

**UNIVERZITA KARLOVA
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2017

JANA HUBATOVÁ-VACKOVÁ

Univerzita Karlova
Právnická fakulta

Jana Hubatová-Vacková

Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Rajchl, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 20. 12. 2017

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Prohlašuji, že předkládaná diplomová práce má 132 909 znaků vlastního textu včetně poznámek pod čarou.

V Praze dne 20. 12. 2017

Podpis

Děkuji panu JUDr. Jiřímu Rajchlovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování. Zároveň děkuji za poskytnuté rady a předané praktické zkušenosti panu JUDr. Gabrielu Brenkovi.

Obsah

Úvod.....	1
1 Odpovědnost státu a územních samosprávných celků.....	3
1.1 Pojem odpovědnosti.....	3
1.2 Historický vývoj odpovědnosti.....	4
1.3 Právní základ odpovědnosti.....	8
1.4 Výkon veřejné moci.....	10
1.5 Subjekty odpovědnosti.....	13
1.6 Povaha odpovědnosti.....	15
2 Škoda a nemajetková újma jako následek, potřeba příčinné souvislosti.....	18
2.1 Škoda.....	18
2.2 Nemajetková újma.....	19
2.3 Příčinná souvislost.....	20
3 Nezákonné rozhodnutí.....	23
3.1 Vady rozhodnutí.....	23
3.2 Nezákonné rozhodnutí.....	25
3.2.1 Obecné vymezení.....	25
3.2.2 Vyloučení odpovědnosti.....	29
3.2.3 Kritéria pro přiznání náhrady újmy.....	32
4 Nesprávný úřední postup.....	35
4.1 Neexistence definice.....	35
4.2 K podmínkám odpovědnosti.....	36
5 Nejčastější případy nesprávného úředního postupu.....	37
5.1 Vady při výkonu dohledových pravomocí orgánů veřejné moci.....	37

5.2	Odpovědnost za škodu na věcech nacházejících se v dispozici orgánu veřejné moci	37
5.3	Odpovědnost za nesprávný úřední postup spočívající ve vadném obsahu poskytovaných informací.....	38
5.4	Nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení	39
5.5	Přestupkové řízení a postup Policie ČR.....	42
5.6	Soudní exekutor	45
6	Odpovědnost státu za újmu způsobenou legislativní činností (nečinností) jako nesprávný úřední postup	46
7	Náhrada nákladů řízení	51
8	Promlčení	53
9	Uplatnění nároku u příslušného orgánu	55
9.1	Předběžné (mimosoudní) projednání	55
9.2	Specifika soudních sporů o náhradu škody a nemajetkové újmy	57
10	Regresní náhrada.....	59
11	Exkurz, srovnání české a slovenské právní úpravy odpovědnosti státu za výkon veřejné moci.....	62
	Závěr	65
	Seznam zkratk	69
	Použitá literatura	70
	Abstrakt.....	79
	Klíčová slova	82

Úvod

Cílem diplomové práce je zpracování právní úpravy nesprávného úředního postupu, jakožto součásti právní úpravy odpovědnosti státu a územních samosprávných celků za výkon veřejné moci.

Subjekty veřejné správy prostřednictvím svých orgánů denně vydávají značná množství rozhodnutí či vykonávají jménem státu či územních samosprávných celků nebo samostatně jinou činnost. Při každodenní práci úřadů dochází k pochybením, která ve svém důsledku vedou k odepření spravedlnosti. Česká republika ve snaze dosáhnout co nejširšího naplnění atributů právního státu považuje za přirozené odčiňovat důsledky nezákonnosti způsobené postupem státu a územních samosprávných celků, které vykonávají veřejnou moc.

Proto Ústava České republiky ve svém čl. 36 odst. 3 zakotvuje právo na náhradu škody a dává tím ústavněprávní základ pro prováděcí právní úpravu. Obecně je institut náhrady škody jedním z klíčových předmětů občanského zákoníku. Ovšem samostatnou úpravu týkající se právě podmínek odpovědnosti a náhrady škody vzniklé činností či nečinností státu a územních samosprávných celků nalezneme v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Nový občanský zákoník bude tedy použit pouze podpůrně pro případ, že ve zmíněném zákoně neexistuje speciální ustanovení.

Zákon č. 82/1998 Sb. uvádí dva způsoby, jakými může vzniknout majetková či nemajetková újma. Prvním je nezákonné rozhodnutí, kterému se v základním přehledu věnují ve třetí kapitole. Zásadní je pro tuto práci problematika nesprávného úředního postupu, jenž je druhým zákonem předpokládaným titulem. Pojem nesprávný úřední postup není definován. Nutno podotknout, že tak zákonodárce učinil záměrně, což zachycuje v důvodové zprávě slovy „výstižnou definici nelze pro jeho mnohotvárnost podat“. Obecně však nesprávný úřední postup znamená činnost (jinou než rozhodovací²) či nečinnost příslušných orgánů, jež povede ke vzniku újmy. Činnost či

² Případně i rozhodovací, ale nikoliv takovou, která se bezprostředně odrazí v obsahu vydaného rozhodnutí. V takové situaci by se jednalo o nezákonné rozhodnutí.

nekonání odpovídající nesprávnému úřednímu postupu lze vnímat zejména jako porušení povinnosti vydat a doručit rozhodnutí či porušení jiných obecných ustanovení procesních předpisů.

V úvodních kapitolách se zaměřím na vymezení obecných pojmů, jakými je odpovědnost, veřejná moc či majetková a nemajetková újma. Na kapitole zabývající se nezákonností rozhodnutí navážu problematikou nesprávného úředního postupu. Zmíním rozdílnost podmínek pro uplatnění nároku na náhradu újmy a zejména pak možné případy nesprávného úředního postupu. V dalších částech bude věnován prostor náhradě nákladů řízení, regresním úhradám a promlčení jakožto podstatných složek zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

V textu se chci rovněž zabývat odpovědností státu za legislativní újmu. Uváděným přívlastkem je pro účely mé práce označována újma způsobená činností parlamentu při vydávání zákonů, činností vlády či ministerstev při vydávání podzákonných předpisů a v neposlední řadě také odpovědnost za porušení práva Evropské unie, typicky důsledek neprovedení evropské směrnice v české legislativě či nepoložení předběžné otázky. Jelikož je tato velmi důležitá otázka řešena jen v mezích judikatorní činnosti našich soudů (potažmo Soudního dvora Evropské unie – dále také „SDEU“) či právní vědy, jedním z cílů této diplomové práce bude analýza možného zakotvení této odpovědnosti v českém právu.

Závěr práce patří exkurzu k našim sousedům – do Slovenské republiky – jejíž úprava dané problematiky se od té naší příliš neliší, avšak v některých podrobnostech se může jevit propracovanější. Ostatně návrhy na revizi či úplné nahrazení zákona se u nás v Poslanecké sněmovně objevují poměrně frekventovaně. Další cíl této práce je tak nasnadě. Pokusím se popsat možné budoucí směry vývoje institutu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

1 Odpovědnost státu a územních samosprávných celků

1.1 Pojem odpovědnosti

Pojem odpovědnosti lze obecně vymezit jako povinnost nést následek jednání (popř. nekonání) porušujícího určitý druh sociální normy. Jestliže dojde k porušení více druhů norem (i taková situace je častá), nastane více druhů odpovědnosti. Tyto je nutno odlišovat, neboť jsou s nimi spojeny různé sankce. Vedle právní odpovědnosti rozeznáváme politickou odpovědnost, ústavní odpovědnost či odpovědnost morální. Za obecný znak odpovědnosti je považována sankce jako „*povinnost snést újmu, nastane-li skutečnost předpokládaná určitou sociální normou.*“³ Tato koncepce odpovědnosti je právní vědou označována jako retrospektivní a pro účely této práce ji považuji za stěžejní.

Protipólem je koncepce perspektivní. Perspektivní (preventivní) pojetí odpovědnosti posiluje v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále také „NOZ“). Dle perspektivní koncepce člověk odpovídá za své jednání od počátku, tedy především „*za to, že se chová řádně, po právu a že plní své povinnosti*“⁴. Jde o odpovědnost vznikající již při vzniku samotného původního primárního vztahu, má však pouze latentní charakter a projevuje se až při porušení primární povinnosti. Jak již bylo uvedeno výše, i s přihlédnutím k názvosloví zákona o OdpŠk se v této práci přikláním k použití retrospektivního (sankčního) pojetí.

Kategorie právní odpovědnosti jako důsledku porušení povinnosti stanovené právní normou lze blíže třídit na odpovědnost v oblasti soukromoprávní a odpovědnost v oblasti veřejnoprávní. Soukromoprávní odpovědnost v sobě typicky zahrnuje odpovědnost za škodu, odpovědnost za prodlení, odpovědnost z bezdůvodného obohacení, odpovědnost za vadu věci a odpovědnost za újmu vzniklou nezákonným zásahem do osobnosti člověka. Pro veřejnoprávní kategorii odpovědnosti jsou tradiční tyto druhy právní odpovědnosti: trestní, správní (administrativní) a disciplinární.

³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 161. ISBN 978-80-7380-454-1.

⁴ ELIÁŠ, Karel. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 79. ISBN 978-80-7208-922-2.

Speciálním případem je pak odpovědnost ústavní a mezinárodněprávní. Jako netradiční druh by mohla ve výčtu stát i odpovědnost za porušení práva Evropské unie, spočívající například v nerespektování povinnosti položit předběžnou otázku dle Smlouvy o fungování Evropské unie (čl. 267)⁵.

Institut odpovědnosti má různé funkce, které se mohou u jednotlivých druhů lišit. Protože odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci zahrnují do mezí civilní odpovědnosti za škodu, důležitou roli zde hrají zejména funkce kompenzační a satisfakční, upozaděna je funkce represivní.

Pokud jde o povahu odpovědnosti a další aspekty, podrobnější výklad zprostředkují následující kapitoly.

Závěrem tedy lze shrnout, že odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem můžeme považovat za odpovědnost právní, za škodu a přes rozdílnost názorů či poznámek o nejednoznačnosti⁶ se přikláním k tomu, že jde o nárok soukromoprávní.

1.2 Historický vývoj odpovědnosti

Odpovědnost státu a územních samosprávných celků za újmu způsobenou rozhodnutím či nesprávným úředním postupem je druhem odpovědnosti, jenž si prošel specifickým vývojem. Velmi zjednodušeně lze říci, že jeden extrém vystřídal druhý. V dobách historických se uplatňoval trend absolutního panovníka stojícího nad davy, který asi nejlépe vystihuje britská maxima „*the king can do no wrong*”⁷. Panovník byl po dlouhá léta suverénem a jako takový byl považován za hlavu státu včetně soudnictví. Soud mu jednoduše nemohl sdělit, že pochybil.

⁵ IŠTVÁNEK, František, Pavel SIMON a František KORBEL *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 10. ISBN 978-80-7552-521-5.

⁶ POMAHAČ, Richard a Lenka PÍTROVÁ. *Správní právo I*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. Scripta iuridica. s. 85. ISBN 978-80-87975-53-4.

⁷ DAM, C. van. *European tort law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 532. ISBN 978-0-19-967226-4.

V dnešní době se dostáváme až k přímému opaku. Jak judikoval Ústavní soud ČR⁸: „*Má-li být stát skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Nelze totiž přehlédnout, že stát nemá svobodnou vůli, nýbrž je povinen striktně dodržovat právo v jeho ideální (škodu nepůsobící) interpretaci.*” Dle některých odborníků by však důsledkem přísně doslovné aplikace těchto závěrů mohly být až extrémní nároky na státní rozpočet a ochromení státních funkcí, k němuž by došlo v okamžiku, kdy by nikdo nechtěl být ve služebním poměru ke státu (územně samosprávnému celku). Vzhledem k obrovskému množství denně vydávaných rozhodnutí a učiněných zásahů je pravděpodobnost pochybení na straně státu vysoká a riziko z toho důvodu vznikající škody nemalé. Nastavení rozumné míry ovšem leží na bedrech zákonodárce.

První stopy právní úpravy odpovědnosti za výkon státní (veřejné) moci tak, jak ji vnímáme dnes, lze na našem území dohledat v roce 1867, kdy byla vydána polylegální prosincová ústava. V rámci této legislativní úpravy ručili státní úředníci za vzniklé škody osobně. Článek ústavy⁹ týkající se odpovědnosti byl proveden zákonem č. 112/1872 ř. z. ze dne 12. července 1872, tzv. syndikátním zákonem, v jehož prvním ustanovení stálo následující: „*Provinilý úředník soudcovský práv jest jakožto hlavní dlužník, a stát mocí tohoto zákona jako rukojmě a plátce.*”

Problematiku odpovědnosti státu po vzniku první Československé republiky nadále upravovala ustanovení syndikátního zákona, dále pak zákon o náhradě škody osobám neprávem odsouzeným a zákon o odškodnění za vyšetřovací vazbu. Nadcházející doba nesvobody pod nadvládou hitlerovského Německa pochopitelně nepřinesla žádný rozvoj.

Radikálnější změny zaznamenala legislativa s nástupem komunistického režimu. Byl přijat zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, který ve svých závěrečných ustanoveních zrušil do té doby stále platný syndikátní zákon. Významnou roli hrálo též

⁸ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17. června 2008.

⁹ Základní zákon státní č. 144 ze dne 21. prosince 1867, čl. 9: „Pro porušení práva, kteréž szpůsobili u vykonávání úřadu svého úředníci soudcovští, může se ke státu nebo k těmto úředníkům kromě prostředkův právních v řízení soudním ustanovených také žalobou přikročiti, kteréžto právo žalobní zvláštním zákonem se uspořádá.”

přijetí občanského zákoníku, zákona č. 40/1964 Sb., a na něj navazujících ustanovení zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Základ dnešní speciální úpravy, tj. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále také „OdpŠk“ či „zákon o OdpŠk“) je vystavěn na obdobných podmínkách, avšak oproti předchozí úpravě vedly politické i jiné okolnosti k rozšíření okruhu nositelů veřejné moci.

Odpovědnost státu za výkon státní (veřejné) moci se po pádu totalitního režimu dvakrát významně mezinárodně rozšířila. První rozšíření v roce 1992 je spojeno s ratifikací Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „EÚLP“), jejíž kontrolní mechanismus poprvé umožnil mezinárodní instituci hodnotit výkon veřejné moci v České republice. K druhému významnému rozšíření došlo v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie. Tím na sebe jako členský stát převzala závazky z práva Evropské unie – z hlediska této práce je nejpodstatnější povinností v řádných lhůtách implementovat evropské právo a vynucovat jej. Založení takové povinnosti vedlo k vytvoření nového druhu odpovědnosti, odpovědnosti členských států za škodu způsobenou jednotlivci porušením evropského práva, některými pracemi označovanou jako „odpovědnost typu Francovich“¹⁰.

Závěrem podkapitoly je záhodno zmínit podobu současného stavu. Žalob směřujících proti státu jako žalovanému je dnes hojně využíváno. I přes určité tlaky vedoucí ke snahám nahradit či revidovat zákonnou úpravu, právní úprava zůstává nezměněná i po velké rekodifikaci soukromého práva.¹¹ S ohledem na to je třeba k jednotlivým ustanovením zákona přistupovat a při jejich aplikaci přihlížet k rozsáhlé judikatuře. Rovněž z tohoto důvodu věnuji ve své práci poměrně velký prostor zásadním soudním rozhodnutím v této oblasti. Zaměřuji se zejména na výsledky soudní činnosti Nejvyššího soudu, jehož důležitou funkcí v rámci soudní soustavy je právě sjednocování české judikatury.

¹⁰ KRÍŽKA, Vít. Odpovědnost státu za škodu způsobenou legislativní činností [online]. Brno, 2012. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Kateřina Šimáčková [cit. 2017-11-13]. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/257132/pravf_m/

¹¹ IŠTVÁNEK, František, SIMON, Pavel a KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, předmluva. ISBN 978-80-7552-521-5.

Dle některých osob zainteresovaných v problematice jsou nároky vymáhány vůči státu například také v situacích, které by měly být vyřizovány cestou ochrany osobnosti či jinou přílehavější cestou. Častokrát žalobcům v tomto směru usnadňuje cestu sám Ústavní soud. Příklad shovívavosti této vrcholné soudní instituce lze ilustrovat na dvou rozhodnutích, jež stručně uvedu v následujícím textu. Obě rozhodnutí konstatují, že jakmile je státem způsobena škoda, stát za ni odpovídá a musí ji nahradit. Volnou cestu tomuto výkladu dává ustanovení § 2 OdpŠk, jež odpovědnost státu označuje za absolutně objektivní bez možnosti liberace.

V prvním z případů byla uzavřena kupní smlouva na nemovitost formou notářského zápisu. Notáři byla při jednáních předložena falešná plná moc. Ten však nerozpoznal, že se jedná o falzifikát. Ústavní soud ve svém nálezu¹² konstatoval, že problém sice spočívá v jednání smluvních stran, nicméně protože notář právní jednání přetavil do formy veřejné listiny, stát tím na sebe převzal odpovědnost. Stát musí odpovídat, neboť jednotlivec jedná s důvěrou ve správnost aktů státu.

Jiné rozhodnutí Ústavního soudu¹³ se týká kauzy, kde bylo žalováno zaplacení smluvní pokuty. Prvostupňový soud ve svém rozhodnutí využil možnosti institutu moderace a částku pokuty snížil. Toto rozhodnutí první instance potvrdil odvolací soud. Dovolatel však uspěl u Nejvyššího soudu, který následně rozhodnutí odvolacího soudu zrušil pro nezákonnost. Žalovaná, později stěžovatelka, tvrdila, že byla v dobré víře na základě pravomocného soudního rozhodnutí o moderaci, a proto odmítala platit úroky z prodlení. Ústavní soud její stížnosti vyhověl do té míry, že přistoupil ke zrušení všech v této věci vydaných rozsudků. Nutno dodat, že tato výše uvedená rozhodnutí nepředstavují hlavní proud. Přesto Nejvyšší soud ČR vyjádřil¹⁴ jistou obavu, že výkon práce v poměru ke státu by mohl být ve světle těchto rozhodnutí vnímán jako rizikové povolání. Je třeba hledat rozumnou míru. Je stát náš nepřítel, nebo jsme státem my?

¹² Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. března 2012.

¹³ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 1667/12 ze dne 11. března 2014.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3310/2013 ze dne 24. června 2015.

1.3 Právní základ odpovědnosti

Ústavněprávní základ pro odpovědnost státu je zakotven v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Toto ustanovení není přímo použitelné¹⁵, což predikuje odstavec čtvrtý, když dodává, že podmínky a podrobnosti odpovědnosti státu upravuje zákon. Za příslušný „prováděcí“ zákon se obvykle považuje právě zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Vývoj judikatury ukázal potřebu vnímat danou zákonnou úpravu jako tzv. minimální garanci, přestože tradičně tomu bývalo naopak (jednalo se spíše o dva omezené odpovědnostní tituly). Jinými slovy, orgány státu a územní samosprávné celky mohou odpovídat i z jiného titulu (než z nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu), jestliže ho lze vnímat jako výkon veřejné moci. K obsahu pojmu veřejná moc dále. Komentář Wolters Kluwer autorů Ištváněk, Simon, Korbel¹⁶ uvádí některé případy, kde byla vyvozena odpovědnost státu, přestože se nejednalo o nezákonné rozhodnutí ani o nesprávný úřední postup.

Za prvé, Ústavní soud ve svém stanovisku¹⁷ dovedl odpovědnost státu za škodu způsobenou nečinností Parlamentu ČR spočívající v tom, že Parlament nepřijal zvláštní předpis umožňující odstranit nerovnosti založené tzv. regulovaným nájemným. Důsledkem bylo nucené omezení vlastnických práv pronajímatelů, za což jim ze zákona (čl. 11 LZPS) náleží náhrada¹⁸.

