

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Odpovědnost za škodu při výkonu
veřejné moci**

Adam Nádravský

Plzeň 2022

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Adam NÁDRAVSKÝ**
Osobní číslo: **R17M0204P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci**
Zadávací katedra: **Katedra občanského práva**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci
3. Právní úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v ČR
4. Újma způsobená nezákonným rozhodnutím
5. Újma způsobená nesprávným úředním postupem
6. Újma způsobená nepřiměřenou délkou řízení a průtahy v řízení
7. Uplatnění nároku na náhradu za škodu při výkonu veřejné moci
8. Závěr

Rozsah diplomové práce:

Rozsah grafických prací:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

viz příloha

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Radek Spurný

Katedra občanského práva

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2021**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan

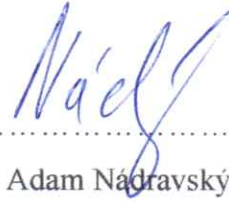


Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
vedoucí katedry

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem svou diplomovou práci na téma „Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni, dne 21. 3. 2022



Adam Nádravský

PODĚKOVÁNÍ

Předně bych rád poděkoval JUDr. Radkovi Spurnému, vedoucímu diplomové práce, za jeho ochotu, cenné rady a metodické vedení práce. Zároveň děkuji celé mé rodině za trpělivost a podporu po celou dobu mého studia.

Obsah

ÚVOD	1
1 ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI	4
1.1 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	4
1.1.1 <i>Odpovědnost</i>	4
1.1.2 <i>Pojem „škoda“ v zákoně</i>	6
1.1.3 <i>Škoda a ušlý zisk</i>	7
1.1.4 <i>Nemajetková újma</i>	9
1.1.5 <i>Výkon veřejné moci</i>	13
1.2 VEŘEJNOPRÁVNÍ, NEBO SOUKROMOPRÁVNÍ VZTAH?	15
2 PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI V ČR	18
2.1 MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA	18
2.2 ÚSTAVNÍ ZÁKLAD	19
2.3 ZÁKON Č. 82/1998 SB.	20
2.3.1 <i>Subjekty odpovídající za újmu</i>	21
2.3.2 <i>Podmínky odpovědnosti</i>	22
2.3.3 <i>Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci v souladu se zákonem 23</i>	
2.3.4 <i>Regresní úhrada</i>	24
3 ÚJMA ZPŮSOBENÁ NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM	26
3.1 OBECNĚ K ODPOVĚDNOSTI ZA ÚJMU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM	26
3.2 OPRÁVNĚNÉ SUBJEKTY	26
3.2.1 <i>Účastníci občanského soudního řízení</i>	27
3.2.2 <i>Oprávněné osoby účastníci se trestního řízení, správního řízení a soudního řízení správního</i>	28
3.3 NEZÁKONNÉ ROZHODNUTÍ ZAKLÁDAJÍCÍ ODPOVĚDNOST ZA ÚJMU	29
3.3.1 <i>Požadavek právní moci rozhodnutí</i>	29
3.3.2 <i>Podmínka zrušení nebo změny rozhodnutí</i>	31
3.3.3 <i>Prevenční povinnost poškozeného</i>	33
3.4 ROZHODNUTÍ O VAZBĚ, TRESTU NEBO OCHRANNÉM OPATŘENÍ	34
3.4.1 <i>Rozhodnutí o vazbě (§ 9 ZOdPŠ)</i>	35
3.4.2 <i>Rozhodnutí o trestu (§ 10 ZOdPŠ)</i>	36
3.4.3 <i>Rozhodnutí o ochranném opatření (§ 11 ZOdPŠ)</i>	37
4 ÚJMA ZPŮSOBENÁ NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM	39
4.1 OBECNĚ K POJMU NESPRÁVNÝ ÚŘEDNÍ POSTUP	39
4.2 OPRÁVNĚNÉ SUBJEKTY	41
4.3 JEDNOTLIVÉ PŘÍKLADY MOŽNÝCH NESPRÁVNÝCH ÚŘEDNÍCH POSTUPŮ	41

