. 64890/01.

*Borsódy a další proti Maďarsku*, rozsudek ESLP ze dne 20. 1. 2009, stížnost č. 16054/06.

*Buchholz proti Německu*, rozsudek ESLP ze dne 6. 5. 1981, stížnost č. 7759/77.

*Campbell a Fell proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1984, stížnost č. 7819/77 a 7878/77.

*Comingersoll S. A. proti Portugalsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 4. 2000, stížnost č. 35382/97.

*Dostál proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 25. 5. 2004, stížnost č. 52859/99.

*EMESA SUGAR N.V. proti Nizozemsku*, rozhodnutí ESLP ze dne 13. 1. 2005, stížnost č. 62023/00.

*Engel a další proti Nizozemsku*, rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71.

*Ezeh a Connors proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, stížnost č. 39665/98 a 40086/98.

*Ferrazzini proti Itálii*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 12. 7. 2001, stížnost č. 44759/98.

*Hartman proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2003, stížnost č. 53341/99.

*Havlíčková proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 14. 2. 2006, stížnost č. 28009/03.

*Heská proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 23. 5. 2006, stížnost č. 43772/02.

*Jussila proti Finsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 11. 2006, stížnost č. 73053/01.

*Kadubec proti Slovensku*, rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 27061/95.

*Kiefer proti Švýcarsku*, rozsudek ESLP ze dne 28. 3. 2000, stížnosti č. 27353/95.

*König proti Německu*, rozsudek pléna ESLP ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73.

*Krosta proti Polsku*, rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 2010, stížnost č. 36137/04.

*Kubizňáková proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 21. 6. 2005, stížnost č. 28661/03.

*Lauko proti Slovensku*, rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95.

*Maaouia proti Francii*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 5. 10. 2000, stížnost č. 39652/98.

*Nykänen proti Finsku*, rozsudek ESLP ze dne 20. 5. 2014, stížnost č. 11828/11.

*Patta proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 18. 4. 2006, stížnost č. 12605/02.

*Pištorová proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 26. 10. 2004, stížnost č. 73578/01.

*Rázlová proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 28. 3. 2006, stížnost č. 20252/03.

*Salapa proti Polsku*, rozsudek ESLP ze dne 19. 12. 2002, stížnost č. 35489/97.

*Sramek proti Rakousku*, rozsudek pléna ESLP ze dne 22. 10. 1984, stížnost č. 8790/79.

*Szott-Medyńska a další proti Polsku*, rozhodnutí ESLP ze dne 9. 10. 2003, stížnost č. 47414/99.

*Västberga Taxi Aktiebolag a Vulic proti Švédsku*, rozsudek ESLP ze dne 23. 7. 2002, stížnost č. 36985/97.

*Vojáčková proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 4. 4. 2006, stížnost č. 15741/02.

*Vrána proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 30. 11. 2004, stížnost č. 70846/01.

*Wurzer proti Rakousku*, rozsudek ESLP ze dne 6. 3. 2012, stížnost č. 5335/07.



## **b) Judikatura Ústavního soudu**

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, č. 403/2002 Sb., ve věci návrhu na zrušení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2003, III. ÚS 696/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 193/03.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 29/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. IV. ÚS 618/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 904/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1305/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2009, sp. zn. III. ÚS 1619/09.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 4. 2010, sp. zn. I. ÚS 701/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 4227/12.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 3816/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2015, sp. zn. III. ÚS 197/15.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. II. ÚS 1930/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 1242/18.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 1415/18-2.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. IV. ÚS 2287/18.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2019, sp. zn. I. ÚS 2872/18.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2404/21.

**c) Judikatura Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu**

Rozsudek Nejvyššího soudu Československé socialistické republiky ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/99.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2001, sp. zn. 30 Cdo 1746/2000.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 16/2004-60.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2840/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, sp. zn. 8 Afs 59/2005.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 25 Cdo 1580/2005.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 3464/2006.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4313/2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 5162/2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 958/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1209/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1612/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3026/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3326/2009.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4196/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4739/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 165/2010.

Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. 30 Cdo 401/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1021/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010-I.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2434/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2441/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2640/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3628/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3936/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4336/2010.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4411/2010.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 725/2011.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011.  
Rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2805/2011.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3370/2011.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 Ans 10/2012-52.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2989/2012.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3271/2012.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. 7 Aps 3/2013.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Aps 20/2013-61.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3310/2013.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu 22. 12. 2015, č. j. 3 As 113/2014-47.  
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, sp. zn. 1 Afs 235/2014.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 30 Cdo 520/2014.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 968/2014.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1876/2014.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1958/2014.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2018/2014.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2755/2014.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4342/2014.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2015, sp. zn. 30 Cdo 243/2015.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 391/2015.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 30 Cdo 519/2015.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2205/2015.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2782/2015.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2865/2015.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3282/2015.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4387/2015.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4644/2015.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2017, sp. zn. 6 Afs 264/2016.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2928/2016.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 4 Afs 140/2017-54.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1838/2017.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016.  
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 11. 2017, sp. zn. 84 Co 161/2017.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1824/2017.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. 30 Cdo 4561/2017.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 4816/2017.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2022, č. j. 9 Afs 336/2018-58.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4315/2019.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2022, č. j. 2 Afs 351/2020-32.  
Rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 31 Cdo 2402/2020.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 5. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3922/2020.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2022, č. j. 1 Afs 242/2021-44.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2022, sp. zn. 30 Cdo 2606/2021.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1291/2022.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 3. 2023, sp. zn. 30 Cdo 249/2023.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2023, sp. zn. 30 Cdo 432/2023.