Tímto nálezem Ústavní soud reagoval na kauzu z rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva, na rozhodnutí ve věci Hutten-Czapska, kterým ESLP uložil Polsku povinnost nahradit škodu za porušení mezinárodních závazků. Samotný článek 13 Úmluvy totiž zavazuje její strany vytvořit na národní úrovni prostředek nápravy porušení práva garantovaného Úmluvou.

V dalším případě se jednalo o zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným omezením osobní svobody, a to přímo na základě čl. 5 odst. 5 Evropské

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 31 Cdo 3916/2008 ze dne 11. května 2011.

¹⁶ IŠTVÁNEK, František, SIMON, Pavel a KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 6. ISBN 978-80-7552-521-5.

¹⁷ Stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. dubna 2009.

¹⁸ Simon ohodnotil slovy “naprosto extrémní a výjimečná situace.”

úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Třeba dodat, že v době, kdy bylo rozhodnutí vydáno, česká úprava ještě náhradu nemajetkové újmy neznala. Jak uvádí komentář výše uvedených autorů „*v obou situacích byl základ nároku shledán mimo zákon o odpovědnosti státu. Ohledně otázek souvisejících s jeho uplatněním (předběžným projednáním), promlčením apod. se však již zákon o odpovědnosti státu použije*”¹⁹.

Samostatnou kapitolou je odpovědnost za porušení práva Evropské unie. Ve stručnosti zmíním podmínky, které vytyčil Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí,²⁰ a jež musí být naplněny (kumulativně), aby došlo k založení odpovědnosti za porušení unijního práva. Ke vzniku odpovědnosti za porušení unijního práva je třeba, aby předmětná ustanovení unijního práva přiznávala nároky jednotlivcům, musí jít o porušení dostatečně závažné (na tomto požadavku údajně končí většina případů), zároveň je nutné mezi porušením a újmou prokázat příčinnou souvislost. Je nasnadě, že si tato oblast žádá samostatnou legislativní úpravu, prozatím však musí postačit činnost českých soudů a aplikace práva unijního. V poli porušení práva EU existuje řada významných rozhodnutí²¹.

Skutkové podstaty odpovědnosti státu nalezneme i v jiných právních předpisech. Příkladem může být zákon o Policii ČR, zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů a zákon o Bezpečnostní informační službě. Přičemž platí, že tam, kde neexistuje speciální úprava v oblasti nesprávného úředního postupu, použije se zákon o odpovědnosti státu. Pro doplnění uvádím, že výše řečené se vztahuje též na restituční předpisy.

¹⁹ IŠTVÁNEK, František, SIMON, Pavel a KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 7. ISBN 978-80-7552-521-5.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ve věci sp. zn. 28 Cdo 2927/2010 ze dne 20. srpna 2012.

²¹ Např. rozhodnutí ve věcech Francovich a Bonifaci, Brasserie, Factortame, Köbler.

Studiem judikatury lze dojít k závěru, že v minulosti opakovaně docházelo ke snahám obejít restituční předpisy s tvrzením, že za újmu vzniklou odnětím nemovitého majetku v období nesvobody odpovídá stát. Samozřejmě s neúspěchem.²²

Častou alternativou se také stala snaha využívat ustanovení občanského zákoníku na ochranu osobnosti. Několik nálezů Ústavního soudu potvrzuje, že v minulosti tato možnost přístupná byla. Počínaje novelou zákona o OdpŠk z. č. 160/2006 Sb., která přinesla nový § 31a a možnost získat zadostiučinění žalobou na náhradu nemajetkové újmy, již žalobce touto cestou neuspěje.²³

Otázka státu jako škůdce byla řešena také v řízení o ústavní stížnosti²⁴, v němž se Ústavní soud soustředil na interpretaci zákona o OdpŠk ve světle čl. 36 odst. 3 Listiny, resp. na zodpovězení otázky, zda může samotný výkon kárné pravomoci orgány profesní samosprávy být způsobilý založit odpovědnost státu za škodu podle zákona o OdpŠk. Za výstup lze považovat následující: Kárné řízení vedené Českou advokátní komorou představuje výkon decentralizované veřejné správy (profesní samosprávy). Odpovědnost za škodu podle OdpŠk nelze v tomto případě uplatňovat, neboť ji tento zákon neupravuje. Ustanovení § 3 OdpŠk neuvádí ve svém výčtu samosprávné komory. Ústavní soud analogicky dovozuje, že „v souzené věci není dána odpovědnost státu, ale samotné profesní samosprávné korporace – ČAK.”²⁵ Pokud neexistuje úprava odpovědnosti ve speciálním zákoně, patrně ji lze dovodit přímo z příslušných ustanovení občanského zákoníku.

1.4 Výkon veřejné moci

Aby bylo možno přičítat odpovědnost za vzniklou újmu státu (potažmo územně samosprávnému celku), je nutné naplnění podmínky, že k újmě došlo při výkonu veřejné moci. K pojmu veřejná moc se vyjádřil již Ústavní soud České a Slovenské federativní republiky, když konstatoval, že „*veřejnou mocí je taková moc, která*

²² IŠTVÁNEK, František, SIMON, Pavel a KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 10–11. ISBN 978-80-7552-521-5.

²³ Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3370/2014 ze dne 4. března 2015 a rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 4118/2015 ze dne 27. září 2016.

²⁴ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 3638/15 ze dne 28. února 2017.

²⁵ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 3638/15 ze dne 28. února 2017, bod 43.

*autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, se nenachází v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektů.*²⁶

Veřejnou správu, tedy státní správu, samosprávu a jinou veřejnou správu²⁷, je třeba vnímat i v jejím širším smyslu, a to např. jako povinnost orgánů veřejné moci informovat o své činnosti. Je rovněž důležité rozlišovat mezi situacemi, ve kterých stát vystupuje jako vykonavatel veřejné moci a kdy je považován za osobu soukromého práva.²⁸

Jako příklad uvádím situaci, ve které stát jako vlastník (vystupuje zde jako soukromoprávní osoba) neodpovídá za to, že státní podnik neplní povinnost vydat věc oprávněné osobě, která uplatnila restituční nárok ve vztahu k majetku, s nímž státní podnik hospodaří²⁹. Dle jiného judikátu Nejvyššího soudu³⁰ ani provádění povinného očkování zdravotnickým zařízením není výkonem veřejné správy. Ve svém stanovisku³¹ Nejvyšší soud poukazuje na to, že vyplácení dávek důchodového pojištění rovněž není výkonem veřejné moci. Stát v této sféře vystupuje jako kterýkoliv jiný soukromý plátec mezd či dávek. „*Stát vykonávající úkony plátce mzdy či jiného příjmu při výkonu rozhodnutí je subjektem vstupujícím do občanskoprávních vztahů v rovné pozici s ostatními účastníky a jeho případná pochybení zakládají vůči všem poškozeným občanskoprávní odpovědnost podle hmotného či procesního práva.*”

Další příklad je možno uvést slovy „všichni lékaři léčí stejně” aneb při poskytování zdravotní péče ze strany lékařů Vězeňské služby ČR tito lékaři dle NS nevykonávají veřejnou moc. Za újmu vzniklou osobě ve výkonu trestu při zdravotní péči odpovídá stát podle obecných ustanovení o náhradě škody (zakotvených

²⁶ Usnesení Ústavního soudu ČSFR sp. zn. I. ÚS 191/92). Ústavní soud (České republiky) na tuto koncepci veřejné moci výslovně navázal (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 75/93, náleží sp. zn. I. ÚS 182/05 a řadu dalších rozhodnutí).

²⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 6. ISBN 978-80-7400-624-1.

²⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 2081/2011 ze dne 18. října 2011.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 4039/2010 ze dne 21. dubna 2011.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 3953/2014 ze dne 27. května 2015.

³¹ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Cpjn 203/2012 ze dne 9. 10. 2013.

v občanském zákoníku). Zajímavé bude, jakým směrem se vyvine problematika řešená Nejvyšším soudem³², kdy tento soud zrušil rozhodnutí odvolacího soudu a věc vrátil k dalšímu řízení s odůvodněním: „V dalším řízení povedou soudy dokazování jednak za účelem zjištění, zda orgánům Vězeňské služby byl nebo měl být znám duševní stav a poruchy chování spoluodsouzeného (...) a zda, pokud to jeho duševní stav a chování vyžadovaly, učinily všechna potřebná preventivní opatření, jež byla způsobilá zabránit napadení žalobce (...) spoluvězněm, a jednak za účelem zjištění, zda nedostatek včasného zajištění poskytnutí zdravotní péče ze strany orgánů Vězeňské služby vedl ke zhoršení zdravotního stavu žalobce, a tím i k podílu žalované na způsobení škody na jeho zdraví. Z hlediska uplatněného nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu neopomenou soudy zkoumat, zda opožděné zajištění poskytnutí zdravotní péče mělo za následek vznik nemajetkové újmy na straně žalobce.“

K rozšíření demonstrativního výčtu případů, na které se zákon o odpovědnosti státu nevztahuje, doplňují, že do této skupiny byl judikaturou Nejvyššího soudu zařazen také nárok na náhradu újmy ze služebního poměru. Dle vysloveného názoru se stejně jako v pracovních vztazích ve služebních poměrech vrchnostenská pozice státu neuplatňuje „ač (tyto poměry – autorova pozn.) zdánlivě mohou evokovat jisté rysy výkonu veřejné moci³³“. Z hlediska skutkového stavu se jednalo o služební poměr žalobkyně u Policie ČR, během jehož trvání byla rozhodnutím okresního ředitele ustavena na nižší služební místo. Žalobkyně v onom rozhodnutí spatřovala diskriminaci z důvodu pohlaví a požadovala náhradu nemajetkové újmy na základě zákona o OdpŠk. Nejvyšší soud opíraje se o komentářovou literaturu ovšem konstatoval, že příslušné služební zákony obsahují vlastní právní úpravy odpovědnosti, a uplatněný nárok proto nelze posuzovat dle zákona o OdpŠk. Konkrétně pravomoc jménem policie jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru je svěřena ministru vnitra České republiky.

Naopak za újmu způsobenou výkonem pravomocí veřejného ochránce práv odpovídá stát podle zákona č. 82/1998 Sb.³⁴

Exces

³² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2478/2015 ze dne 25. srpna 2016.

³³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2470/2012 ze dne 9. ledna 2013.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 4118/2015 ze dne 27. září 2016.

Další kategorií, ve které stát (potažmo územně samosprávné celky) za škodu nebude odpovídat, jsou situace, kdy dojde na straně škůdce k tzv. excesu. Jde o případ, kdy škůdce svou činností sledoval výlučně uspokojení svých zájmů a potřeb, nebo potřeb třetích osob, nesouvisejících s jeho úřední činností (a to z hlediska místního, časového a zejména věcného neboli účelového). Zda se jedná o exces, či ne, vyvozují soudy z rozsáhlé judikatury. Není překvapující, že je kladen velký důraz na dokazování.

Soud se vypořádával³⁵ s případem, kdy byl německý ovčák pobíhající po lese zneškodněn mysliveckou stráží. Dle soudu je třeba si při rozhodování klást otázky typu: Sledoval škůdce uspokojení vlastních potřeb? Souvisela vzniklá škoda s jeho úřední činností? Bylo judikováno, že za škodu odpovídá stát, neboť existoval vnitřní účelový vztah k činnosti myslivecké stráže. S podobným závěrem skončil případ postřelení člověka. Bylo vyvozeno, že nejde o exces. Policista, který postřelil svého kolegu, byl ve službě, se zbraní manipuloval v souvislosti s úřední činností. *„Kritériem pro rozlišení, zda jde, či nejde o exces, není samotná okolnost, zda došlo k překročení oprávnění, kterými je myslivecká stráž (policie – pozn. autora) nadána.“* Jak již bylo uvedeno, je nutno přihlížet k hledisku místnímu, časovému a účelovému.

Závěr se v lečterém případě může jevit jako absurdní. Příkladem je kauza exekutora, který zpronevěřil finanční prostředky svých klientů. Jde, nebo nejde o exces? Odpověď ze strany soudů zněla: ne, o exces nejde. Prostředky byly vybírány v rámci úřední činnosti. Stát navíc exekutora do funkce jmenoval, musí tedy poskytnout ochranu třetím osobám, které byly jeho nezákonnou činností poškozeny³⁶.

1.5 Subjekty odpovědnosti

Ustanovení § 3 OdpŠk stanoví, o činnost jakých subjektů musí jít, aby mohla být dovozena odpovědnost státu. Myslí se zde na prvním místě státní orgány, dále fyzické a právnické osoby, jimž byl výkon veřejné správy svěřen, a v neposlední řadě orgány územních samosprávných celků v přenesené působnosti. V tomto bodu je třeba důsledně rozlišovat (brát v potaz dvojí režim odpovědnosti) mezi přenesenou

³⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 896/2009 ze dne 22. září 2010.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2321/2016 ze dne 2. listopadu 2016-

a samostatnou působností územně samosprávných celků, což leckdy může činit potíže. Pro účel vyvození odpovědnosti územně samosprávného celku v samostatné působnosti musí jít stejně jako u státu o výkon veřejné moci, nikoli o správu vlastního majetku³⁷.

Příkladem rozlišení z praxe může být rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1134/2011, z něhož vyplývá, že za činnost obecní policie odpovídá obec v samostatné působnosti. Strážník pražské Městské policie vydal pokyn k odtahování osobního automobilu, byť toto vozidlo bylo označeno platnou parkovací kartou. Nejvyšší soud v uvedené kauze judikoval, že k žalovanému nároku je pasivně legitimován Magistrát hl. města Prahy nikoliv stát, neboť „se strážník dopustil nesprávného úředního postupu v rámci výkonu svého povolání, kdy je toto jednání přičitatelné obci v rámci její samostatné působnosti a kdy žalobci vznikla škoda (nemohl vůz řádně užívat) a je zde příčinná souvislost mezi touto škodou a jednáním městského strážníka.“

Výkon rozhodnutí v řízení o uložení pokuty je naopak výkonem přenesené působnosti. Za újmu způsobenou v rámci něho vydaným nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem odpovídá stát. Nalézací a vykonávací řízení si lze představit jako dvě spojené nádoby, proto jde o přenesenou působnost³⁸.

Lze shrnout, že stát odpovídá za vzniklou újmu za velmi přísných podmínek, poškozený se ocitne v nevýhodném postavení jenom naprosto výjimečně. Za exces bylo například označeno jednání policistů, kteří páchali trestnou činnost v kauze tzv. Berdychova gangu³⁹.

Odpovědnost státu za výkon veřejné moci notáři a exekutory

Přestože obě skupiny, tedy jak notáři, tak soudní exekutoři, jsou subjekty odpovědnosti podle vlastních právních úprav (rozumějme zde ust. §57 z. č. 258/1992 Sb., notářského řádu a ust. §32 z. č. 120/2001, exekučního řádu), nemá to žádný vliv na jejich odpovědnost podle zákona o OdpŠk. Ustanovení § 4 odst 2. OdpŠk stanoví, která činnost notáře a soudního exekutora se považuje za úřední postup. V případě notářů

³⁷ Např. rozsudky NS ČR sp. zn. 25 Cdo 532/2007, sp. zn. 25 Cdo 1961/2005, sp. zn. 30 Cdo 3119/2011.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3257/2012 ze dne 20. srpna 2013.

³⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 2699/2010 ze dne 15. června 2011.

hovoříme o sepisování veřejných listin o právních jednáních (dříve úkonech), zápisech skutečností do veřejného rejstříku a rovněž úkonech notáře jako soudního komisaře v řízení o pozůstalosti. Stát také odpovídá za vadné úkony exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech jím vykonávaných z pověření soudu. Legislativní uchopení této právní materie je takové, že za notáře a soudní exekutory odpovídá stát, má však vůči těmto osobám regresní nárok.

Při posuzování, zda se notář dopustil nesprávného úředního postupu ve smyslu zákona o OdpŠk, se nelze omezit pouze na posouzení formálních náležitostí kladených notářským řádem na notářské zápisy, ale je třeba brát v úvahu též obsahovou stránku právního úkonu⁴⁰. Naproti tomu, vystavuje-li notář tzv. osvědčení o skutečnostech, znamená to, že zde neprojevuje svou právní erudici, ale pouze sepisuje průběh určité události, stát neodpovídá, i kdyby touto cestou byly notářem sepsány neplatné právní úkony⁴¹. Jiné rozhodnutí Nejvyššího soudu upozorňuje na to, že notář je povinen účastníky smlouvy, u níž existuje nebezpečí neúčinnosti, poučit. V poučení by měl poukázat na kroky, které je nezbytné učinit, aby byly vady odstraněny. Jestliže se tomuto pravidlu nepodřídí, je takový jeho postup nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 OdpŠk. Nesprávným úředním postupem je rovněž situace, ve které soudní exekutor neprovede v rozporu s § 46 odst. 4 exekučního řádu výplatu celé vymožené pohledávky oprávněnému.

1.6 Povaha odpovědnosti

Ustanovení §2 OdpŠk konstatuje, že odpovědnosti za škodu se nelze zprostit. To samozřejmě platí jen za předpokladu, že jsou naplněny podmínky vzniku odpovědnosti, tj. vydáním nezákonného rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem vznikla újma a lze prokázat příčinnou souvislost mezi nimi. Důkazní břemeno v tomto směru leží na poškozeném⁴². Jedná se o nejpřísnější typ deliktní odpovědnosti nevyžadující zavinění.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 2217/2009 ze dne 3. března 2011.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 3155/2012 ze dne 15. ledna 2014.

⁴² MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 36. ISBN 978-80-7502-021-5.

Objektivní odpovědnost je známá rovněž v obecných pravidlech deliktního práva (§ 2894 an. NOZ). Tato ustanovení však obvykle počítají s možností zproštění (liberace) tam, kde by objektivní charakter odpovědnosti představoval vůči škůdci nepřiměřenou tvrdost (případy vyšší moci, tzv. vis maior). Ilustrací výše uvedeného může být rozhodnutí NS ČR⁴³, které se vztahovalo k vyklizení bytu. Věci postižené rozhodnutím o vyklizení nemovitosti byly posléze poškozeny vlivem povodní. Na základě aplikace ustanovení §2 OdpŠk byla dovozena odpovědnost státu. S tímto názorem Nejvyššího soudu ovšem nesouhlasí Vojtek, když ve svém komentáři uvádí, že soudní vykonavatel neporušil žádnou povinnost při zajištění úschovy, naopak bylo povinností vlastníka věcí tyto vyzvednout, aby nedošlo k jejich prodeji. Při výkonu rozhodnutí vyklizením bytu podle občanského soudního řádu je orgán státu povinen věci odstraňované z vyklizovaných prostor odevzdat povinnému, a neexistuje-li tato možnost, předat je do úschovy. Žádnou další povinnost vůči vlastníku věcí už nenese⁴⁴. Dle Vojtka však objektivní charakter odpovědnosti státu nelze popřít v případech poškození věci povinného při samotném provádění výkonu rozhodnutí.

Dnes velmi hojně využívané odškodnění za nezákonné trestní stíhání, které neskončilo odsouzením pachatele a případnou vazbu, je dalším příkladem. Ministerstvo spravedlnosti přiznává vysoká finanční odškodnění také právě kvůli přísnosti ustanovení § 2 OdpŠk. Poškozený v mnohých případech evidentně spáchal protiprávní čin, přesto má být odškodněn. Námitka rozporu s dobrými mravy zde ovšem není k dispozici, jednalo by se o obcházení zákonné úpravy (již § 12 OdpŠk stanoví případy, kdy je odpovědnost státu vyloučena). Je patrné, že jde zejména o záležitost státu (respektive jeho volených představitelů), jakou úpravu si sám nastaví, jak přísně chce odpovídat.