4.3.1	<i>Vydání soudní úschovy soudem bez pravomocného rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3204/2010)</i>	42
4.3.2	<i>Škoda způsobená exekutorem nevyplacením vymoženého plnění (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2321/2016)</i>	43
5	ÚJMA ZPŮSOBENÁ NEPŘIMĚŘENOU DÉLKOU ŘÍZENÍ A PRŮTAHY V ŘÍZENÍ	45
5.1	OBECNĚ K TOMUTO TYPU NESPRÁVNÉHO ÚŘEDNÍHO POSTUPU	45
5.2	NEDODRŽENÍ ZÁKONEM STANOVENÉ LHŮTY K UČINĚNÍ ÚKONU ČI VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ 46	
5.3	ÚJMA ZPŮSOBENÁ NEPŘIMĚŘENOU DÉLKOU ŘÍZENÍ A PRŮTAHY V ŘÍZENÍ	46
5.3.1	<i>Celková délka řízení</i>	47
5.3.2	<i>Přiměřenost délky řízení</i>	48
5.3.3	<i>Posouzení přiměřenosti délky řízení</i>	53
6	UPLATNĚNÍ NÁROKU NA NÁHRADU ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI	54
6.1	PROMLČENÍ	54
6.1.1	<i>Obecně k promlčení práva na náhradu újmy</i>	54
6.1.2	<i>Promlčení nároku na náhradu škody</i>	55
6.1.3	<i>Promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy</i>	56
6.1.4	<i>Promlčení újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení nebo průtahy v řízení</i>	57
6.2	PŘEDBĚŽNÉ PROJEDNÁNÍ NÁROKU	58
6.2.1	<i>Úřad jednající za stát</i>	59
6.2.2	<i>Průběh projednání nároku</i>	60
6.3	UPLATNĚNÍ NÁROKU ŽALOBOU U SOUDU	62
6.3.1	<i>Podání žaloby</i>	62
6.3.2	<i>Náležitosti žaloby</i>	64
6.3.3	<i>Náklady řízení</i>	65
	ZÁVĚR	68
	SEZNAM ZDROJŮ	71
	RESUMÉ	78

Seznam použitých zkratk:

ObčZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
ZOdpŠ	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)
LZPS	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
ZŘS	zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ÚSC	územní samosprávný celek, tedy obce a kraje (ve smyslu čl. 99 Ústavy)
EÚLP	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná sdělením č. 209/1992 Sb.
ZObc	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
TŘ	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
TZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
KompZ	zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky
Úzsvm	zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových
MajČR	zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
ZSop	zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích
AdvT	vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)
ZSS	zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

ZSVM	zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)
ZKriz	zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

ÚVOD

Stát je institucí, která různými způsoby uplatňuje svou moc. Tato moc je uplatňována prostřednictvím k tomu státem pověřených či zmocněných osob, které ze své povahy nejsou neomylné. Vzhledem k tomu, že na konci řetězce státní moci stojí lidská bytost rozhodující mnohdy o závažných otázkách osobní či majetkové sféry adresátů veřejné moci, bylo postupem času nutné určit jasná pravidla pro odčinění újmy, která může v důsledku nesprávného postupu státu vzniknout. Jedním ze základních pravidel materiálního právního státu je, že nejen občané, ale též stát je vázán právem, a pokud své vlastní právo či právní povinnost poruší, musí být vystaven odpovědnosti za toto porušení, když stejně jako transparentnost fungování státu i jeho odpovědnost za jím způsobené zásahy do práv jednotlivců je pro udržení důvěry v právo nezbytná.

Téma odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci mne zaujalo zejména proto, že po jeho bližším poznání se lze méně či více účinně domáhat náhrady újmy způsobené nedostatky v postupu orgánů veřejné moci, přičemž tyto poznatky lze uplatnit prakticky v každém odvětví právního řádu. Lze uzavřít, že toto téma stojí na pomezí práva správního a občanského, když jasné rozlišení této hranice není zcela jednoduchým úkolem. Dle mého názoru však tato pouze teoretická „nevyhraněnost“ není důvodem k tomu, aby uvedené téma nebylo možno zpracovat z pohledu práva občanského, potažmo práva soukromého. Zejména pak s přihlédnutím k používaným institutům soukromého práva, ale i skutečnosti, že samotná zákonná úprava tohoto druhu odpovědnosti ve svých ustanoveních výslovně stanoví vztah speciality vůči úpravě právních vztahů obsažené v občanském zákoníku. Téma odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci je samozřejmě tradičním, nicméně lze jej popsat rovněž jako stále se vyvíjející, a tudíž stále aktuální.

Na tomto místě bych zároveň rád uvedl, že problematika odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci je problematikou značně rozsáhlou, o čemž mimo jiné svědčí skutečnost, že její právní úprava byla vyčleněna do samostatného zákona. Výkon veřejné moci se projevuje ve všech oblastech práva a jednotlivé instituty tohoto druhu odpovědnosti jsou předmětem pozornosti mnoha obsáhlých monografických děl. Při zpracovávání této práce si tedy nekladu za cíl rozebrat dopodrobna veškeré aspekty odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, v zájmu dostatečného vyčerpání tohoto tématu se však zaměřím na podstatu

jednotlivých příčin vzniku újmy způsobené výkonem veřejné moci a následný proces uplatnění nároku na náhradu této újmy u příslušného orgánu.

Cílem mé diplomové práce tedy bude analyzovat problematiku odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci s důrazem na její občanskoprávní aspekty, jež se projevují zejména při uplatnění nároku na náhradu újmy způsobené orgány veřejné moci, přičemž tohoto cíle bych chtěl dosáhnout postupným zodpovězením následujících výzkumných otázek:

- 1) Je nárok na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci nárokem soukromoprávním, nebo veřejnoprávním? Z jakých důvodů tomu tak je?
- 2) Jak je odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci upravena v rámci právního řádu ČR?
- 3) Jaké podmínky musejí být splněny, aby byla založena odpovědnost státu či územního samosprávného celku za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím?
- 4) Kdy se jedná o nesprávný úřední postup orgánu veřejné moci, který zakládá odpovědnost za škodu tímto postupem způsobenou?
- 5) Kdy je možné považovat celkovou délku řízení před orgánem veřejné moci za nepřiměřeně dlouhou tak, aby byla založena odpovědnost subjektu veřejné moci za neodůvodněné udržování osoby ve stavu nejistoty ohledně výsledku řízení?
- 6) Jakým způsobem je možno uplatnit nárok na náhradu škody vůči státu?