#### **d) Judikatura soudů nižších stupňů**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2009, sp. zn. 62 Ca 56/2008.  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2022, sp. zn. 69 Co 65/2022.  
Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2022, sp. zn. 11Co 203/2022.  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2022, sp. zn. 30 Co 241/2022.  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2022, sp. zn. 62 Co 271/2022.  
Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2023, sp. zn. 11 Co 396/2022.

### **5. Ostatní zdroje**

Data Finanční správy: *Přehled vybraných hodnot daňových nedoplatků vymožených* [online]. Praha: Generální finanční ředitelství [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: <https://statistiky.financnisprava.cz/cs/vymahani/prehled-vybranych-hodnot-vymoz>.

Důvodová zpráva k zákonu 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), č. 82/1998 Dz.

Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění 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, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, č. 160/2006 Dz.

Důvodová zpráva k zákonu č. 280/2009 Sb., daňový řád, č. 280/2009 Dz.

Důvodová zpráva k zákonu o právní ochraně při nepřiměřeně dlouhém soudním řízení a přípravném řízení trestním ze dne 24. 11. 2011 (BGBl. I S. 2302) (*Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren*), s. 23–24, sněmovní tisk č. 17/3802. Dostupné z: <https://1url.cz/YrzEc>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, č. 89/2012 Dz.

Důvodová zpráva k zákonu č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 267/2014 Dz.

Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 283/2020 Dz.

*Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2021* [online]. 20. 7. 2022 [cit. 2022-12-27]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocní-zpravy-a-informace-o-cinnosti/2021>.

KOSTELANSKÝ L., *Odpovědnost státu za újmu způsobenou podnikateli nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Disertační práce*. Vedoucí práce Spirit, M. Vysoká škola ekonomická v Praze. Fakulta mezinárodních vztahů. Katedra podnikového a evropského práva. Praha. 2021.

*Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení* [online]. Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, 2006 [cit. 2021-02-03]. Dostupné z: [http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2016/07/manual\\_odskodneni\\_za\\_prutahy\\_2006.pdf](http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2016/07/manual_odskodneni_za_prutahy_2006.pdf).

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění a hazardní hry* [online]. 10. 3. 2022. [cit. 2022-12-22]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura>.

Ministerstvo spravedlnosti. *České soudnictví 2021: Výroční statistická zpráva* [online]. 2022 [cit. 2022-12-27]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>.

Nejvyšší správní soud. *Informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Informace poskytnutá 28. 3. 2022* [online]. 28. 3. 2022 [cit. 2022-12-27]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/informace-pro-verejnost/poskytovani-informaci/poskytnute-informace/detail/informace-poskytnuta-28-3-2022>.

Odpověď Ministerstva spravedlnosti na žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb. ze dne 10. 9. 2019, č. j. MSP-540/2019-OSV-OSV/4 [online]. [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: [https://eudeska.justice.cz/Lists/EUD/Attachments/2193/MSP-540\\_2019-OSV-OSV.pdf](https://eudeska.justice.cz/Lists/EUD/Attachments/2193/MSP-540_2019-OSV-OSV.pdf).

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Jednání a dokumenty: Předpis 82/1998 Sb.* [www.psp.cz](http://www.psp.cz) [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [cit. 2023-03-13]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=82&r=1998>.

SIMON, P. *ODBORNÉ SYMPOZIUM: Odpovědnost státu za škodu při správě daní: Trojkolejnost ochrany v případě zásahu do práv výkonem veřejné moci* [online]. Brno, 28. 3. 2019 [cit. 2022-12-21]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vzdelavaci-akce/odborne-sympozium-odpovednost-statu-zaskodu-pri-sprave-dani/>.

SOUKUPOVÁ S., *Náhrada nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení – srovnání české a německé právní úpravy*. Diplomová práce. Vedoucí práce Dvořák, J. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Katedra občanského práva. Praha. 2021.

Stanovisko vlády k návrhu novely ZOŠ, sněmovní tisk 335, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2014 [online]. [cit. 2023-02-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=111756>.

Statistická data poskytnutá na žádost Ministerstvem financí a Generálním finančním ředitelstvím.