Existuje jistá výjimka. Odpovědnost státu může být v některých případech vyloučena spoluzaviněním poškozeného. Považuji za vhodné upozornit, že pojem „zavinění“ v daném kontextu se podle Ústavního soudu blíží spíše termínu „způsobení

⁴³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 3337/2009 ze dne 11. května 2011.

⁴⁴ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 153. ISBN 978-80-7400-427-8.

si". Nelze jej vnímat jako termín deliktního práva. Příklad⁴⁵: Pachatel s diagnózou homosexuálního pedofila se v jedné z kauz přiznal ke spáchání trestných činů. Na základě svého přiznání byl vzat do předstižné vazby. V rámci řízení před soudem mu ovšem pachatelství nebylo prokázáno, případ pro něj skončil zprošťujícím rozsudkem. S pocitem neoprávněného zásahu do své osobní svobody posléze žádal o zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Žádosti nebylo vyhověno s odůvodněním, že příčinou vzetí do vazby bylo jeho vlastní jednání. Jinak řečeno, že si vazbu způsobil sám vlastním přiznáním.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 827/2014 ze dne 20. října 2015.

2 Škoda a nemajetková újma jako následek, potřeba příčinné souvislosti

2.1 Škoda

Současná právní úprava rozlišuje pojem škoda, čímž rozumíme újmu způsobenou na jmění poškozeného, a nemajetková újma jako újma vznikající nezákonným zásahem do osobnostních hodnot. Dle ustanovení § 495 NOZ je jmění souhrnem majetku a dluhů osoby. Výkladem dojdeme k závěru, že za škodu se považuje i vznik dluhu. Pojem škoda je třeba vnímat jako legislativní zkratku. Hovoří-li v tomto případě zákon (OdpŠk) o škodě, má na mysli zároveň nemajetkovou újmu.

V některých případech je důležité si ujasnit, který z občanských zákoníků z hlediska jejich účinnosti na posuzování vzniklé újmy aplikujeme. Řešení poskytuje přechodné ust. § 3079 NOZ, dle kterého se – pokud došlo k porušení povinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona – použijí dosavadní právní předpisy (tedy zákon č. 40/1964 Sb., dále také jako „SOZ“). Ze zmíněného ustanovení vyplývá, že není rozhodné, kdy došlo ke vzniku újmy, nýbrž kdy byla porušena povinnost, která vedla ke vzniku újmy. SOZ škodu pojímal pouze jako újmu na majetku, a to jako jeho snížení, či nerozšíření, ke kterému nedošlo vlivem škodné události (ušlý zisk).

Co se týká způsobu a rozsahu náhrady vzniklé majetkové újmy, relevantní právní úpravu nalezneme v ustanoveních § 2951 a § 2952 NOZ. Hovoří se zde o restituční náhradě (*restitutio in integrum* neboli uvedení do předešlého stavu) a relutární (peněžní) náhradě. Oba způsoby je možno kombinovat, například obnovit funkci a zbytek doplatit v penězích. Zohledňuje se, co musel poškozený k obnovení funkce vynaložit.

Občanský zákoník upravuje cenu zvláštní obliby. Cenou zvláštní obliby je míněno to, že pro poškozeného měla věc nevyčíslitelnou hodnotu (př. jediná fotografie praparodičů). Škúdce je povinen cenu zvláštní obliby nahradit, jestliže ji způsobil ve svévoli či škodolibosti. Zato při poranění zvířete škúdce nahradí účelné náklady vynaložené na péči o zraněné zvíře. Dle ust. §2970 NOZ se účelnými náklady rozumí takové, které by vynaložil rozumný chovatel, byť podstatně převyšují cenu zvířete.

2.2 Nemajetková újma

Zatímco majetkovou újmu lze poměrně snadno kvantifikovat, při vymezení rozsahu nemajetkové újmy mohou nastat problémy. Příčinou je zejména fakt, že tento druh újmy spočívá v narušení osobního zájmu poškozeného, který nemá hodnotu měřitelnou v penězích, z toho důvodu nevede ani k žádnému snížení jeho majetku.⁴⁶ Prokazuje se zejména to, zda je důvod, aby se daná osoba cítila v dané situaci poškozena. Nejedná se o snadný úkol, neboť vnímání událostí se může u každého jednotlivce lišit. Klademe si otázku, jestli by kterýkoliv jiný člověk v podobném postavení měl důvod pociťovat újmu. I z toho důvodu nelze u nemajetkové újmy mluvit o kompenzaci jako spíše o satisfakci či vyvážení vytrpěné bolesti. Budeme-li se držet terminologie zákona, použijeme výraz „přiměřené zadostiučinění.“

Problematika náhrad nemajetkových újem se obecně rozvíjí do dvou směrů. Za prvé je to otázka, v čem nemajetková újma spočívá, a za druhé, jakým způsobem lze tuto újmu nahradit, respektive co je v daném případě oním přiměřeným zadostiučiněním. Kolba a Šuláková ve své publikaci⁴⁷ uvádí, že povinnost hradit nemajetkovou újmu má dvě základní funkce, a to funkci satisfakční a funkci morální. Dříve zmíněná funkce se projevuje zejména při zadostiučinění ve formě peněžitého plnění jako tzv. relutární satisfakce. Zároveň by povinnost náhrady nemajetkové újmy měla vést k uznání ze strany škůdce, že se dopustil něčeho nepatřičného a že je to právě on, kdo se má poškozenému omluvit. Navrhovanou funkci plní institut omluvy či v případě zákona o OdpŠk též konstatování porušení práva (ust. § 31a odst. 2 OdpŠk). Pro tuto formu náhrady se používá termín morální satisfakce.

Dle českých soudů není morální forma nároku na náhradu nemajetkové újmy (omluva / konstatování porušení práva) předmětem dědění.⁴⁸

Judikatura prozatím nezodpověděla otázku, zda újmu na zdraví máme považovat za hmotnou, či nehmotnou. Kdybychom s ní zacházeli jako s nemajetkovou, vzniklo by

⁴⁶ HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník. VI. Závazkové právo: zvláštní část (§ 2055–3014): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1498. ISBN 978-80-7400-287-8.

⁴⁷ KOLBA, Jan a ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 43. ISBN 978-80-7502-027-7.

⁴⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3394/2010 ze dne 26. ledna 2011.

poškozeným nevýhodné postavení. S nárokem na náhradu nemajetkové újmy se totiž pojí šestiměsíční promlčecí doba. Nejlépe je s ní tedy zřejmě nadále nakládat jako se škodou ve smyslu újmy na jmění.⁴⁹

2.3 Příčinná souvislost

Aby mohl být nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy úspěšně uplatněn, mezi jednáním (nečinností) orgánu a následkem (újmou) musí existovat příčinná souvislost, tzv. kauzální nexus. Příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem újmy se zkoumá ve dvou krocích. V první řadě zjišťujeme přirozenou kauzalitu (tzv. teorie podmínky) a posléze přičitatelnost újmy škůdci. Je zapotřebí dbát na ochranný účel normy a adekvátní příčinnou souvislost – „conditio sine qua non”. Adekvátní příčinnou souvislost je možno vysvětlit jako pravděpodobnost vzniku újmy z pohledu obecného pozorovatele, zvyklostí života a existence běžného životního rizika.

Příklad: vězeň ve věznici utrpěl infarkt (přirozená kauzalita), vězeňská služba ovšem nepřivolala lékaře. V této situaci si klademe otázku: Byla přirozená kauzalita opomenutím služby jednat přerušena? Abychom dostali kvalifikovanou odpověď na položenou otázku, bude zapotřebí, aby situaci posoudil znalec kvalifikovaný v příslušném oboru. Soudní znalec určí, zda nekonání vězeňské služby bylo příčinou smrti, nebo by smrt nastala i v případě, kdyby k zásahu došlo.⁵⁰

V jiné kauze obviněný, který byl vzat do vazby, argumentoval tím, že vloupání a krádež majetku nacházejícího se v jeho bytové jednotce je důsledkem toho, že byl zbaven osobní svobody. Obhájuje se ve smyslu: věděl jsem, že mne vykradou, z toho důvodu jsem nikam nechodil. Chybí zde ovšem adekvátní příčinná souvislost, pro jejíž naplnění je nutná určitá míra pravděpodobnosti vzniku újmy z pohledu obecného pozorovatele, tudíž s danou argumentací neuspěje.

Z jiného úhlu pohledu by ovšem obviněný šanci uspět v odškodňovacím řízení měl, neboť orgány činné v trestním řízení mají povinnost dostatečně zabezpečit majetek

⁴⁹ SIMON, Pavel. Přednáška na téma *Odpovědnost státu za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci v nejnovější judikatuře Nejvyššího soudu*, Praha: Agenturou Bova dne 8. 6. 2017.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2478/2015 ze dne 25. srpna 2016.

osob, které jsou vzaty do vazby, popřípadě umožnit jiným osobám se o něj postarat. Pokud takto neučiní, lze z toho dovozovat odpovědnost státu za škodu vzniklou na majetku způsobenou nesprávným úředním postupem⁵¹.

Protože otázka příčinné souvislosti nabývá na významu zejména v případech analýzy nároku na náhradu újmy, existuje v této oblasti řada soudních rozhodnutí. Soudy se setkávají se snahou obhájit nárok na náhradu újmy například poklesem cen na trhu nemovitostí, který byl dle žalobců důsledkem průtahů ve správním řízení (př. řízení o zrušení vypořádání a vypořádání spoluvlastnictví, řízení o přihlášení vozidla). Třeba podotknout, že v této otázce zaujímají povětšinou přístup skeptický, kdy často judikují, že ke snížení tržní ceny by došlo i nebýt probíhajícího správního řízení.⁵²

Proti žalobci bylo vedeno trestní stíhání, v jehož průběhu mu byl odebrán živnostenský list. Protože mu nebylo spáchání trestného činu prokázáno, soud vydal zprošťující rozsudek. Cítě se poškozen, požadoval náhradu ušlého zisku. Nejvyšší soud konstatoval, že navazující příčina (odebrání živnostenského oprávnění) je vynucena první příčinou (nezákonným trestním stíháním) a poškozený se v této situaci nijak nemohl bránit. Jedinou příčinou následku vzniklé újmy na jmění je trestní stíhání. Z toho důvodu vzniká žalobci platný právní titul k odškodnění.⁵³

Se svým dovoláním uspěla i žalobkyně, žadatelka o dotace. Základem pro získání nároku na dotaci je podání žádosti. Žádost může podat ten, kdo je v době podání žádosti uživatelem půdních bloků. Ministerstvo zemědělství ČR ovšem vydalo nezákonné rozhodnutí, jehož důsledek spočíval v tom, že žadatelka nebyla zařazena do seznamu uživatelů půdních bloků, tudíž žádost o příspěvek nepodala. Posléze žalovala ministerstvo pro ušlý zisk z dotací. Spor se dostal až k Nejvyššímu soudu. V souladu s textem vydaného judikátu vyplývá, že by bylo nesmyslné, aby žalobkyně podávala žádost o dotaci ve chvíli, kdy nebyla v seznamu uvedena. Příčinou vzniklé újmy je

⁵¹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 153. ISBN 978-80-7400-427-8.

⁵² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1930/2014 ze dne 17. února 2015 a rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4973/2014 ze dne 14. ledna 2016.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1729/2013 ze dne 22. ledna 2014.

právě fakt, že nebyla zapsaná. Příčinnou souvislost je nutno zjišťovat materiálně, ne formálně.⁵⁴

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 840/2014 ze dne 4. března 2015.

3 Nezákonné rozhodnutí

3.1 Vady rozhodnutí

Protože nezákonnost rozhodnutí je jedním ze „stupňů“ vad správního rozhodnutí, považují za vhodné nastínit, jakým způsobem se doktrína vyrovnala se systémem pojmání vad správních aktů. Přestože se výslovné řešení vztahuje pouze na správní akty, závěry jsou využitelné i pro jiná rozhodnutí či akty orgánů veřejné moci.⁵⁵

Vnímání vad se vyvíjí, ale obecně lze říci, že jsou právním systémem děleny do několika kategorií, a to dle intenzity vzniklé vady, a to počínaje zřejmou nesprávností přes věcnou nesprávnost a nezákonnost až po nicotnost, kde již nejde o vadný správní akt, neboť zde žádný správní akt není.⁵⁶ Merkl již v polovině minulého století označil tento akt za právní „nic“ akt. K závěru, že konkrétní akt je nicotný, lze dojít zejména tam, kde k jeho vydání neexistoval žádný právní podklad, či řešení určité otázky nebylo v pravomoci orgánů veřejné správy.⁵⁷

V koncepci nicotnosti můžeme spatřovat projevy demokratického přístupu, zejména pak v tom, že popírá neomezenost účinků veřejné moci.⁵⁸ Je ovšem třeba si ohlídat, zda akt, přestože nicotný, nevyvolává určité právní následky. Nulita často nemusí být na první pohled patrná.⁵⁹

Zatímco nulitní akt nelze napravit, bude třeba vydat nový, přičemž k nápravě věcné nesprávnosti a nezákonnosti se nabízí akt změnit nebo zrušit. Termín „nezákonnost“ naznačuje, že vadou takových aktů bude rozpor se zákonem. K vadám procedurálním a vadám vnější formy se přihlíží pouze tehdy, pokud mohly mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí. Důvodem je snaha o hospodárnost procesu.

⁵⁵ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 156. ISBN 978-80-7502-021-5.

⁵⁶ RAJCHL, Jiří a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 154. ISBN 978-80-87975-57-2.

⁵⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 214. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁵⁸ RAJCHL, Jiří a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 163. ISBN 978-80-87975-57-2.

⁵⁹ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 156. ISBN 978-80-7502-021-5.

Na stejnou úroveň jako nezákonnost je stavěna nepřezkoumatelnost aktu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důkazů. Kategorie věcné nesprávnosti má své místo pouze v oblasti aktů vydávaných za použití správního uvážení. Dokud jsou nepravomocné, může je napadnout pouze jejich adresát. V odvolacím řízení je lze přezkoumávat pouze v rozsahu uplatněných námitek, ve správním soudnictví se nepřezkoumávají vůbec.⁶⁰

Nelze vyloučit ani existenci mezikategorií. Takovým příkladem může být zjevná nepřiměřenost v rámci zákonnosti. Uvedená možnost vzniku vady je způsobena existencí správního uvážení, v jehož rámci se setkáváme s požadavkem na přiměřenost. Ten vychází z ústavního principu proporcionality. Přiměřenost je v určitém rozsahu podmínkou zákonnosti (vadným rozhodnutím z hlediska jeho zákonnosti tedy může být např. uložení nepřiměřené až likvidační pokuty).

Dále je třeba podotknout, že relevantní jsou pouze takové vady, jež se mohou promítnout do obsahu výsledného rozhodnutí, a to do otázek skutkových i právních. Postačí ovšem pouze možnost vlivu.⁶¹

Shrnu-li výše uvedené, věcně nesprávné a nepřezkoumatelné rozhodnutí lze napravit jeho zrušením, proto jej pro účely nároku na náhradu újmy můžeme řadit do kategorie nezákonné rozhodnutí. Použitím logického argumentu *a minori ad maius* dospěl Nejvyšší soud k názoru, že odpovědnost státu (ÚSC) za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím je ve své podstatě odpovědností za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím⁶². Někteří autoři⁶³ se naopak přiklání k zařazení nicotného rozhodnutí pod nesprávný úřední postup, neboť žádné rozhodnutí neexistuje a nemůže tedy být zrušeno, což je jednou ze základních podmínek pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou rozhodnutím.

⁶⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 210–211. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁶¹ RAJCHL, Jiří a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 155. ISBN 978-80-87975-57-2.

⁶² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3375/2008 ze dne 26. ledna 2011.

⁶³ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 162. ISBN 978-80-7502-021-5.

3.2 Nezákonné rozhodnutí

3.2.1 Obecné vymezení

„Základním, nikoliv však jediným předpokladem vzniku odpovědnostního vztahu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je existence odpovědnostního titulu, jímž je vydání (vadného) rozhodnutí orgány veřejné moci, nebo jeho nesprávný úřední postup.“⁶⁴

Legální definici pojmu nezákonné rozhodnutí nenajdeme. Zákon namísto definice v ustanovení § 8 OdpŠk stanoví podmínky, při jejichž naplnění náleží náhrada způsobené újmy tomu účastníkovi řízení, který byl poškozen vydaným nezákonným rozhodnutím. Tento nárok na náhradu má za určitých podmínek pouze účastník řízení. Uvedené pravidlo zakotvuje § 7 OdpŠk, který omezuje aktivní legitimaci. Dle Listiny základních práv a svobod má sice právo na náhradu škody každý, ale pouze u účastníků řízení může orgán veřejné moci důvodně předpokládat, že jim vydaným rozhodnutím způsobí újmu.

Jako příklad uvádím jeden z judikátů Nejvyššího soudu⁶⁵. Skutkový stav lze zjednodušeně vyložit takto. Povolení k dovozu odpadu bylo odepřeno, následovalo vydání zamítavého rozhodnutí. Později se žalobce obrátil na stát a žádal náhradu újmy způsobenou vadným rozhodnutím. Žalující stranou ovšem nebyl dovozce odpadu, nýbrž jeho smluvní partner. Otázka zněla, zda má tento subjekt právo na náhradu škody, když se nejedná o účastníka řízení. Nejvyšší soud reagoval negativně (tj. nemá) a odvolal se přitom na obsah ustanovení § 7 OdpŠk.

Kdo je účastníkem řízení, určují jednotlivé procesní předpisy.⁶⁶ Dle občanského soudního řádu jsou účastníky sporu žalobce a žalovaný. Pokud jde o nesporné řízení dle zákona o zvláštních řízeních soudních (zákon č. 292/2013 Sb.), je v řízení, které může být zahájeno i bez návrhu, účastníkem návrhové strany a ten, o jehož právech

⁶⁴ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 40. ISBN 978-80-7502-021-5.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2767/2013 ze dne 26. srpna 2014.

⁶⁶ Občanský soudní řád (§90), zákon o zvláštních řízeních soudních (§ 6), správní řád (§ 27 odst. 1, odst. 2), soudní řád správní (§ 33), trestní řád (§ 12 odst. 6), příslušná ustanovení insolvenčního zákona (§ 14 odst. 1).

a povinnostech má být v řízení jednáno. Účastníky jsou zde rovněž navrhovatel a ten, koho za účastníka zákon označuje. V řízení podle insolvenčního zákona (č. 182/2006 Sb.) jsou účastníky dlužník a věřitelé, kteří uplatňují své právo vůči dlužníkovi.

Ve správním řádu existují dvě kategorie účastníků s ohledem na to, zda mají, či nemají plná procesní práva. Účastníky s plnými procesními právy jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, v řízení zahajovaném ex offio ty dotčené osoby, jejichž práva či povinnosti mají být rozhodnutím založena, změněna či zrušena. Za účastníky s omezenými procesními právy jsou označováni všichni ti, kteří mohou být rozhodnutím přímo dotčeni v právech či povinnostech. V neposlední řadě jsou účastníky správního řízení osoby, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, a ti, kteří o sobě tvrdí, že jsou účastníky až do doby, než se prokáže opak.

Soudní řád správní rozeznává podle povahy věci navrhovatele (žalobce) a odpůrce (žalovaného), ty, o kterých stanoví soudní řád správní či zvláštní zákon, že jsou účastníky, a ty, kteří byli přímo dotčeni ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí vydáno nebylo, či bylo zrušeno (označují se jako osoby zúčastněné na řízení, pokud nejsou přímo účastníky).

Trestní řád hovoří o stranách. Stranou se rozumí ten, proti němuž se vede trestní řízení, zúčastněná osoba a poškozený, stejné postavení jako strana má i jiná osoba, na jejíž návrh nebo žádost se řízení vede nebo která podala opravný prostředek.⁶⁷

V průběhu trestního stíhání, v jehož závěru byl žalovaný zproštěn viny (tj. trestní stíhání skončilo jinak než odsouzením), provedli policisté domovní prohlídku. Družka obviněného žádala odškodnění za nemajetkovou újmu, která jí měla vzniknout jako následek provedení domovní prohlídky. Nejvyšší soud konstatoval, že nárok na náhradu nemajetkové újmy nelze odvozovat pouze od faktu, že byl druh žalobkyně trestně stíhán. Naproti tomu by jí nárok zřejmě vznikl v situaci, v níž by při prohlídce došlo k poškození majetku v jejím vlastnictví.

⁶⁷ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 86. ISBN 978-80-7502-021-5.

Podobný výsledek nalezneme i v jiném rozhodnutí Nejvyššího soudu.⁶⁸ Matka v řešeném sporu uhradila za svého syna, obviněného v trestní věci, náklady na obhajobu. Protože trestní stíhání neskončilo odsouzením, požadovala po státu náhradu za nemajetkovou újmu. Soud ovšem nárok z důvodu nedostatku její aktivní legitimace odmítl přiznat. Matka byla účastníkem řízení pouze ve vztahu k zaplacenému obhajnému. Stejný neúspěch potkal v jiné kauze obchodní společnost, která uhradila náklady, aniž by však měla jakákoli procesní práva v daném řízení.

Ovšem naprosto opačný postoj zaujal Nejvyšší soud v případě manželek či družek obviněného, které využily práva zvolit svému manželovi/druhovi obhájce a zaplatily nutné náklady na obhajobu místo něho. Těmto soud přiznal aktivní legitimaci k uplatnění náhrady škody, když vyšel z extenzivního pojetí pojmu strany v trestním řízení. Manželka, která zvolila manželovi obhájce, sice výslovně stranou není, avšak disponuje různými procesními právy (z nejvýznamnějších např. podat ve prospěch obviněného odvolání), z toho důvodu ji lze považovat za účastníka řízení i ve světle ustanovení § 7 OdpŠk.⁶⁹

Nadále svědčí nárok na náhradu škody tomu, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoli s ním takto jednáno být mělo (§ 7 odst. 2 OdpŠk).

Zatímco ustanovení § 7 OdpŠk upravuje okruh oprávněných osob k náhradě škody vůči státu, ustanovení § 20 téhož zákona upravuje tentýž nárok, ovšem vůči územnímu celku v samostatné působnosti. Odborná literatura⁷⁰ upozorňuje na nepoužitelnost znění § 20 odst. 2 OdpŠk: „Bylo-li nezákonné rozhodnutí územním celkem v samostatné působnosti vydáno postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, má právo na náhradu škody ten, komu tímto rozhodnutím vznikla škoda.“ Toto ustanovení ovšem bylo formulováno za účinnosti zrušeného správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.). Z důvodu značně rozšířené působnosti současného správního řádu není již možné, aby právní úprava výkonu veřejné správy absentovala.

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2396/2012 ze dne 24. dubna 2013.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 4768/2007 ze dne 22. září 2009.

a Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 109/2008-71 ze dne 8. září 2010.

⁷⁰ IŠTVÁNEK, František, Pavel SIMON a František KORBEL. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 183. ISBN 978-80-7552-521-5.

Neméně důležitou podmínkou vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci (kterou stanoví ust. § 8, potažmo §21 OdpŠk) je podmínka zrušení nebo změny pravomocného, případně předběžně vykonatelného rozhodnutí. V opačném případě, tedy pokud rozhodnutí není změněno či zrušeno, funguje princip důvěry v jeho správnost. Jde o zásadu, ze které existují výjimky. Ačkoliv jde o výjimky, je známo, že dnes soudy přistupují k jejich aplikaci poměrně často.

Protože Československo v roce 1992 ratifikovalo Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a Evropský soud pro lidská práva (dále také „ESLP“) byl v roce 1959 zřízen k projednávání porušení této Úmluvy, za nezákonné ve smyslu § 8 OdpŠk je třeba považovat rozhodnutí Ústavního soudu, jehož nezákonnost byla deklarována v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva, aniž by k samotnému zrušení rozhodnutí došlo⁷¹. Ve vztahu k činnosti ESLP Nejvyšší soud ČR judikoval, že rozhodnutí této soudní instituce nepředstavuje překážku věci rozsouzené, vnitrostátní soudy by ovšem měly ve své rozhodovací praxi takto vyvozené závěry zohlednit.

Do kategorie nezákonných rozhodnutí je třeba zahrnout i taková rozhodnutí, která nikdy formálně neexistovala, přestože došlo k jejich faktickému vykonání. Ústavní soud⁷² řešil případ, kdy bylo stěžovateli v průběhu trestního řízení zadrženo řídičské oprávnění. Jako obviněný byl později zproštěn obžaloby. Přestože formální rozhodnutí týkající se zadržetí řídičského oprávnění nikdy nebylo vydáno, odškodňovací titul je dle Ústavního soudu dán.

Nejvyšší soud zatím v jiné věci⁷³ týkající se restitučních nároků rozhodl, že dědička pozemků má nárok na náhradu škody od státu, která jí, resp. jejímu otci byla způsobena nezákonným rozhodnutím vydaným pozemkovým úřadem. Jednalo se o situaci, kdy rozhodnutí, které vydal pozemkový úřad, sice nebylo zrušeno, ale pozbylo svých účinků v důsledku rozhodnutí pozdějšího (rozsudku soudu ve věci žaloby na určení vlastnického práva, že vlastnické právo k pozemku náleží třetí osobě), přičemž je zřejmé, že původní rozhodnutí bylo nezákonné. Původní poškozený (její otec) se

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 443/2013 ze dne 24. července 2013.

⁷² Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 2201/10 ze dne 11. dubna 2013.

⁷³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2014/2013 ze dne 18. března 2014.

nemohl žádným způsobem bránit, náhrada újmy je jediná cesta, jak jemu způsobenou újmu odškodnit.

Skutečnost, že v řízení nebylo pravomocně rozhodnuto, nemá vliv na nezákonnost rozhodnutí. Jediné, co se uplatňuje, je otázka příčinné souvislosti.⁷⁴

Rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření

Samotným nezákonným rozhodnutím se ovšem materie nevyčerpává. Zákon o OdpŠk upravuje v ustanoveních § 9 až § 12 rovněž odpovědnost za újmu vzniklou porušením práva na osobní svobodu rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření. V těchto případech vznikajících v průběhu trestního řízení nelze rozhodnutí označit za nezákonné, neboť v souladu se zákonem vydáno bylo. Nárok na náhradu škody se dovozuje z toho, že v daném případě soud přikročil k pravomocnému zproštění obžaloby. Skončilo-li tedy trestní řízení jinak než odsouzením pachatele, nárok na náhradu škody vzniká. Výjimku z uvedeného činí situace, kdy prezident republiky využil svého práva udílet milost nebo amnestii a případy obsažené v ustanovení § 12 OdpŠk (př. „vlastní přičinění“, využití odklonů).

3.2.2 Vyloučení odpovědnosti

Jsou-li naplněny předpoklady odpovědnosti státu (tedy zejména ustanovení § 7 – § 11 a §13 OdpŠk), jediným kritériem při poskytování náhrady škody za majetkovou újmu či zadostiučinění za nemajetkovou újmu zůstává otázka přiměřenosti nároku. Výjimku z uvedeného představuje ustanovení § 12 OdpŠk, které odpovědnost státu vylučuje. Jelikož toto ustanovení předvídá výluky odpovědnosti z důvodu rozporu s dobrými mravy samo o sobě, nelze rozpor s dobrými mravy namítat při posuzování důvodnosti nároku.⁷⁵

Dle předmětného ustanovení právo na náhradu škody nemá v první řadě ten, kdo si zavinil vazbu, odsouzení nebo uložení ochranného opatření sám nebo kdo byl zproštěn obžaloby nebo jehož trestní stíhání bylo zastaveno z důvodu nedostatku trestní

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 190/2013 ze dne 29. dubna 2014.

⁷⁵ IŠTVÁNEK, František, Pavel SIMON a František KORBEL. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 109. ISBN 978-80-7552-521-5.

odpovědnosti, anebo jehož trestnost odpadla jen proto, že mu byla udělena milost či byl amnestován. Zaviněním se v tomto ustanovení nemyslí provedení skutku, pro něž bylo trestní stíhání vůbec zahájeno. Jde o takové úmyslné či nedbalostní jednání, kterým obviněný či odsouzený podstatně přispěl k tomu, že proti němu byl uplatněn některý z výše uvedených institutů. Termín „zavinění si“ přitom podle judikatury Ústavního soudu⁷⁶ není příliš na místě, přiléhavější k situaci by bylo spíše „způsobení si“ („zavdání příčiny ke“). Tento termín je zároveň nutno uplatňovat restriktivně, cílem není popřít odpovědnost státu.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu⁷⁷ se týkalo náhrady nemajetkové újmy. Muž byl mladou ženou obviněn ze znásilnění. V průběhu trestního řízení se prokázalo, že k tvrzenému skutku nedošlo (klíčová svědkyně změnila svou výpověď), obviněný byl zproštěn obžaloby. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že poskytnutí přiměřeného zadostiučinění je odčiněním toho, že stát někoho nezákonně trestně stíhal. Avšak měl by odpovídat jen v těch případech, kde je to spravedlivé. Jestliže se poškozený podílel na vzniku okolností, které vedly k jeho trestnímu stíhání, může si za vzniklou situaci sám. Je lhostejno, jestli jeho činnost byla protiprávní, nebo ne. Tento závěr by se mohl zdát poněkud v rozporu s Ústavním soudem žádaným restriktivním uplatňováním § 12 OdpŠk.

K otázce, zda lze posuzovat jako „způsobení si“ situaci, kdy obviněný využije svého práva nevypovídat (které mu je ústavně garantováno), se rovněž vyjadřoval Nejvyšší soud⁷⁸ a dospěl k závěru, že i v tomto jednání lze zavinění spatřovat, ovšem nikoliv bez dalšího. Jako „způsobení si zahájení či pokračování trestního stíhání“ by mohla být posouzena situace, v níž by obviněný neuvedl, ačkoliv mohl, skutečnosti nebo důkazy, které mohly být rozhodující pro závěr o neopodstatněnosti trestního stíhání.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 11/10 ze dne 6. září 2011.

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1777/2012 ze dne 17. ledna 2012.

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 517/2014 ze dne 4. prosince 2014.

Vlastní podíl na vzetí do předstížné vazby může spočívat v tom, že se obviněný dozná ke spáchání trestného činu, za který byl již dříve odsouzen, a to i za předpokladu, že byl následně zproštěn obžaloby, protože skutek kladený mu za vinu se nestal.⁷⁹

Nejvyšší soud⁸⁰ posuzoval situaci, ve které soud protiprávně zastavil trestní stíhání z důvodu jeho nepřiměřené délky. Byl postaven před otázku, zda, když v případě amnestie právo na náhradu újmy nevzniká (§ 12 písm. b) OdpŠk), se má výše uvedená situace posoudit analogicky. Došel k závěru, že analogii aplikovat nelze, protože oproti amnestii, kde si poškozený může požádat, aby řízení pokračovalo, trestní řád nedává možnost v trestním stíhání po jeho zastavení pokračovat. Poškozenému nebyla dána příležitost, aby případ dovedl do závěru pro sebe příznivého, stát mu musí nahradit škodu, kterou způsobil.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu, ve kterém byl prosazen princip, že z bezprávní nemůže vzniknout právo (*ex iniuria ius non oritur*), jež později potvrdil i Ústavní soud, by mohlo být označováno za lehce rozporuplné. Jednalo se o zastavení trestního stíhání z důvodu potřeby překvalifikovat skutek. V příznivější kvalifikaci (nižší odstavec) byl však již skutek promlčen. Kdyby nebylo této nové kvalifikace, trestní soud by pachatele odsoudil. Z toho Nejvyšší soud dovodil, že k nároku na náhrady újmy neexistuje právní titul. S tímto závěrem lze polemizovat v ohledu, zda neporušuje princip presumpce nevinny.

Celá řada rozhodnutí Nejvyššího soudu se týká amnestie bývalého prezidenta Václava Klause. Příkladem byla otázka, jestli § 12 OdpŠk hovořící o amnestii lze vztáhnout i na abolici (zastavení trestního stíhání). Nejvyšší soud dovodil, že lze, neboť abolice je jedna z forem amnestie.

V jiném případě byla obviněná (posléze poškozená) zproštěna obžaloby z důvodu zániku trestnosti pokusu trestného činu. Nejvyšší soud řešil, zda je dána výluka odpovědnosti podle § 12, a dospěl k závěru, že jestliže zanikne trestnost pokusu, nebyly splněny podmínky pro zahájení trestního stíhání. Stát tudíž bez dalšího odpovídá.

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 827/2014 ze dne 20. října 2015.

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3485/2013 ze dne 3. dubna 2014.

3.2.3 Kritéria pro přiznání náhrady újmy

Zatímco účelem předchozích podkapitol bylo objasnit podmínky odškodnění za nezákonné rozhodnutí, nyní několik odstavců k otázce výše odškodnění. Protože jsou kritéria výše odškodnění vymezena především rozhodovací činností soudů, budu se v následujících odstavcích věnovat právě jednotlivým soudním rozhodnutím, která jsou svou povahou klíčová. Zaměřím se zejména na odškodnění za nezákonné omezení osobní svobody (především vazbu) a nezákonné trestní stíhání jako nejčastěji sledované důvody nároků.⁸¹

V případě zbavení osobní svobody je třeba při stanovování částky odškodnění zohlednit několik kritérií. Těmi jsou:

- povaha trestní věci,
- délka omezení osobní svobody,
- následky v osobnostní sféře.

Nejvyšší soud pro tyto účely stanovil rozmezí *pět set až patnáct set korun za den*, kdy byla osoba zbavena osobní svobody.⁸²

Později soud kritéria rozšířil na následující:

- povaha trestní věci (př. vražda vs. krádež),
- délka trestního stíhání,
- následky způsobené trestním řízením v osobnostní sféře poškozené osoby,
- okolnosti vzniku újmy (například nakolik si poškozený situaci způsobil sám) a obdobné odškodnění v obdobných věcech.⁸³

⁸¹ MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČR. Přehled vyřizování agendy odboru odškodňování za rok 2014. *Justice.cz* [online]. ©2012 [cit. 2017-07-11]. Dostupné z: <http://www.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=5871&d=344457>

⁸² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2357/2010 ze dne 11. ledna 2012.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2813/2011 ze dne 27. června 2012.

Ustanovení § 30 OdpŠk zní: „Náhrada ušlého zisku se poskytuje v prokázané výši, není-li to možné, pak za každý započatý den výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranné výchovy, zabezpečovací detence nebo ochranného léčení náleží poškozenému náhrada ušlého zisku ve výši 170 Kč.“ Tato částka se ovšem neposkytuje paušálně vždy, ale jenom tehdy, jestliže se prokáže, že nějaký zisk skutečně ušel (tj. existoval pracovní poměr, nebo měl být nějaký sjednán) a je možné určit, kolik ušlo.⁸⁴

Judikatura⁸⁵ rovněž dospěla k závěru, že u trestního stíhání, které skončilo zastavením nebo zproštěním obžaloby, samotné zproštění neznamená odškodnění nemajetkové újmy, která byla trestním stíháním způsobena.

Vliv podílu poškozeného na vzniku nemajetkové újmy na formu odškodnění řešil Nejvyšší soud v rozhodnutí z minulého roku. Zjednodušeně řečeno, pokud si poškozený způsobil svým vlastním jednáním aplikaci některého z institutů trestního práva, nebude odškodněn formou relutární (peněžní) satisfakce, ale pouze konstatováním porušení práva. V tomto případě ovšem poškozený přispěl ke vzniku nemajetkové újmy jednáním v mezích nutné obrany, což mu nelze přičítat k tíži. Kdyby útok vyprovokoval a pak se bránil v mezích nutné obrany, za těchto předpokladů by se jednalo o zcela jinou situaci.⁸⁶

Jiné rozhodnutí Nejvyššího soudu⁸⁷ se vyjadřuje k medializaci věci z hlediska intenzity újmy. Stát odpovídá za medializaci pouze v rámci poskytnutí informací médiím. Pokud v tomto ohledu prostřednictvím orgánů činných v trestním řízení žádná nevhodná vyjádření (porušující princip presumpce nevinny) neposkytl a medializace je tak důsledkem zásady veřejnosti trestního řízení, nelze mu přičítat k tíži to, co způsobily sdělovací prostředky. ESLP na podobné kauzy reagoval v tom smyslu, že by novináři tomuto riziku měli věnovat pozornost.

Jak tedy obecně určit rozsah nemajetkové újmy a výši odškodnění? Nejvyšší soud poskytl žalobcům návod, jak stanovit přiměřené zadostiučinění v jednom ze svých

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 31 Cdo 619/2011 ze dne 20. června 2012.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1891/2012 ze dne 4. září 2013.

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3094/14 ze dne 14. června 2016.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 4280/2011 ze dne 3. července 2012.

rozhodnutí⁸⁸. Předně musí odpovídat výši přiznaného zadostiučinění v případech, které se s projednávanou věcí v podstatných znacích shodují. Jinými slovy je třeba ho porovnat s jinými náhradami nemajetkové újmy v podobném trestním stíhání, které bylo příčinou vzniku nemajetkové újmy. Pokud takové porovnání nemáme, srovnáváme výši přiměřeného zadostiučinění s náhradami nemajetkové újmy v jiných případech. Jestliže ani takto nedojdeme k řešení, je třeba zohlednit ekonomickou realitu České republiky (co je spravedlivé v poměrech České republiky s ohledem na úroveň cen, průměrné mzdy apod.). V každém případě je primárně na žalobci, aby zvolil přesvědčivé srovnání.

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1747/2014 ze dne 16. září 2015.

4 Nesprávný úřední postup

4.1 Neexistence definice

Protože ohledně definice nelze odkázat na dikci zákona, pro bližší osvětlení pojmu „nesprávný úřední postup“ je nutno zapátrat v judikatuře našich soudů, popřípadě vyjít z právní teorie.

V rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu se ustálil závěr, dle něž při nesprávném úředním postupu „jde o porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí.“⁸⁹

Sám zákonodárce zmiňuje důvod pro nevytvoření definice v důvodové zprávě. V příslušném komentáři k ustanovení § 13 se hovoří o mnohotvárnosti úřední činnosti. K tomu podobně judikoval i Nejvyšší soud: „Zpravidla není možné úřední postup předpisem upravit natolik detailně, aby pokrýval všechny představitelné dílčí kroky, které je třeba při výkonu pravomocí učinit. Správnost úředního postupu musí být tedy poměřována i hlediskem účelu, k jehož dosažení postup státního orgánu směřuje.“⁹⁰

Ptáme-li se pak, jak lišit mezi nesprávným úředním postupem a nezákonným rozhodnutím, lze konstatovat, jak bylo již naznačeno výše, že nesprávný úřední postup je postup, který se neodrazí v žádném úředním rozhodnutí. Jestliže postup směřoval k nezákonnému rozhodnutí, jde o újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím.⁹¹

Výše řečené lze ilustrovat na případu, jehož skutkový děj spočíval v tom, že Policie ČR zajistila osobní vozidlo, a aniž by rozhodla o vydání automobilu dle § 80 odst. 1 trestního řádu, vydání provedla. Neexistovalo žádné rozhodnutí. Jde o nesprávný

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1008/2016 ze dne 26. září 2016

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 786/99 ze dne 7. června 2000.