ŠIMEK, K. *ODBORNÉ SYMPOZIUM: Odpovědnost státu za škodu při správě daní: Vztah náhrady škody k úrokům hrazeným správcem daně* [online]. Brno, 28. 3. 2019 [cit. 2023-02-06]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/vzdelavaci-akce/odborne-sympozium-odpovednost-statu-zaskodu-pri-sprave-dani/>.

ŠOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Vedoucí práce Malý, K. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Katedra právních dějin. Praha. 2011.

## Odčinění nemajetkové újmy vzniklé v důsledku daňového řízení

### Abstrakt

Rigorózní práce přibližuje přelomovou judikaturu týkající se odčinění nemajetkové újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky daňového řízení. Primárním cílem práce je zhodnotit možné přínosy i úskalí aktuálního přístupu k odškodňování délky daňového řízení a navrhnout jeho optimální nastavení. Sekundárním cílem práce je prozkoumat možné následky rozšiřování odpovědnosti státu za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci, což je ilustrováno právě na současném přístupu k odškodňování průtažného daňového řízení.

Odškodňování daňového řízení v režimu nepřiměřené délky řízení, v rámci kterého je vznik nemajetkové újmy presumován na základě judikatury ESLP, bylo vzhledem k absenci působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy na daňové záležitosti léta zásadně odmítáno. V důsledku judikatury Ústavního soudu se však situace začala měnit a zejména po vydání navazujícího rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020, se daňové řízení zařadilo mezi ostatní řízení, která jsou posuzována optikou jejich nepřiměřené délky. Předložená práce se snaží mimo jiné nalézt odpověď na otázku, zda předmětné nastavení odškodňování délky daňového řízení dostatečně vyvažuje zájmy státu a jednotlivce, nebo nikoliv.

Při psaní práce byl zvolen deduktivní a analyticko-deskriptivní přístup. Účelem prvních dvou částí je zejména vylíčit vývoj a teoretické základy odpovědnosti státu za výkon veřejné moci, a to s důrazem na nepřiměřenou délku řízení. Třetí a čtvrtá část práce aplikuje základy popsané v druhé části práce na závěry aktuální judikatury vztahující se k daňovému řízení. V práci je rovněž poukázáno na praktické problémy při projednání nároku na odčinění vzniklé nemajetkové újmy, které plynou ze zvláštního charakteru daňového řízení.

Dle autorky práce se může stát aktuální přístup k odškodňování daňového řízení účinným prostředkem nápravy, ale pouze za určitých podmínek. Práce obsahuje návrh některých praktických řešení, jak se co nejvíce přiblížit ideálu, aby odškodnění nepřiměřené délky daňového řízení plnilo svůj účel a sloužilo jako kompenzace poškozených, kterým nemajetková újma v důsledku nepřiměřené délky řízení skutečně vznikla.

**Klíčová slova:** nemajetková újma, daňové řízení, nepřiměřená délka řízení

## **Compensation for non-pecuniary damage caused by tax proceedings**

### **Abstract**

This rigorous thesis presents ground-breaking case law regarding compensation for non-pecuniary damage arising from an excessive length of tax proceedings. The primary aim of the thesis is to evaluate the potential benefits and pitfalls of the current approach to compensation for the length of tax proceedings and propose its optimal setting. The secondary aim is to explore the possible consequences of expanding the state's liability for damage caused by the exercise of public authority, as illustrated by the current approach to compensation for lengthy tax proceedings.

Compensation for tax proceedings under the regime of an excessive length of proceedings, under which the occurrence of non-pecuniary damage is presumed based on the case law of the European Court of Human Rights, was fundamentally rejected for years due to the absence of the application of Article 6(1) of the Convention to tax matters. However, as a result of the case law of the Constitutional Court, the situation began to change, following the subsequent judgment of the Supreme Court of 31 August 2021, file no. 30 Cdo 3118/2020, tax proceedings were classified among other proceedings assessed in the light of their excessive length. The thesis seeks, among other things, to find an answer to the question whether or not the current setting of compensation for the length of tax proceedings sufficiently balances the interests of the state and the individual.

In writing the thesis, a deductive and analytical-descriptive approach was adopted. The purpose of the first two parts is to describe the development and theoretical foundations of the state's liability for the exercise of public authority, with an emphasis on an excessive length of proceedings. The third and fourth parts of the thesis apply the foundations described in the second part of the thesis to the conclusions of the current case law relating to tax proceedings. The thesis highlights the practical problems in adjudicating claims for compensation for non-pecuniary damage arising from the specific nature of tax proceedings.

According to the author of the thesis, the current approach to compensation for tax proceedings may become an effective remedy, but only under certain conditions. The thesis



proposes some practical solutions how to come as close as possible to the ideal that compensation for an excessive length of tax proceedings fulfils its purpose and serves as compensation for victims who have actually suffered non-pecuniary damage as a result of excessive length of proceedings.

**Keywords:** non-pecuniary damage, tax proceedings, excessive length of proceeding