⁹¹ „V praxi sa vychadza z toho, že § 18 zákona č. 58/1969 Zb. [nyní § 13 OdpŠk] predpokladá, že ide o tie prípady vzniku škôd, ktoré boli vyvolané inou činnosťou štátnych orgánov než rozhodovacou.“ – Ze zprávy NS ČSSR ze dne 30. listopadu 1977, sp. zn. Plsf 3/77.

úřední postup dle § 13 odst. 1 věta první zákona č. 82/1998 Sb. Kdyby příslušníci policie vydali rozhodnutí, šlo by o újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím.⁹²

O výklad pojmu „nesprávný úřední postup“ se zasloužila i právní věda. Například Mikule uvádí, že termín „nesprávný“ je vhodné ve smyslu zákona o odpovědnosti státu chápat spíše jako protiprávní než neúčelný nebo nevhodný. Především se dle něj musí jednat o postup „úřední“, tj. postup „přímo související s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy”.⁹³ Vojtek termín „postup“ v tomto kontextu charakterizuje jako postup osob, které plní úkoly orgánů veřejné moci. To znamená, že stejně jako v případě nezákonného rozhodnutí nejde o činnost, kdy stát a jeho orgány, popř. osoby, jimž byl svěřen výkon veřejné správy, vystupují jako soukromoprávní osoby (např. v souvislosti se správou vlastního majetku).⁹⁴

4.2 K podmínkám odpovědnosti

Oproti nezákonnému rozhodnutí je třeba upozornit na jistou modifikaci podmínek odpovědnosti. Abychom mohli dovodit existenci nesprávného úředního postupu, nevyžaduje se, aby poškozený byl účastníkem řízení. Podstatné je pouze to, zda poškozenému vznikla škoda, která je v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem.⁹⁵

K tomu, aby mohl být nárok uplatněn, není třeba splnit žádné speciální skutečnosti. Nevyžaduje se vyčerpání procesních prostředků, které právo k jeho ochraně nabízí. Soud posuzuje sám, zda došlo ke škodě, k čemuž není vyžadováno ani předchozí posouzení orgánem veřejné správy.⁹⁶

⁹² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2263/2013 ze dne 30. dubna 2014.

⁹³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 612. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁹⁴ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 158. ISBN 978-80-7400-427-8.

⁹⁵ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159. ISBN 978-80-7400-427-8.

⁹⁶ *Ibid.*, s. 158.

5 Nejčastější případy nesprávného úředního postupu

5.1 Vady při výkonu dohledových pravomocí orgánů veřejné moci

První z oblastí, na kterou bych v rámci nesprávného úředního postupu poukázala, je oblast výkonu dozoru či kontroly. Obecně lze dozor (anglicky *supervision*, německy *Aufsicht*) definovat jako pozorování faktického stavu a jeho srovnávání s tím, co by správně mělo být.

Dozorová či kontrolní činnost může být pověřeným orgánem prováděna nedostatečným způsobem, nebo naopak s přílišnou tvrdostí, či dokonce nedůvodně. Nesprávnost úředního postupu lze spatřovat v tom, že orgán nepostupoval dostatečně rychle, nebo dokonce vůbec, a nevyužil tak prostředky dané mu zákonem.⁹⁷ V judikatuře je zřejmě nejčastěji rozebírán dohled nad činností některých finančních institucí a dohled nad činností insolvenčního, resp. dříve konkurzního správce.

V jednom z rozhodovaných případů mělo Ministerstvo financí povinnost dozoru nad podílovými fondy. Uvedená povinnost nebyla řádně splněna, v důsledku čehož vznikla poškozeným (podílníkům) újma. Dozor má dle Nejvyššího soudu sloužit k ochraně práv podílníků a být soustavný, nikoli jednorázový. Poškození musí ovšem prokázat nejen existenci nesprávného úředního postupu, ale i vzniklé škody (v podobě ušlých úroků) a příčinné souvislosti mezi nimi. K prokázání příčinné souvislosti v daném případě nedošlo, tudíž Nejvyšší soud dovolání zamítl⁹⁸.

5.2 Odpovědnost za škodu na věcech nacházejících se v dispozici orgánu veřejné moci

V řízení trestním, správním, exekučním, ale i jiném mohou být zajišťovány věci (movité i nemovité) patřící účastníkům řízení i jiným osobám. Toto zajištění jsou osoby ze zákona nuceny strpět. Podmínkou je, že orgány, které takové zajištění provádí, musí o dané věci pečovat tak, aby nedocházelo k jejich poškození a aby byly posléze vráceny zpět oprávněným osobám ve stavu, v jakém byly odebrány. Pakliže tento požadavek

⁹⁷ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 155. ISBN 978-80-7400-427-8.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 82/2013 ze dne 1. listopadu 2014.

není naplněn, může dojít za naplnění dalších nutných podmínek (vznik škody, příčinná souvislost) k nesprávnému úřednímu postupu.⁹⁹

5.3 Odpovědnost za nesprávný úřední postup spočívající ve vadném obsahu poskytovaných informací

Orgánům veřejné správy ukládá zákon povinnost sdělovat adresátům potřebné informace, popřípadě takový postup vyplývá přímo z jejich povahy a účelu.

Jestliže je stát povinen poskytovat poučení účastníkům řízení, ale poskytne ho chybně, v důsledku čehož vznikne újma, pak za ni stát odpovídá¹⁰⁰. Stát by měl k poučení přistoupit až poté, co si opatří všechny relevantní informace. Obdobně stát odpovídá v situaci, kdy informaci opomene poskytnout zcela. Avšak v případě, že by žadatel neuvedl orgánu pravdivé informace, odpovědnost státu nelze dovodit.

Jde například o předvolávání, kdy mylná informace o místě a čase konání jednání může způsobit vznik újmy v podobě nadbytečných cestovních nákladů účastníků. Procesní předpisy dále ukládají povinnost poučovat účastníky řízení o opravných prostředcích. Jestliže se zde vady vyskytnou, většinou spočívají v omylu o přípustnosti, nebo naopak nepřípustnosti opravného prostředku ve chvíli, kdy jej podat lze.

Na celkovém třetím místě v případech, kterými se Ministerstvo spravedlnosti při odškodňování nesprávného úředního postupu zabývá, stojí nesprávné vyznačení doložky právní moci, respektive vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí, které dosud není pravomocné. V důsledku toho může být účastník řízení v omylu například ohledně existence exekučního titulu. Nehraje roli, zda byl omyl ve stanovení data způsoben chybou úředníka, jinými vadami řízení či závadami v doručování, které často sám orgán veřejné moci ani nemůže ovlivnit (doručování provádí kupříkladu Česká

⁹⁹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 152. ISBN 978-80-7400-427-8.

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2174/2012 ze dne 17. ledna 2013.

pošta). Ovšem odpovědnost státu, jak již bylo vícekrát zmíněno, je objektivní bez možnosti liberace.¹⁰¹

5.4 Nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení

Z hlediska četnosti výskytů a řešených případů by kategorie nepřiměřené délky řízení měla v mém výčtu stát na prvním místě. Dle statistik Ministerstva spravedlnosti¹⁰² (nejnovější z roku 2014) se týkalo cca 47 % toho roku vyřízených žádostí nepřiměřené délky řízení.

Za nepřiměřenou délku řízení mohou být ve světle zákona OdpŠk považovány dvě situace. V první řadě jde o tzv. průtah v užším slova smyslu, slovy autorů odborné literatury¹⁰³ „objektivně ničím relevantním neodůvodněný úsek nečinnosti rozhodujícího orgánu“, zatímco v druhé řadě máme na mysli samotnou délku řízení, jež přesáhla hranici přiměřenosti. Co ještě lze považovat za přiměřené, je pochopitelně těžké právně uchopit či definovat. Pokusily se o to různé výkladové příručky, o nichž se zmiňuji v následujícím textu.

Stát se nemůže odpovědnosti zprostit poukázáním na špatnou organizaci soudnictví či jiného příslušného orgánu státní správy. Evropský soud pro lidská práva opakovaně dovodil, že státům přísluší upravit své systémy tak, aby zaručovaly právo na vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

V rovině mezinárodněprávní (ovšem pro nás závazné) vychází právo na rozhodnutí soudní věci v přiměřené časové lhůtě z čl. 6 a 13 Úmluvy, přičemž článek třináctý zakládá právo na účinný národní prostředek nápravy porušení práv v ní zakotvených. Rovněž naše Listina v čl. 38 odst. 2 stanoví právo na projednání věci „bez zbytečných průtahů“.

¹⁰¹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 154. ISBN 978-80-7400-427-8.

¹⁰² MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČR. Přehled vyřizování agendy odboru odškodňování za rok 2014. *Justice.cz* [online]. ©2012 [cit. 2017-07-11]. Dostupné z: <http://www.justice.cz/Justice2/MS/ms.a.spx?o=23&j=33&k=5871&d=344457>

¹⁰³ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 66. ISBN 978-80-7502-021-5.

Nepřiměřená délka řízení a všechny aspekty obsahu tohoto pojmu byly v České republice terčem kritiky ze strany Evropského soudu pro lidská práva. Nápravu přineslo přijetí novely zákona o OdpŠk č. 160/2006 Sb. Ani tak si aplikační praxe nepočínala nejjistěji. První pomůckou k výkladu novelizovaného zákona se stal tzv. „Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb.“, vypracovaný Kanceláří vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva.

Na uvedený manuál navázal Nejvyšší soud stanoviskem občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 13. dubna 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010, které se stalo nejdůležitější výkladovou pomůckou (vedle rozhodnutí ESLP a Ústavního soudu). Jak samo stanovisko uvádí: *„klade (si) za cíl poskytnout soudům nižších stupňů určité vodítko, jak postupovat při posouzení nároku na přiměřené zadostiučinění ve smyslu § 31a zákona, a tímto přispět i ke zjednodušení a zkrácení kompenzačního řízení. Obsahem tohoto stanoviska je vypořádání se základními otázkami souvisejícími s odpovědnostními vztahy vzniknuvšími v důsledku nepřiměřeně dlouhých řízení.“*

První bod stanoviska uvádí, že je třeba přihlížet k té části řízení, která se odehrála předtím, než se Úmluva stala pro Českou republiku závaznou.

Druhý bod stanoví, že nelze opomenout dobu, po níž se nároku domáhal právní předchůdce toho, kdo se ho domáhá nyní. Přitom však míra odškodnění nástupce nemusí dosahovat stejné úrovně, jako by tomu bylo u jeho předchůdce. Výše zmíněné samozřejmě neplatí pro situaci, kdy účastník k řízení přistoupí v jeho průběhu.

Za třetí, nemajetkovou újmu je třeba tvrdit; není-li její vznik úspěšně popřeno nebo nepostačuje-li konstatování porušení práva, zadostiučinění se poskytuje v penězích. Při stanovení zadostiučinění se přihlíží k celkové době trvání řízení, nikoliv jen k průtahům. Nemajetkovou újmu lze přiznat i tehdy, kdy řízení ještě nebylo pravomocně skončeno.

Nehledí se na výši odškodnění, které by bylo jednorázově poskytnuto pozůstalým za smrt osoby jim blízké (naopak je tomu na Slovensku, srovnáním se zabývá v kapitole osmé). Výše přiměřeného zadostiučinění nemusí být u právnických osob vždy nižší než u osob fyzických. Pokud v řízení vystupovalo více účastníků, je možno částku přiměřeného zadostiučinění náležející jednomu účastníkovi podle

okolností přiměřeně snížit oproti částce, která by mu náležela, kdyby byl v řízení účastníkem sám.

Výše přiznaného zadostiučinění musí být odůvodněna a obsahovat hodnocení výpočtu („vychází (se) ze základní částky stanovené násobkem celkové doby řízení v letech či měsících a částky přiznávané za jednotku času řízení s následným připočtením či odečtením vlivu skutečností vyplývajících z kritérií obsažených v § 31a odst. 3 písm. b) až e) zákona“). Konečně pak poslední bod garantuje právo na úrok z prodlení, a to počínaje dnem následujícím po uplynutí šestiměsíční lhůty ode dne, kdy byl nárok uplatněn.

Pro posouzení otázky délky řízení je třeba stanovit jeho začátek a konec. Řízení zpravidla začíná podáním návrhu. Pokud jde o řízení, jež se zahajuje bez návrhu, v tomto případě jeho počátek sledujeme od chvíle, kdy byl účastník o zahájení řízení informován (dříve mu ani nemajetková újma nemohla vznikat, neboť nelze cítit nejistotu ohledně výsledku řízení, o kterém nevíme, že vůbec probíhá). Za skončené se pak řízení pokládá, jestliže je v něm pravomocně rozhodnuto. Do celkové délky řízení se započítává i rozhodnutí o dovolání, kasační či ústavní stížnosti. Dle Evropského soudu pro lidská práva by se mělo započítávat nejen řízení nalézací, ale také vykonávací, neboť bez něj by ochrana práv nebyla naplněna. Nejvyšší soud k tomu dodává, že takto může být uvažováno jen o řízení občanskoprávním, nikoliv však vykonávacím trestním. Navíc je třeba hodnotit, zda vůbec nemožnost vykonat právo je přičitatelná státu.

Vedle celkové délky řízení se přihlíží k dalším kritériím, jež pro účely výpočtu výše přiměřeného zadostiučinění stanoví § 31a OdpŠk. Na druhém místě stojí složitost řízení, kdy například hraje roli to, zda je v řízení přítomen cizí prvek, zda existuje potřeba využít specifické důkazní prostředky či vypracovat znalecké posudky. Procesní složitost bude ovlivňovat i sama aktivita účastníků v řízení, tedy skutečnost, jestli svým jednáním nepřispěli k průtahům řízení a použili dostupných prostředků způsobilých je odstranit (např. určení lhůty k provedení procesního úkonu). Někteří účastníci mohou naopak vyvíjet větší aktivitu (dá se říci až nepatřičnou ve smyslu podání, která se netýká meritu věci). K aktivitě účastníků ESLP judikoval, „že účastníku řízení nemůže být kladeno k tíži, že využíval svých procesních práv, na druhou stranu přiměřený úsek

délky řízení, kterou stát potřeboval k tomu, aby se s procesními návrhy stran vypořádal, mu nelze přičítat.”¹⁰⁴

Další kritérium spočívá naopak v postupu orgánů veřejné moci během řízení. Ten by měla provázet snaha rozhodnout ve věci co nejdříve. V přímém rozporu s tímto požadavkem jsou opakované průtahy v řízení, časté rušení vydaných rozhodnutí z důvodu nerespektování právních názorů nadřízených orgánů, různé prodlevy apod.

Význam předmětu řízení pro poškozeného je posledním, zároveň dost subjektivním kritériem. Svým významem stojí na špičce věci osobního stavu, nároky z práva na ochranu osobnosti, spory pracovněprávní či nároky na náhradu škody na zdraví. Větší důraz je kladen také na urychlený průběh trestního řízení či sporů ve věcech péče o nezletilé. Přihlíží se rovněž k okolnostem existujícím na straně účastníka, a to zejména k věku a zdravotnímu stavu. Ostatní okolnosti, které nemohou být soudy ze spisového materiálu patrné a které dle přesvědčení poškozeného měly vliv na význam věci pro daného účastníka, podléhají povinnosti tvrzení a důkaznímu břemenu.

Závěrem je třeba říci, že při posuzování délky řízení je prioritou postupovat individuálně s přihlédnutím ke každému jednotlivému případu. Přesto vznikly určité pomůcky usnadňující odhad přiměřeného zadostiučinění, příkladem může být počítání let podle stupňů rozhodovací soustavy, jimiž věc prošla.

5.5 Přestupkové řízení a postup Policie ČR

Následující podkapitola bude, jak napovídá název, věnována zejména činnosti příslušníků Policie ČR, a to pohledem judikatury Nejvyššího soudu.

Přestupkové řízení

Nejprve k přestupkovému řízení, kdy dle judikatury Nejvyššího soudu nezjištění pachatele přestupku není nesprávným úředním postupem¹⁰⁵. Přestupkové řízení neslouží k tomu, aby byl zjištěn viník a aby tak bylo umožněno snadněji žalovat na náhradu škody.

¹⁰⁴ Rozsudek ESLP ve věci Dostál versus Česká republika, převzato z: MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 72. ISBN 978-80-7502-021-5.

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2715/2013 ze dne 22. ledna 2014.

Skutkově se jednalo o situaci, kdy poškozený z dopravní nehody žádal pojistné plnění, avšak přestupek se mezitím promlčel a viník nebyl zjištěn. Poškozený poukazoval na nesprávný úřední postup v přestupkovém řízení. Soud mu ovšem nevyhověl, neboť chyběla příčinná souvislost mezi případným nesprávným postupem správního orgánu a vznikem škody na straně dovolatele. „Poškozený nemá subjektivní právo na to, aby osoba, kterou označí za pachatele přestupku, (...) byla takovou osobou také shledána”, přestože by mu to usnadnilo cestu v případném občanskoprávním řízení o náhradu škody.

Postup Policie ČR

Vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou policií nebo policistou v souvislosti s plněním jejich úkolů závisí na naplnění tří podmínek¹⁰⁶:

1. musí jít o úkoly plněné policií či policistou,
2. vznik škody,
3. příčinná souvislost.

Takto vymezená odpovědnost je objektivní, nikoliv však absolutní. Jde-li o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený služební zákrok vyvolala, stát za ni neodpovídá (§ 49 odst. 5 z. č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále jen ZOP”). Tento liberační důvod byl uplatněn v jedné z kauz Czech Tech 2005, kdy zásah proti tehdy čtrnáctileté poškozené spustil velkou debatu o zásadě přiměřenosti policejního zásahu a zásadě iniciativy. Soud se přiklonil k názoru, kterým potvrdil již předchozí rozhodnutí obou soudů nižších stupňů. Aby byl zákrok efektivní, musí být z podstaty věci důraznější (razantnější), než je útok nebo jiné jednání, jemuž policie čelí. Přestože bylo policii vytýkáno, že bez upozornění přikročila k použití donucovacích prostředků, zůstala-li poškozená na místě konání akce i po první vlně policejního zásahu, nemůže tímto faktem argumentovat.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 5661/2015 ze dne 5. října 2016

Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) ZoP stanoví obecnou povinnost policistů chránit bezpečnost osob a majetek. Již dříve bylo judikováno, že nedostojí-li příslušník policie této své povinnosti stanovené zákonem, může to představovat nesprávný úřední postup dle OdpŠk.¹⁰⁷ V rozhodnutí¹⁰⁸ vydaném Nejvyšším soudem byly nastaveny dvě podmínky, jež musí být splněny, aby bylo možno hovořit o porušení povinnosti chránit majetek. Zaprvé, existující podezření ze spáchání trestného činu, za druhé, zákonné oprávnění policisty majetek zajistit (což vychází zejména z ustanovení trestního řádu, příp. jiných předpisů). Je totiž třeba mít na paměti, že policista nemůže zakročit v momentu, kdy se dvě osoby přou o vlastnictví určité věci, takové rozhodnutí je v pravomoci soudů. Nicméně ve chvíli, kdy je policista svědkem trestného činu (např. odcizení peněženky), má povinnost poskytnout ochranu majetku (pokusit se pachatele doběhnout a peněženku zabavit).

Žalobkyně v jiné kauze nabyla dojmu, že soudní orgán měl podat trestní oznámení, a pokud ho nepodal, došlo k nesprávnému úřednímu postupu a jí z toho důvodu vznikla újma. Nejvyšší soud konstatoval¹⁰⁹, že správní orgány mají povinnost oznamovat trestnou činnost dle § 8 odst. 1 trestního řádu a jednání v rozporu s touto povinností zakládá nesprávný úřední postup, nikoliv nezákonné rozhodnutí. „*Je těžko představitelná (ne-li vyloučitelná) situace, kdy by se porušení uvedené povinnosti bezprostředně odrazilo v obsahu řízení vydaného rozhodnutí*“¹¹⁰. Další otázkou je existence příčinné souvislosti a vznik újmy, které splněny nebyly.

O tomto rozhodnutí již byla zmínka dříve. Vězeň tvrdil, že uklouzl v koupelně, později se však ukázalo, že byl napaden jiným spoluvězněm. Po tomto incidentu mu nebyla poskytnuta základní zdravotní péče. Nesprávný úřední postup orgánu ve smyslu § 13 OdpŠk dle soudu představuje i porušení povinnosti přijmout preventivní opatření k ochraně života a zdraví vězňů. Vězeňská služba měla vůči vězňům zvýšenou povinnost chránit jejich zdraví, a pokud by jí bylo známo, že život vězně může být ohrožen, pak musí přijmout patřičná opatření. Musí umožnit přístup ke zdravotní péči, i přestože není úkolem příslušníka vězeňské služby posuzovat závažnost zranění.

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 1572/2009 ze dne 14. prosince 2011.

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1314/2013 ze dne 8. září 2015.

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1008/2016 ze dne 26. září 2016.

¹¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1008/2016 ze dne 26. září 2016. Odst. 20.

5.6 Soudní exekutor

Jak bylo uvedeno výše, i podstatná část činnosti soudního exekutora je úředním postupem. Z toho vyplývá, že vady v exekučním řízení mohou vést ke vzniku odpovědnosti státu za škodu.

V jednom z případů¹¹¹ soud rozhodoval v otázce soupisu movitých věcí. Skutkově se jednalo o stav, kdy do soupisu movitých věcí v rámci exekučního řízení byly pojaty věci, které nebyly ve vlastnictví povinného, a do soupisu proto neměly být začleněny. Soud konstatoval, že soupis movitých věcí je úředním postupem, není rozhodnutím, a to, že některé věci jsou posléze ze soupisu vyňaty (např. cestou excindační žaloby) samo o sobě nezakládá nesprávný úřední postup. Ten zakládá situace, kdy jsou do soupisu pojaty věci, které tam v žádném případě neměly být (např. takové věci, které nikdy nepatřily povinnému, a vykonavatel exekutora byl na tuto skutečnost upozorněn).

Následující bylo již zmíněno v předchozím textu, ale pro souvislost znovu uvádím, že postup exekutora, který si pro sebe ponechal vymožené finanční prostředky a nevydal je oprávněnému, je nesprávným úředním postupem.¹¹²

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 5170/2014 ze dne 11. listopadu 2015.

¹¹² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2321/2016 ze dne 2. listopadu 2016.

6 Odpovědnost státu za újmu způsobenou legislativní činností (nečinností) jako nesprávný úřední postup

Odpovědnost státu se historicky rozšiřuje, vývoj od stavu naprosté státní imunity až po možnou odpovědnost za jeho legislativní činnosti je toho důkazem. Z jistého úhlu pohledu lze říci, že je v rozporu s principem právního státu, že stát dosud neodpovídá za újmu způsobenou legislativní činností (nečinností) – tzv. „legislativní újmu“. Jsou mnohá pro a mnohá proti, s nimiž se musí při případném přijímání právní úpravy zákonodárce vypořádat. Nejedná se o snadný úkol. V následujícím textu se nejprve pokusím přiblížit, co si vlastně máme pod legislativní újmu představit, a posléze zprostředkují některé z připomínek, které byly ohledně zavedení legislativní odpovědnosti v průběhu času vzneseny.

Zastávám názor, že termín „legislativní újma“ lze chápat v jeho užším a širším pojetí. V užším pojetí můžeme legislativní újmu identifikovat jako neodůvodněný nedostatek vnitrostátní legislativy spočívající v absenci předpisu, který by odpovídal požadavkům evropského práva. Jinak řečeno, jde o situaci, kdy český zákonodárce protiprávně neimplementoval evropskou směrnici do vnitrostátního práva nebo ji transponoval nesprávně. V širším pojetí výše uvedenou situaci považujeme pouze za jednu z možných skutkových podstat. Dalšími dvěma specifickými skutkovými podstatami legislativní újmy jsou odpovědnost za činnost parlamentu při vydávání zákonů a odpovědnost vlády a ministerstev za vydávání podzákonných aktů.¹¹³

Legislativní odpovědnost za porušení evropského práva se u nás potýká pouze s nedostatkem zákonné úpravy, která by ji zakotvila. V ostatních ohledech je již formulována judikaturou Soudního dvora Evropské unie, jejíž základ položilo rozhodnutí ve věci Francovich¹¹⁴. Proto je také některými autory nazývána „odpovědnost typu Francovich“. K založení odpovědnosti členského státu musí být splněny tyto podmínky: porušení subjektivního individuálního práva, dostatečně

¹¹³ TICHÝ, Luboš a JIŘÍ HRÁDEK ET AL. *Odpovědnost státu za legislativní újmu = Staatshaftung für legislatives Unrecht*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 31. ISBN 9788087488089.

¹¹⁴ C-6/90 a C-9/90 Francovich.

kvalifikovaná protiprávnost, přímá příčinná souvislost, existence škody a otázka zavinění. Těmito znaky se přibližuje evropskému pojetí odpovědnosti dle čl. 340 SFEU.

Je více než zřejmé, že zákon o OdpŠk s takto pojatým nárokem na náhradu škody nepočítal. Nicméně pravděpodobnost, že se s ním bude třeba vypořádat dříve, než dojde k přijetí potřebné právní úpravy, je vysoká. Vojtek navrhuje čtyři možné metody přístupu. Krajní a pochybné řešení spočívá v prohlášení nedůvodnosti takového nároku bez dalšího. Druhé řešení zahrnuje přímé použití norem evropského práva, které má však pouze judikaturní podobu. Tento přístup by se z toho důvodu také zřejmě nevyhnul kritice. Třetí metoda navrhuje dovozovat tento nárok přímo z Listiny základních práv a svobod a jejího čl. 36. Nedokonalost tohoto řešení spočívá ve vybočení z pojetí tohoto článku jako zmocňovacího a z toho, že právo na náhradu škody může vzniknout jen při naplnění podmínek, které definuje zákon o OdpŠk. Nejvhodnější variantou se tak jeví využít samotný zákon č. 82/1998 Sb.

Aplikujeme-li zákon o OdpŠk, okamžitě vyvstává otázka, jak legislativní újmu kategorizovat. S jistotou lze konstatovat, že ji nelze podřadit pod nezákonné rozhodnutí. Jak Vojtek poznamenává¹¹⁵: „Nevyhnutelnou podmínkou odpovědnosti státu je, aby pravomocné nebo bez ohledu na právní moc vykonatelné rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno nebo změněno.” Sem legislativní újma nepochybně nepatří. V úvahu by pak mohl přicházet nesprávný úřední postup (§ 13 OdpŠk) jako široké rozpětí činností nespécifikovaných zákonem. Již dříve bylo judikaturou dovozeno, že nesprávným úředním postupem může být pochybení zákonodárce při vyhlášení zákona, které vedlo k záměně textů zveřejněných ve Sbírce zákonů. Zde však šlo spíš o technicko-organizační nedostatek.

Pokud jde o širší pojetí, kam jsem dříve zařadila odpovědnost za činnost parlamentu při vydávání zákonů a odpovědnost za vydávání podzákonných aktů, setkala jsem se s několika názory proti jejímu zavedení. Například autor komentáře k zákonu o OdpŠk Vojtek ve svém příspěvku uvádí, že v demokracii je vyloučena jakákoliv regule toho, jak má člen zákonodárského sboru hlasovat (dle Ústavy v zájmu

¹¹⁵ TICHÝ, Luboš a JIŘÍ HRÁDEK ET AL. *Odpovědnost státu za legislativní újmu = Staatshaftung für legislatives Unrecht*. Praha: Centrum právní komparistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 160. ISBN 9788087488089.

všeho lidu a dle nejlepšího vědomí a svědomí) či jakou legislativu přijmout. Rovněž Holländer¹¹⁶ poukazuje na nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. Ús-st. 27/09 týkající se regulovaných nájmu, přestože sám sebe považuje za kritika Parlamentu ČR ve věci nerespektování právního názoru vysloveného v derogačních nálezech, domnívá se, že zavedení právní odpovědnosti státu k náhradě škody vzniklé v důsledku legislativní nečinnosti představuje krok, jenž podstatně mění proporci dělby moci a přináší moment nejistoty. Oba výše zmínění odborníci odkazují na to, že pro pochybení způsobená při legislativní činnosti ve smyslu vydávání zákonů a podzákonných právních předpisů, existuje kategorie politické odpovědnosti. Je ovšem otázkou, zda politická odpovědnost v dnešní době plní funkci, jakou by měla mít.¹¹⁷

Naopak Tichý se k tomuto druhu odpovědnosti staví čelem, když hovoří o stále obecnější akceptaci povinnosti náhrady státu a vyvrací některé z argumentů proti zavedení. Pro vyšší přehlednost jsem se rozhodla vytvořit tabulku předkládaných kladů a záporů.¹¹⁸

¹¹⁶ TICHÝ, Luboš a JIŘÍ HRÁDEK ET AL. *Odpovědnost státu za legislativní újmu = Staatshaftung für legislatives Unrecht*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 66. ISBN 9788087488089.

¹¹⁷ PEHE, Jiří. Politická odpovědnost v čase neodpovědnosti. *Přítomnost* [online]. 2005, č. 3, s. 16-19. [cit. 2017-07-11]. Dostupné z: <http://pritomnost.cz/cz/archiv-od-r-1924/27-uncategorized/530-archiv-rocnik-2005>

¹¹⁸ TICHÝ, Luboš a JIŘÍ HRÁDEK ET AL. *Odpovědnost státu za legislativní újmu = Staatshaftung für legislatives Unrecht*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012. ISBN 9788087488089.

Tabulka 1: Klady a zápory

Důvody podporující zavedení legislativní odpovědnosti:	Důvody proti zavedení legislativní odpovědnosti:
Neminem laedere (nikomu neškodit).	Rozpor s principem dělby moci.
Základní práva a legislativní odpovědnost.	Nároky z odpovědnosti.
Zákonodárce si sám může upravit rozsah této odpovědnosti.	Zásahy do rozpočtové pravomoci.
Omezení ve prospěch základních práv je imanentní.	Neidentifikovatelný právní zájem.

Princip nikomu neškodit (neminem laedere) je základní zásadou demokratického právního státu. Kdo někoho poškodí, měl by škodu nahradit.

Zákonodárce si sám může rozsah této odpovědnosti upravit například tím, že zavede podmínku subjektivní odpovědnosti (odpovědnost za zavinění).

Rozpor s principem dělby moci: Často je namítáno, že odpovědnost Parlamentu ČR za zákonodárnou činnost je politická, nikoliv právní. Soudní moc však střeží základní principy státu, principy ústavní. Tím lze odůvodnit skutečnost, že má konečné slovo.

Bývá argumentováno, že obecně platná právní norma (zákon) není způsobilá založit odpovědnost. Oproti tomu stojí v právním státě možnost soudní deklarace, že přijatý, nebo naopak neprovedený předpis neodpovídá požadavkům ústavy, tudíž ani tento argument neobstojí.

Nároky z odpovědnosti: Stát není schopen hradit újmy, které mohou vznikat nekonečnému počtu osob v důsledku působení normativních aktů. Argument proti: k uvedenému lze přihlídnout při formulování předpokladů odpovědnosti a tím omezit snadnou šanci na náhradu.

Osobně nejsem přesvědčena o opodstatněnosti širšího pojetí legislativní odpovědnosti. Namítám, že jde spíše o odpovědnost politickou, řešenou v nejzazším případě výměnou zákonodárného sboru v předčasných volbách, přikládám váhu. Pokud

však jde o odpovědnost za legislativní újmu způsobenou neřádnou implementací práva Evropské unie, zde její zavedení považuji za elementární a nutnou záležitost.

7 Náhrada nákladů řízení

Právní úpravu nalezneme v ustanovení § 31 OdpŠk. Náklady řízení tvoří součást vzniklé škody, ne ovšem v libovolné výši. Stát je nahrazuje tehdy, jestliže rozhodnutí poškozeného vynaložit náklady bylo vynuceno nesprávným úředním postupem státních orgánů (popř. jiných orgánů, na něž byla pravomoc vykonávat veřejnou moc přenesena) nebo nezákonným rozhodnutím. Není tu ovšem nahrazována skutečná škoda, nýbrž pouze účelně a důvodně vynaložené náklady. „*Za takové lze z pohledu právní jistoty považovat ty, jež jsou stanoveny procesními předpisy nebo zvláštním právním předpisem o mimosmluvní odměně (např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4145/2015, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 101/2013).*“¹¹⁹

Judikát, z něhož je vybrána výše uvedená citace, se věnuje náhradě nákladů vynaložených na zpracování znaleckého posudku, tedy nákladů, které zákon o OdpŠk výslovně neupravuje, neboť v době jeho přijetí ani možnost účastníky předložených znaleckých posudků neexistovala. Nejvyšší soud při rozhodování aplikoval analogii, když dospěl k závěru, že pro znalecké posudky se použije totéž, co pro právní zastoupení účastníka řízení. To znamená, že se náhrada bude řídit právními předpisy o mimosmluvní odměně znalců. Důraz se klade především na účelnost a důvodnost vynaložených nákladů.

Problematika nákladů řízení je podrobně rozebírána také v rozhodnutí R 111/2016¹²⁰, z něhož vyplývá, že náklady právního zastoupení účastníka v řízení o ústavní stížnosti, kterou se domohl zrušení nezákonného rozhodnutí, nejsou škodou ve smyslu § 31 odst. 1 a 2 OdpŠk. Vysvětluje se, že rozhodnutí vynaložit náklady závisí na poškozeném, stát hradí jejich výši jenom tehdy, jestliže vynutil jejich vynaložení svým jednáním a jestliže v řízení, kde byly vynaloženy, nemohly být přiznány k náhradě. Ústavní soud mohl přiznat náklady k náhradě, a proto není možné tyto náklady vymáhat cestou žaloby na náhradu škody, a to ani v situaci, kdy Ústavní soud své možnosti nevyužil a náklady nepřiznal.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3414/2016 ze dne 16. května 2017.

¹²⁰ Stanovisko Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Cpjn 31/2014 ze dne 8. června 2016.

K tomu, aby mohla být náhrada nákladů vynaložených na zastoupení přiznána, musí být patrné, že je účastník řízení zastoupen. Pokud jednotlivé úkony vypracoval zmocněnec, ale zastoupený je učinil svým jménem, je existence zastoupení pro účely náhrady nákladů irelevantní. (...) „právě podání odvolání bylo zásadním úkonem, jenž vedl ke zrušení nezákonného rozhodnutí. Nelze-li tento úkon přičítat zástupci, pak nelze za účelně vynaložený náklad považovat ani převzetí zastoupení a následné nahlížení do spisu bez jakýchkoliv dalších úkonů ve věci vedoucích ke zrušení nezákonného rozhodnutí.“¹²¹

¹²¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2610/2015 ze dne 15. listopadu 2016.

8 Promlčení

Ustanovení § 32 OdpŠk stanoví u majetkové újmy subjektivní promlčecí lhůtu v délce tři roky. Tato lhůta se vztahuje jak na nezákonné rozhodnutí, tak na nesprávný úřední postup. Objektivní promlčecí lhůtu známe pouze u nezákonného rozhodnutí (§ 32 odst. 2), a to desetiletou. U nesprávného úředního postupu mimo průtahy v řízení zákon žádnou objektivní lhůtu neuvádí. Pro újmu na zdraví desetiletá promlčecí lhůta neplatí.

Když zákon stanoví, že promlčecí doba nezačne běžet dřív, než bylo oznámeno rozhodnutí, oznámením se zde míní právní moc rozhodnutí. Oznámení zahrnuje i vznik škody samé, neboť jenom tak se právo na náhradu škody nepromlčí v důsledku uplynutí objektivní promlčecí lhůty, než škoda vůbec vznikne. Jednodušeji vzato, dokud nevznikne škoda, nemůže se nic promlčet.¹²²

U nemajetkové újmy je subjektivní promlčecí lhůta šestiměsíční a objektivní desetiletá (odst. 3). K počátku běhu objektivní lhůty je opět třeba, aby újma již vznikla. Nemajetková újma se subjektivně promlčí po šesti měsících od okamžiku, kdy se poškozený o újmu dozvěděl, ne však dříve než za šest měsíců od skončení řízení u těch řízení, kde nemajetková újma vznikla důsledkem průtahů v řízení.

Promlčují se všechny nároky včetně nároků osobní povahy, jako je konstatování porušení práva nebo omluva.

Promlčení se staví po dobu předběžného projednání nároku, nejdéle však na dobu šesti měsíců.

U trestního řízení se v souladu s výše uvedenými pravidly můžeme setkat až se třemi stupni promlčení. Jako první se promlčí nemajetková újma, a to po šesti měsících. Škoda způsobená rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření se promlčí za dva roky ode dne, kdy nabylo právní moci zprošťující rozhodnutí, rozhodnutí, jímž bylo trestní řízení zastaveno, zrušující rozhodnutí, rozhodnutí, jímž byla věc postoupena

¹²² Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 31 Cdo 4835/2014 ze dne 12. dubna 2017.

jinému orgánu nebo rozhodnutí odsuzující k mírnějšímu trestu. Škoda spočívající v zaplacených nákladech právního zastoupení se pak promlčí za tři roky.

9 Uplatnění nároku u příslušného orgánu

9.1 Předběžné (mimosoudní) projednání

Podstatou předběžného projednání je, aby se spor nedostal před soud. Jde o úspornější variantu pro stát i účastníka.

Pokud nedojde k uplatnění u příslušného orgánu, tedy u úřadu, který je příslušný ve věcech odpovědnosti za výkon veřejné moci jednat, jedná se o nedostatek podmínek řízení, jež je důvodem k zastavení řízení. Nedochozí k automatickému postoupení věci. V zájmu řádné správy je naopak postoupení na místě, pokud by byl nárok uplatněn u jiného ústředního správního úřadu dle § 6 OdpŠk než u toho, do jehož působnosti věc spadá. Pokud je žaloba k soudu podaná dříve, než příslušný orgán rozhodne v rámci předběžného projednání, soud řízení přeruší a vyčká výsledku.

Řízení má neformální povahu, úředníci postupují dle vnitřních předpisů a běžné administrativní praxe. Postup není podřízen normám správního práva, neboť tu jde o soukromoprávní charakter odpovědnosti.

Na začátku každého řízení je třeba podrobit průzkumu několik podstatných otázek, a to předně určit to, dle kterého zákona se bude postupovat. Přestože takových případů bude dnes minimálně, je stále možné uplatňovat nárok na náhradu škody dle zákona č. 58/1969 Sb., tedy předchůdce současné právní úpravy OdpŠk. Otázka zákonné úpravy se ovšem netýká jen *lex specialis*, nýbrž také obecné úpravy v občanském zákoníku.¹²³

Dále je třeba zkoumat, zda nárok není promlčen. Zpravidla následuje analýza podkladů, zejména v tom smyslu, zda z nich vyplývá existence odpovědnostního vztahu. Následující kroky zahrnují vyžádání si spisového materiálu a výzvu adresovanou úřadu, který rozhodnutí vydal nebo se dopustil nesprávného úředního postupu, aby se k situaci vyjádřil. Žadateli by rovněž mělo být potvrzeno přijetí žádosti, jakožto jeden z požadavků „Desatera veřejného ochránce práv“.¹²⁴ Ústřední správní

¹²³ NOZ x SOZ? Otázka aplikace příslušného občanského zákoníku řešena v kapitole třetí.

¹²⁴ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: OMBUDSMAN. Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění. *Ochrance.cz* [online]. ©2010 [cit. 2017-10-10]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/>

úřad při tom plní poučovací povinnost podobnou té, kterou má v souladu s procesními předpisy soud.

Na předběžné projednání nemá ústřední správní úřad neomezenou dobu, neboť je limitován ustanovením § 14 OdpŠk, které stanoví, že škodu je třeba nahradit do uplynutí 6 měsíců od uplatnění nároku. Dostane-li se do zpoždění, znamená to pro něj zpravidla soudní spor, hrazení nákladů řízení a úroků z prodlení.

Předběžné projednání je ukončeno sdělením příslušného orgánu o skončení řízení. I kdyby žadatel nevyčerpal všechny nároky, i kdyby se ke všemu nevyjádřil, od té chvíle začíná běh promlčecí doby, není nutné s úřadem nadále komunikovat, je třeba obrátit se se žalobou na soud. Odpověď na předběžné projednání není rozhodnutím ve smyslu správního řádu.¹²⁵

Ustanovení § 14 odst. 3 OdpŠk stanoví, že „uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu“. Jestliže však soud nezjistí, že nedošlo k předběžnému projednání nároku, žaloba je doručena protistraně a orgán státu sdělí, že nehodlá nároku vyhovět, pak již nemá smysl vyzývat k odstranění tohoto nedostatku (je tímto postupem věcí zhojen). Podstatou předběžného projednání je, aby se spor nedostal před soud, ale když již spor u soudu je a žalovaná odmítá zaplatit, není důvod se do předběžného projednání vracet.¹²⁶

U kterého orgánu se uplatňuje nárok? U Ministerstva spravedlnosti, jestliže ke škodě došlo v občanském soudním řízení, v trestním řízení, a to včetně řízení přípravného, ve správním soudnictví¹²⁷ a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem (§ 6 odst. 1 písm. a OdpŠk), dále u příslušného ústředního správního úřadu podle odvětví (jak vyplývá ze zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické

aktualne/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/ či na webu justice.cz, neboť dle usnesení vlády č. 593 ze dne 15. 8. 2012 bylo doporučeno členům vlády zveřejnit do 15. 10. 2012 tato pravidla způsobem umožňujícím dálkový přístup.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 258/2015 ze dne 12. dubna 2016.

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 737/2008 ze dne 16. června 2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2742/2009 ze dne 10. března 2011.

¹²⁷ Pokud správní soudy vydaly nezákonné rozhodnutí, jímž rozhodly ve věcech žaloby proti rozhodnutím vydaným územně samosprávnými celky v samostatné působnosti.

republiky), tedy podle toho, v jaké gesci ministerstva k újmě došlo. Výjimečně je třeba se obrátit na Českou národní banku a Nejvyšší kontrolní úřad, které mají působnost ve specifických případech. Zbytková působnost náleží Ministerstvu financí. Zejména sem lze zařadit ty situace, kdy se nepodaří určit, do jaké ministerské gesce záležitost spadá. Příkladem z praxe je nárok na náhradu nemajetkové újmy z titulu nepřiměřené délky řízení (čl. 6 odst. 1 EÚLP), kdy za stát jedná Ministerstvo financí ČR, za podmínky, že se na nepřiměřené délce řízení podílely jak soudy, tak správní orgány.¹²⁸ V řízení o náhradu škody stát vystupuje jako vedlejší účastník.

9.2 Specifika soudních sporů o náhradu škody a nemajetkové újmy

Stát v řízení vystupuje jako rovnoprávná strana sporu, nemá nadřazené mocenské postavení.

Řízení je osvobozeno od soudních poplatků. Každý, kdo se cítí poškozen, se může obrátit se svým nárokem na stát. Zřejmým negativem je nadužívání tohoto institutu. Ministerstvo spravedlnosti, které je agendou spojenou s vyřizováním náhrady škod nejvíce vytíženo, se již několik let snaží o zpoplatnění návrhu (diskutovalo se o částce 2000,- Kč). Tato navrhovaná změna však opakovaně naráží na odpor.¹²⁹

Věcně příslušným k projednání nároků na náhradu škody a nemajetkové újmy jsou okresní soudy bez ohledu na povahu, hodnotu nároku atd.

Místní příslušnost soudu je na výběr daná. Žalobce se může obrátit na obecný soud žalovaného, kterým je dle ustanovení § 85 odst. 5 občanského soudního řádu ten soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná k jednání za stát. Druhá volba umožňuje žalovat u soudu, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti zakládající právo na náhradu újmy (§ 87 písm. b) občanského soudního řádu).

Odpovědnost státu (obdobně územních samosprávných celků) je možno uplatnit jen po splnění předpokladů stanovených zákonem, o kterých se v předchozích

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2594/2016 ze dne 30. května 2016.

¹²⁹ Např. ČTK. Žaloby na stát o náhradu škody budou zadarmo, rozhodla vláda. *Aktualne.cz* [online]. ©2017 [cit. 2017-09-03]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/zaloby-na-stat-o-nahradu-skody-budou-zadarmo-rozhodla-vlada/r~2d26b9c8fd7311e493f4002590604f2e/>

kapitolách již hovořilo a které zde alespoň pro přehled zmíním se zřetelem k jednotlivým druhům odpovědnosti:

1. Pro uplatnění nároku z nezákonného rozhodnutí je třeba splnit tyto podmínky:
 - a. Zrušení, nebo změna nezákonného rozhodnutí (§ 8 odst. 1 OdpŠk).
 - b. V zásadě (existují výjimky) je třeba vyčerpat všechny řádné opravné prostředky (§ 8 odst. 3 OdpŠk).
 - c. Předběžné projednání žádosti a uplynutí šestiměsíční lhůty k rozhodnutí o ní (§ 14 odst. 3 OdpŠk).
2. Při uplatňování nároku na náhradu z nezákonného rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření se předpokládá:
 - a) Zproštění obžaloby, zastavení trestního stíhání, zmírnění původního trestu, zrušení ochranného opatření (§ 10 odst. 1, 2, § 11 OdpŠk).
 - b) Předběžné projednání žádosti a uplynutí šestiměsíční lhůty k rozhodnutí o ní (§ 14 odst. 3 OdpŠk).
3. Ovšem týká-li se odpovědnostní nárok nesprávného úředního postupu, není splnění předcházejících podmínek požadováno¹³⁰. V případném sporu posuzuje civilní soud sám, zda ke škodě došlo v důsledku nesprávného úředního postupu.

¹³⁰ LUBY, Štefan. *Zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú rozhodnutím alebo úradným postupom*. Bratislava: Obzor, 1971, s. 115.

10 Regresní náhrada

Regresní náhrada je institutem, jehož hlavní smysl je možno identifikovat jako vedení k odpovědnému plnění povinností. Lze říci, že sankce tu slouží jako určitá motivace. Úkoly státu bývají často svěřeny fyzickým a právnickým osobám a regres je tak způsobem, jak postihnout jejich nezodpovědné plnění.

Právní úprava zahrnující dvoustupňový systém regresní náhrady je obsažena v ustanoveních § 16 až § 18 OdpŠk. Dvoustupňovost systému znamená, že stát, který poskytl náhradu poškozenému, může vymáhat odpovídající částku na územním samosprávném celku či úřední osobě, která ji způsobila. Druhý stupeň pak představuje možnost orgánu postihnout konkrétního jednotlivce, který za vydaným rozhodnutím či postupem stojí.

Pro účely regresu je nerozhodné, zda k náhradě škody ze strany státu či územně samosprávného celku došlo na základě předběžného projednání nároku (§ 14 OdpŠk) či rozsudku soudu. Často kritizovaným bodem je možnost diskrece daná státu. Ten totiž dle současného znění regresní náhradu může, a nemusí požadovat. V minulosti byla vyvinuta jistá poslanecká aktivita s cílem změnit znění zákona, k zamýšlenému výsledku v tomto směru ovšem nevedla. Je třeba dodat, že právní věda dovozuje povinnost státu vymáhat náhradu po těch, na něž přenesl svou působnost, z povinnosti řádné péče o majetek státu. S ohledem na uvedené není výslovná úprava nezbytná.¹³¹

Pokud jde o rozsah odpovědnosti územních samosprávných celků v přenesené působnosti a právnícké či fyzické osoby, kterým byl svěřen výkon veřejné správy (názvoslovím zákona tzv. „úřední osoby“), regresní náhrada se nárokuje v plné výši a je třeba ji uplatnit v roční promlčecí lhůtě. V případě územních samosprávných celků regres směřuje vůči obci či kraji jako takovému, nikoliv jeho jednotlivým funkcionářům a zaměstnancům. Na regres však nemá stát právo tehdy, pokud bylo rozhodnutí vydáno na základě nesprávného právního stanoviska orgánu, který zrušil původní zákonné stanovisko.

¹³¹ IŠTVÁNEK, František, Pavel SIMON a František KORBEL. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 143. ISBN 978-80-7552-521-5.

U jednotlivců a jejich odpovědnosti vůči zaměstnavateli, kterým je orgán státní správy, územní samosprávy či jiné veřejné správy, je třeba pečlivě zkoumat pasivní legitimaci (§ 17 OdpŠk). Pro to, aby jim mohla být odpovědnost přičtena, je třeba prokázat zavinění, a to nejméně ve formě nevědomé nedbalosti (zákonem není stanoveno, proto se dovozuje nevědomá nedbalost). Obezřetnost postupu je obecně vnímána jako předpoklad výkonu funkce. Přestože ke škodě, její náhradě a následnému regresu dojde, existují pro kategorii jednotlivců limity, jejichž výši nemůže nárok přesahovat¹³². Zmíněná omezení neplatí v případě úmyslného způsobení škody, tehdy se hradí plná výše náhrady včetně ušlého zisku.

U soudců a státních zástupců může být povinnost k regresní náhradě stanovena jen tehdy, byla-li jejich vina za kárné provinění vyslovena v kárném řízení dle z. č. 7/2002 Sb. U soudců můžeme tento limit ospravedlnit jejich ústavně garantovanou nezávislostí, zatímco u státních zástupců větší opodstatnění z mého pohledu úprava postrádá.

Zákon neřeší případ kolektivního rozhodování. V takové situaci by se zřejmě otevíral protokol o hlasování, aby škodu nespravedlivě nemusel hradit ten, kdo vystupoval proti vydání rozhodnutí či postupu¹³³. Pokud jde o poměr založený na příkazu, odpovědnost nese ten, kdo vydal podnět. To ovšem neplatí, pokud by se zaměstnanec či člen sboru splněním takového příkazu dopustil trestného činu.

Dalším nástrojem zmírnění případné tvrdosti regresní náhrady je moderační právo soudu (pozor, nikoliv správního orgánu). Moderaci nelze uplatnit v případech, kdy škoda vznikla úmyslným jednáním a u těch, kteří se přihlásili k odbornému výkonu práce jako příslušníci určitého povolání či stavu ve smyslu, jak je vnímán občanským zákoníkem.

Regresní náhrada funguje i v opačném směru. Může se jí po státu domáhat také územní samosprávný celek, jenž škodu nahradil poškozené osobě, bylo-li příčinou

¹³² 4,5 násobek průměrného měsíčního výdělku.

¹³³ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 156. ISBN 978-80-7502-021-5.

nesprávné stanovisko orgánu státní správy. Tyto případy je možno zaznamenat i v rámci správního soudnictví, kde správní soudy mají pravomoc rušit opatření obecné povahy.

Shrnu-li rozdíly mezi primární odpovědností státu a regresní náhradou, půjde především o nutnost prokazovat zavinění, možnost moderovat výši náhrady a možné uplatnění námitek k procesní obraně. Z toho důvodu se jako žádoucí jeví účast úředních osob či územních samosprávných celků na soudním řízení o náhradě škody, v rámci něhož by vystupovaly jako vedlejší účastníci.

11 Exkurz, srovnání české a slovenské právní úpravy odpovědnosti státu za výkon veřejné moci

V následujících řádcích se pokusím o srovnání právní úpravy odpovědnosti při výkonu veřejné moci (platné na území ČR) se slovenskou zodpovědností za škodu způsobenou při výkonu verejnej moci. Od doby, kdy se naše státy oddělily, se vývoj na Slovensku přece jen ubíral jiným směrem.

Počínaje historickými událostmi přes přijetí zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, který vstoupil na Slovensku stejně jako u nás v účinnost 1. 7. 1969, není třeba v přístupu k materii činit rozdíly, neboť české a slovenské právo se vyvíjelo společně. Slovenská ústava č. 460/1992 Zb. ve svém původním znění (až do novely v roce 2001) obsahovala stejný článek zakládající odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci jako tehdejší čl. 36 odst. 3 ústavního zákona č. 3/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky: *„Každý má právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.“*¹³⁴

Až rozsáhlá novela v roce 2001 (ústavní zákon č. 90/2001 Z. z., kterým sa mení a doplňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov) přinesla změnu v podobě čl. 127, který ve svém třetím odstavci umožnil Ústavnímu soudu Slovenské republiky v případě, že vyhoví ústavní stížnosti, přiznat tomu, jehož ústavní právo bylo porušeno, přiměřené finanční zadostiučinění. Tohoto odstavce se začalo využívat i pro případy průtahů v řízení, jejichž odškodnění zákon č. 58/1969 Sb. neumožňoval, což by se dalo označovat za poněkud průlomové řešení.

Další významná změna slovenské legislativy nastala 1. července 2004, kdy byl zrušen zákon č. 58/1969 Sb., a to zákonem č. 514/2003 Z. z., o zodpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu verejnej moci a o zmene niektorých zákonov (dále také „zákon

¹³⁴ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států Evropské unie. Díl druhý*. Praha: Linde Praha, 2005, s. 254. ISBN 80-7201-556-7.

č. 514/2003 Z. z.“). Byť je slovenský zákon podobný českému OdpŠk, některé odchylky ukazují, že slovenská právní úprava je pokročilejší. Několik nejvýznamnějších bude komentováno v odstavcích níže.

Ustanovení § 19 zákona č. 514/2003 Z. z. stanoví jen dvě délky promlčecí lhůty, a to subjektivní tříletou a objektivní desetiletou. Z toho vyplývá, že rovněž nemajetková újma se na Slovensku promlčuje ve tříleté subjektivní lhůtě, což může být pro uplatnění nároku značnou výhodou oproti krátké šestiměsíční lhůtě v Čechách. V České republice byla již dříve tato lhůta napadena před Ústavním soudem, avšak s negativním výsledkem.

Dle slovenské legislativy má právo domáhat se náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím každý, komu rozhodnutím vznikla škoda (§ 5 odst. 3 zákona č. 514/2003 Z. Z.), nejde-li o rozhodnutí ve správním řízení. Okruh subjektů oprávněných k náhradě újmy tam tedy není omezen pouze na účastníky řízení (s uvedenou výjimkou v podobě správního řízení).

Další rozšíření možnosti nárokovat náhradu vzniklé újmy lze spatřovat v ustanovení § 6 odst. 4 zákona č. 514/2003 Z. Z. Jestliže byla škoda způsobená rozhodnutím orgánu veřejné moci, kterým tento orgán překročil svou pravomoc, není zrušení nebo změna tohoto rozhodnutí pro nezákonnost podmínkou uplatnění nároku na náhradu škody.¹³⁵

Ovšem ne každá podrobnější úprava přináší poškozeným výhody. Další rozdíl mezi odpovědností českého a slovenského státu při výkonu veřejné moci můžeme nalézt v ustanoveních, která se týkají náhrady nemajetkové újmy. S účinností od 1. ledna 2013 obsahuje slovenský zákon č. 514/2003 Z. z. ustanovení, které limituje výši odškodnění, jež je možné za imateriální újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem poskytnout. Předmětný paragraf zní následovně: „*Výška náhrady nemajetkovej ujmy priznaná (...) nemôže byť vyššia ako výška náhrady poskytovaná osobám poškodeným násilnými trestnými činmi podľa osobitného*

¹³⁵ ROUBÍČEK, Michal. *Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí* [online]. Brno, 2008. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan Filip [cit. 2017-11-13]. Dostupné z: <http://theses.cz/id/4umzcd/>

predpisu.” Tímto zvláštním předpisem je zákon č. 215/2006 Z. z. o odškodňování osob poškozených násilnými trestnými činy, jehož § 6 říká, že celková suma odškodnění nesmí přesáhnout padesátinásobek minimální mzdy.

Již víme, že česká právní úprava žádné podobné omezení neobsahuje, a co více, ani neexistují žádné právní předpisy jako vodítko k vyčíslení výše přiměřeného zadostiučinění. Při poskytování náhrad za nemajetkovou újmu se mohou příslušné orgány *částečně* opřít o sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011¹³⁶, kterým byl doporučen základní rámec, v němž by se mělo zadostiučinění v penězích pohybovat. Výraz „částečně” byl v předchozí větě použit z toho důvodu, že se stanovisko věnuje průtahům v řízení a jiné formy nesprávného úředního postupu opomíjí (nutno dodat, že průtahy v řízení jsou dle statistik nejpalcivějším problémem). Protože ani toto stanovisko neurčí žádné limity, nýbrž pouze vhodné základní částky za den či rok nepřiměřené délky řízení, můžeme se tak ve výsledku domoci vyšší satisfakce než naši sousedé.

Jak již bylo řečeno výše, ve zbytku jsou úpravy víceméně shodné. Stejně jako u nás je pro úspěšné pozdější uplatnění nároku před soudem třeba předběžného projednání, a to ve většině případů před Ministerstvem spravedlivosti SR. Po dobu, kdy orgán nárok projednává, se staví promlčecí lhůta. Nerozhodne-li příslušný úřad v půlroční lhůtě, musí se poškozený obrátit na soud se žalobou stejně jako v případě, že se orgán rozhodne uspokojit jen část nároku.¹³⁷

¹³⁶ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. dubna 2011.

¹³⁷ LOBOTKA, Andrej. Náhrada imateriální újmy za průtahy v řízení v Česku a na Slovensku: 2 základní rozdíly. *Davidzahumensky.cz* [online]. ©2014 [cit. 2017-09-03]. Dostupné z: <http://www.davidzahumensky.cz/2014/05/22/nahrada-imaterialni-ujmy-za-prutahy-v-rizeni-v-cesku-a-na-slovensku-2-zakladni-rozdily/>

Závěr

Cílem diplomové práce bylo zpracovat a zhodnotit právní úpravu nesprávného úředního postupu, jakožto jednoho ze způsobů, jimiž může být orgány státní správy, územní samosprávy a jiné veřejné správy způsobena majetková či nemajetková újma.

Nesprávného úředního postupu se mohou vykonavatelé veřejné moci dopustit v podstatě kdykoliv. Nejde při tom však o řízení, jehož závěrem je vydání rozhodnutí. Naopak sem lze zařadit bezprostřední zásahy, oblast dozoru a kontroly, některé postupy notářů či soudních exekutorů a další. Poměrně bohatá soudní judikatura ukazuje, že pod pojem nesprávný úřední postup lze subsumovat řadu případů. Je to logické, neboť stát a územně samosprávné celky by v souladu se zásadou *neminem laedere* měly odpovídat za újmu, kterou prostřednictvím svých orgánů způsobí, ať se jedná o jakoukoliv jejich činnost nebo nečinnost.

V práci jsem se rovněž zaměřila na otázku široce diskutovanou v odborné literatuře i judikatuře, a to odpovědnost státu za legislativní újmu. Jedná se o druh odpovědnosti, který by dle mého názoru bylo možno začlenit do struktury zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Zajisté by takové řešení vyžadovalo minimálně novelizaci ustanovení o nesprávném úředním postupu. Na druhou stranu by Českou republiku posunulo mezi vyspělé evropské země.

Ve třetí kapitole jsem zmiňovala úzké a široké pojetí odpovědnosti za legislativní újmu. Zavedení odpovědnosti za vydávání zákonných a podzákonných aktů a další legislativní činnosti jako širší pojetí „legislativní“ odpovědnosti nepovažuji za vhodné. Argument, že jde v tomto případě spíše o odpovědnost politickou, vnímám jako relevantní. Nadto se hovoří o narušení dělby moci, k němuž by právě taková odpovědnost zákonodárné moci vůči moci soudní vedla. S tímto závěrem bych si dovolila polemizovat, neboť soudní moc stráží ústavní principy, jinak řečeno základy, na nichž je naše společnost vybudována. V tomto směru by jí mělo být umožněno zasáhnout do ustanovení porušujících ústavní principy. Věřím však, že k tomu postačuje role Ústavního soudu v roli negativního zákonodárce.

V následující části práce se z výše vymezeného důvodu věnuji pouze odpovědnosti za neřádné provedení legislativního aktu Evropské unie (zejména směrnic). Jako nejschůdnější variantu vnímám řešení, že za toto porušení by měl odpovídat stát právě v rámci zákona o odpovědnosti za škodu. K náhradě by tak měla být způsobilá každá újma, která je uznávána v režimu speciální odpovědnosti státu za výkon státní (veřejné) moci. Předpokladem, stejným jako v případě odpovědnosti EU dle Smlouvy o fungování Evropské unie, je odchýlení se od řádného legislativního působení daného aktu, které mělo být určitým beneficiem pro dotčenou osobu. Odpovědnost by v tomto případě mohla být nastavena jako subjektivní, za zavinění. Ovšem každé nekonání zákonodárce by se mělo tomuto stupni pochybení rovnat, čímž se z mého pohledu rozdíl mezi objektivní a subjektivní odpovědností téměř stírá.

Nesprávný úřední postup zahrnuje různorodou, zákonem blíže nespecifikovanou činnost státních orgánů, ovšem s výjimkou jednoho příkladu, který § 13 OdpŠk uvádí, a to průtahy v řízení a neakceschopnost rozhodnout v přiměřené době. Z toho důvodu zde vidím prostor pro další výklad a možné včlenění odpovědnosti za legislativní újmu způsobenou nesprávnou implementací práva EU.

Dalším cílem práce bylo vyjádřit se k možným budoucím směrům vývoje právní úpravy odpovědnosti za výkon veřejné moci. V průběhu psaní práce jsem zaznamenala jisté nedostatky současného znění zákona, z něhož se celá problematika odvíjí. Na ně reaguji stručným výčtem opatření, jejichž přijetí bych považovala za vhodné a přiměřené.

V logickém sledu by na prvním místě stálo rozšíření subjektů, které odpovídají za škodu dle zákona o OdpŠk. Do výčtu bych navrhovala přidat orgány zájmové a profesní samosprávy (viz zejména kauza ČAK, kde advokát zproštěný viny v kárném řízení neměl nárok na náhradu škody ze strany státu, neboť Česká advokátní komora je orgánem profesní samosprávy a stát za ni neodpovídá). Důvodem je, že tyto komory častokrát upravují vstup do profese jako takové, mají ve svých rukou velký vliv, který jim byl státem svěřen. Proto by měly za újmu odpovídat.

Další inspiraci nacházím v zákoně č. 514/2003 Z. Z., který upravuje odpovědnost za výkon veřejné moci na Slovensku. Považovala bych za důležité

doslovné uvedení různých způsobů vzniku újmy tak, aby judikaturou nemuselo být dovozováno jejich zařazení do kategorie nezákonného rozhodnutí. Mám na mysli například nezákonné zatčení, zadržení nebo jiné omezení osobní svobody, rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, trestní řízení, ve kterém bylo rozhodnuto o zproštění obžaloby, zastavení trestního stíhání nebo postoupení věci.

Pokud jde o určení ústředního orgánu státu příslušného k projednávání nároků, jako problematické se mi jeví zakotvení příslušnosti ministerstva financí v tzv. „zbytkové klauzuli“ (§ 6 odst. 3 OdpŠk). Ztotožňuji se s návrhy zaměnit ministerstvo financí za ministerstvo spravedlnosti. Vhodné se zdá rovněž rozšířit příslušnost ministerstva spravedlnosti na případy, kdy je újma způsobena velmi specifickými subjekty, a to například Ústavním soudem (př. průtahy v řízení), veřejným ochráncem práv apod., jejichž odpovědnost byla dříve judikaturou dovozena.

Zmíním na tomto místě také odpovědnost za legislativní újmu vzniklou porušením práva EU (resp. nedostatkem implementace sekundárních právních předpisů), jež by mohla být založena jako podkategorie nesprávného úředního postupu. V situaci, kdy jsme členy nadnárodní unie, bychom měli dodržovat požadavky jejím právem zakotvené.

Do okruhu povinných k regresní náhradě pak navrhuji přidat státní zastupitelství, respektive jednotlivé státní zástupce. Současná právní úprava je založena na pravidlu, že státní zástupce je povinen k regresní náhradě jen tehdy, pokud je dříve vyslovena jeho vina v kárném řízení. Požadavek provedení kárného řízení a potvrzení kárného provinění považuji za spravedlivý u soudců, kde je odůvodňován poukázáním na nezávislost soudcovské moci. Podobné ospravedlnění u státních zástupců nelze dle mého přesvědčení namítat.

Nekladu si za cíl podrobit celé znění zákona o odpovědnosti státu rozboru, proto na tomto místě výčet uzavírám. Přesto jsem si vědoma, že změny musí být daleko širší. Jak již bylo zmíněno, pohled na odpovědnost státu se dynamicky vyvíjí, rozšiřuje, proto je třeba, aby se takovou rychlostí adaptovala i právní úprava. Nepovažuji se ovšem za zastávce nahrazení staré úpravy novou, spíše vylepšování stávající k dokonalosti.

„Čím vyšší úřad, tím vyšší odpovědnost za porušení práva.“

staré latinské přísloví

Seznam zkratek

ČAK	Česká advokátní komora
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv z roku 1950, publikovaná pod č. 209/1992 Sb.
ESLP	Evropský soud pro lidská práva.
NOZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
NS ČR	Nejvyšší soud ČR.
OdpŠk	Zákon č.82/1998 Sb., o odpovědnosti státu 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).
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie.
SOZ	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.
Zákon č. 514/2003 Z.z.	Zákon č. 514/2003 Z. z., o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.
ZoP	Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Použitá literatura

Monografie

DAM, C. van. *European tort law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. ISBN 978-0-19-967226-4.

ELIÁŠ, Karel. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012. ISBN 978-80-7208-922-2.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník. VI. Závazkové právo: zvláštní část (§2055-3014): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-287-8.

IŠTVÁNEK, František, Pavel SIMON a František KORBEL. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-521-5.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států Evropské unie. Díl druhý*. Praha: Linde Praha, 2005. ISBN 80-7201-556-7.

KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-027-7.

KŘÍŽKA, Vít. *Odpovědnost státu za škodu způsobenou legislativní činností* [online]. Brno, 2012. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Kateřina Šimáčková [cit. 2017-11-13]. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/257132/pravf_m/

LUBY, Štefan. *Zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú rozhodnutím alebo úradným postupom*. Bratislava: Obzor, 1971.

MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-021-5.

POMAHAČ, Richard a Lenka PÍTROVÁ. *Správní právo I*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. Scripta iuridica. ISBN 978-80-87975-53-4.

RAJCHL, Jiří a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2.

ROUBÍČEK, Michal. *Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí* [online]. Brno, 2008. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan Filip [cit. 2017-11-13]. Dostupné z: <http://theses.cz/id/4umzcd/>

TICHÝ, Luboš a JIŘÍ HRÁDEK ET AL. *Odpovědnost státu za legislativní újmu = Staatshaftung für legislatives Unrecht*. Praha: Centrum právní komparistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012. ISBN 9788087488089.

VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-427-8.

Elektronické zdroje

ČTK. Žaloby na stát o náhradu škody budou zadarmo, rozhodla vláda. *Aktualne.cz* [online]. ©2017 [cit. 2017-09-03]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/zaloby-na-stat-o-nahradu-skody-budou-zadarmo-rozhodla-vlada/r~2d26b9c8fd7311e493f4002590604f2e/>

LOBOTKA, Andrej. Náhrada imateriální újmy za průtahy v řízení v Česku a na Slovensku: 2 základní rozdíly. *Davidzahumensky.cz* [online]. ©2014 [cit. 2017-09-03]. Dostupné z: <http://www.davidzahumensky.cz/2014/05/22/nahrada-imaterialni-ujmy-za-prutahy-v-rizeni-v-cesku-a-na-slovensku-2-zakladni-rozdily/>

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČR. Přehled vyřizování agendy odboru odškodňování za rok 2014. *Justice.cz* [online]. ©2012 [cit. 2017-07-11]. Dostupné z: <http://www.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=5871&d=344457>

PEHE, Jiří. Politická odpovědnost v čase neodpovědnosti. *Přítomnost* [online]. 2005, č. 3, s. 16-19. [cit. 2017-07-11]. Dostupné z: <http://pritomnost.cz/cz/archiv-od-r-1924/27-uncategorized/530-archiv-rocnik-2005>

VÁLKOVÁ, Hana. Rath dostane za vodění v poutech a ušlý zisk odškodnění 20 tisíc korun. *iDnes.cz* [online]. ©2015 [cit. 2017-06-12]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/rath-dostane-odskodneni-20-tisic-korun-za-vazbu-fqi/domaci.aspx?c=A150403_123504_domaci_hv

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: OMBUDSMAN. Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění. *Ochrance.cz* [online]. ©2010 [cit. 2017-10-10]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>

Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 182/05 ze dne 6. dubna 2006.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. března 2012.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 1667/12 ze dne 11. března 2014.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17. června 2008.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 2201/10 ze dne 11. dubna 2013.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 3638/15 ze dne 28. února 2017.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 11/10 ze dne 6. září 2011.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. dubna 2002.

Rozsudek ESLP ve spojených věcech C-6/1990 a C-9/1990 Andrea Francovich.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1961/2005 ze dne 26. září 2005.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 3953/2014 ze dne 27. května 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 532/2007 ze dne 12. prosince 2007.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 896/2009 ze dne 22. září 2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 1572/2009 ze dne 14. prosince 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 2217/2009 ze dne 3. března 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 2927/2010 ze dne 20. srpna 2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 3155/2012 ze dne 15. ledna 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 3337/2009 ze dne 11. května 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1314/2013 ze dne 8. září 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1391/2013 ze dne 19. srpna 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1729/2013 ze dne 22. ledna 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1747/2014 ze dne 16. září 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1930/2014 ze dne 17. února 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2321/2016 ze dne 2. listopadu 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2357/2010 ze dne 29. února 2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2470/2012 ze dne 9. ledna 2013.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2478/2015 ze dne 25. srpna 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2579/2011 ze dne 31. ledna 2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2610/2015 ze dne 15. listopadu 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2715/2013 ze dne 22. ledna 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2813/2011 ze dne 27. června 2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3094/14 ze dne 14. června 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3119/2011 ze dne 18. dubna 2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3257/2012 ze dne 20. srpna 2013.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3310/2013 ze dne 24. června 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3375/2008 ze dne 26. ledna 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3414/2016 ze dne 16. května 2017.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 402/2011 ze dne 6. prosince 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 4039/2010 ze dne 21. dubna 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 4112/2010 ze dne 24. května 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 4118/2015 ze dne 27. září 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 4280/2011 ze dne 3. července 2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 509/2013 ze dne 28. května 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 5661/2015 ze dne 5. října 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 827/2014 ze dne 20. října 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 31 Cdo 3916/2008 ze dne 11. května 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 109/2008-71 ze dne 8. září 2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 4768/2007 ze dne 22. září 2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 737/2008 ze dne 16. června 2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 786/99 ze dne 7. června 2000.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1008/2016 ze dne 26. září 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1588/2016 ze dne 26. července 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1777/2012 ze dne 17. ledna 2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 1891/2012 ze dne 4. září 2013.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2014/2013 ze dne 18. března 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2174/2012 ze dne 17. ledna 2013.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2263/2013 ze dne 30. dubna 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2396/2012 ze dne 24. dubna 2013.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2486/2013 ze dne 14. července 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 258/2015 ze dne 12. dubna 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2586/2016 ze dne 8. listopadu 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2594/2016 ze dne 30. května 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2742/2009 ze dne 10. března 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3485/2013 ze dne 3. dubna 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 443/2013 ze dne 24. července 2013.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 4771/2015 ze dne 18. října 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 517/2014 ze dne 4. prosince 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 5170/2014 ze dne 11. listopadu 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 82/2013 ze dne 1. listopadu 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 840/2014 ze dne 4. března 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 31 Cdo 619/2011 ze dne 20. června 2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 2767/2013 ze dne 26. srpna 2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 4973/2014 ze dne 14. ledna 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 190/2013 ze dne 29. dubna 2014.

Rozsudek Soudního dvora EU C-6/90 a C-9/90 ze dne 19. listopadu 1991.

Stanovisko Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Cpjn 31/2014 ze dne 8. června 2016.

Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Cpjn 203/2012 ze dne 9. 10. 2013.

Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. dubna 2011.

Stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. dubna 2009.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 2081/2011 ze dne 18. října 2011.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 2699/2010 ze dne 15. června 2011.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3370/2014 ze dne 4. března 2015.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 31 Cdo 4835/2014 ze dne 12. dubna 2017.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3394/2010 ze dne 26. ledna 2011.

Usnesení Ústavního soudu ČSFR sp. zn. I. ÚS 191/92 ze dne 9. června 1992.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 75/93 ze dne 25. listopadu 1993.

Usnesení vlády České republiky č. 593 ze dne 15. srpna 2012.

Zpráva NS ČSSR sp. zn. Plsf 3/77 ze dne 30. listopadu 1977.

Legislativa

Evropská úmluva o ochraně lidských práv z roku 1950, publikovaná pod č. 209/1992

Sb. Dostupné také z: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád.

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád.^{[1][2]}_[SEP]

Zákon č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon.

Zákon č. 258/1992 Sb., notářský řád.

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

Zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 514/2003 Z. z., o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.

Zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným postupem.

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. 89/2012 Sb., občanský zákoník.^[1]

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Zákon státní 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.

Zákon státní č. 144/1867 o moci soudcovské (Má platnost v Čechách, Dalmatsku, Haliči, Rakousích pod Enží, Salcbursku, Štýrsku, Korutanech, Krajinsku, Bukovině, Moravě, Slézsku, Tyrolsku a Vorarlbersku, Gorici a Gradištku, Istriansku a v městě i v okršlku Trstském a je obsažen v částce LXI. zákonníka říšského, č. 144, s. 398, vyd. a rozeslané dne 22. prosince 1867).

Důvodové zprávy

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu 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), Sněmovní tisk č. 292.

Důvodová zpráva k návrhu zákona 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, ze dne 24. srpna 2005.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník ze dne 3. února 2012.

Další prameny

SIMON, Pavel. Přednáška na téma *Odpovědnost státu za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci v nejnovější judikatuře Nejvyššího soudu*, Praha: Agenturou Bova dne 8. 6. 2017.

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá tématem odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem. Věnuje se zejména jednotlivým ustanovením zákona č. 82/1998 Sb., přičemž klade důraz na bohatou soudní judikaturu, která se za dobu účinnosti tohoto právního předpisu nashromáždila. Text je rozdělen do jedenácti základních kapitol.

První kapitola se zaměřuje na vymezení pojmu odpovědnosti jako takového, přibližuje historický vývoj odpovědnosti státu a územních samosprávných celků za škodu, kterou způsobily, a hodnotí její povahu.

Druhá kapitola navazuje na předcházející kapitolu vymezením dalších nutných podmínek, které musí být splněny, aby mohl být nárok na náhradu, ať už majetkové či nemajetkové újmy, úspěšně uplatněn.

Třetí, čtvrtá a pátá kapitola představují dva základní způsoby vzniku újmy. Třetí kapitola vymezuje podmínky, jež musí nastat, aby bylo možno rozhodnutí označit za nezákonné. Jádrem čtvrté kapitoly je problematika nesprávného úředního postupu, jehož široké rozpětí je v páté kapitole ilustrováno na příkladech ze soudní praxe. Část textu je věnována otázce vyloučení odpovědnosti, kde jsou předně analyzovány důvody, v jakých nelze odpovědnost státu či územně samosprávných celků dovozovat.

Šestá kapitola se zaměřuje na kontroverzní a diskutované téma odpovědnosti za legislativní újmu, které otevírá řadu otázek.

Sedmá, osmá a devátá kapitola řeší instituty náhrady nákladů odškodňovacího řízení, otázku promlčení nároku a jeho uplatnění u příslušného orgánu, potažmo soudní řízení, které zpravidla následuje, pokud nárok není ústředním správním úřadem uspokojen.

Desátá kapitola rozebírá problematiku regresních náhrad jakožto nástroje, jenž si klade za cíl zajistit odpovědné plnění povinností jednotlivců, kteří jménem státu či ÚSC jednají a rozhodují.

Srovnání české a slovenské úpravy v oblasti odpovědnosti za výkon veřejné moci zprostředkuje **kapitola jedenáctá**.

Abstract

This diploma thesis deals with the topic of liability for damage caused by the exercise of public authority through an incorrect official procedure. In particular, it deals with the individual provisions of Act No. 82/1998 Coll., emphasizing the rich case-law that has accumulated during the period of effectiveness of this legislation. The text is divided into eleven chapters.

The first chapter focuses on the definition of the notion of liability as such, introduces the historical development of the liability of the state and the regional self-governing units for the damage they caused, and evaluates its nature.

The second chapter builds on the previous chapter by defining other necessary conditions that must be met in order for the claimant to have the right to compensation, whether material or non-material damage.

The third, fourth and fifth chapters present two main ways how the damage may occur. It defines the conditions that must be in place to make the decision illegal. The basis of the fourth chapter is the issue of maladministration, whose wide range is illustrated by examples of case-law in chapter fifth. Part of the text deals with the issue of exclusion of liability, where the exceptions from the liability of the state or territorial self-governing units are analyzed.

The sixth chapter investigates the often controversial and debated topic of liability for legislative damage, which opens a number of further questions.

The seventh, eighth and ninth chapters deal with the institute of compensation for the costs of the indemnification procedure, the question of the statutory limitation of compensation, an application to the competent authority, respectively, the court proceedings which usually follow, if the claim is not granted by the central administrative authority.

The tenth chapter discusses the issue of regressive compensation as an instrument aimed at ensuring the responsible fulfillment of the obligations of individuals, who act and decide on behalf of the state or the regional self-governing units.

The comparison of the Czech and Slovak regulations on the area of responsibility for the exercise of public authority is presented in **chapter eleventh**.

Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem

Liability for damage caused by incorrect administration procedure

Klíčová slova

odpovědnost za škodu – nesprávný úřední postup

Key words

Liability for damages – incorrect administration procedure