K hledání odpovědí na výše uvedené výzkumné otázky bude využito metody sběru informací z právních předpisů a různých odborných zdrojů a jejich následné analýzy. V diplomové práci bude pracováno s judikaturou Nejvyššího soudu či Ústavního soudu, na vhodných místech bude práce též doplněna o názor autora.

V první kapitole této diplomové práce se v souladu s obecnými pravidly pro psaní vědeckých prací zaměřím na úvodní výklad spočívající ve vymezení základních pojmů, se kterými bude v následujících kapitolách pracováno. Patříčná pozornost bude v rámci této kapitoly věnována rovněž otázce, zda odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci je problematikou soukromoprávní či veřejnoprávní.

Druhá kapitola potom bude věnována právní úpravě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v českém právním řádu, když nebude opomenut ústavní základ této úpravy, mezinárodní úprava a konečně zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který je klíčovým předpisem upravujícím předmětnou problematiku. Podrobněji zde budou rozebrány některé stěžejní oblasti problematiky odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci upravené uvedeným zákonem.

Ve třetí kapitole se zaměřím na specifika odpovědnosti za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím. V této kapitole bude analyzováno, jaké subjekty považuje český zákonodárce za oprávněné, pokud jde o uplatnění nároku na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím. Dále zde bude rozebráno, co se rozumí nezákonným rozhodnutím zakládajícím odpovědnost za újmu, respektive jaké podmínky musí být splněny, aby bylo možno rozhodnutí za nezákonné označit.

V neposlední řadě se budu ve své práci věnovat odpovědnosti za újmu způsobenou nesprávným úředním postupem, když v kapitole čtvrté pojednám o tom, který postup orgánu veřejné moci zakládá odpovědnost za újmu tímto postupem způsobenou. Rovněž zde pro ilustraci nesprávného úředního postupu rozeberu některé judikaturou řešené případy, které takovou odpovědnost zakládají.

V páté kapitole bude pojednáno o odpovědnosti za újmu způsobenou nedodržením zákonem stanovené lhůty pro učinění úkonu či vydání rozhodnutí, ale též nepřiměřenou délkou řízení či průtahy v řízení, a to se zaměřením na jednotlivé okolnosti podstatné pro posouzení přiměřenosti celkové délky řízení a následného určení výše náhrady za způsobenou újmu.

Stranou pozornosti nezůstane problematika uplatnění nároku na náhradu újmy způsobené při výkonu veřejné moci, když v závěrečné kapitole šesté rozeberu jednak zvláštní postup vyžadovaný při uplatňování nároku poškozeným, jednak okolnosti mající vliv na možnost se nároku na náhradu újmy domáhat.

1 ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI

Spojení *odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* je zobecňujícím pojmem, kterého zákonodárce užil k pojmenování 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), dále jen „Z OdpŠ“. Jedná se o soubor právních norem, které ve svém souhrnu tvoří mechanismus chránící fyzické a právnické osoby před výkonem veřejné moci v tom smyslu, že sice primárně nezabraňuje vzniku újmy způsobené činností orgánů veřejné moci, nýbrž takovou újmu následně reparuje formou náhrady způsobené škody či přiznáním přiměřeného zadostiučinění. Přestože je pojem odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci v odborné literatuře frekventovaně užíván, hodí se spíše k pojmenování problematiky právní odpovědnosti za výkon veřejné moci zvláště upravené v Z OdpŠ, přičemž ani tento zákon s ním již dále nepracuje. Jak bude dále v této práci uvedeno, zmíněný zákon se neužije na všechny případy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, neboť odpovědnost státu za činnost některých orgánů veřejné moci je zakotvena přímo ve zvláštních zákonech vztahujících se k těmto orgánům.

1.1 Vymezení základních pojmů

1.1.1 Odpovědnost

Pro správné pochopení mechanismu odčinění újmy způsobené státem či územním samosprávným celkem při výkonu veřejné moci je dle mého názoru nejdříve potřeba předestřít, jak je *odpovědnost* z pohledu práva vymezena. Ač se jedná o pojem v právu hojně užívaný, jeho legální definici či výklad v právním řádu nenalezneme. Lze vycházet z obecného pravidla deliktního práva, že každý odpovídá za své újmy sám, pokud příslušná právní norma nestanoví odpovědnost jiné osoby za způsobenou újmu.¹ Česká právní teorie donedávna vymezovala odpovědnost jako povinnost porušitele, která je následkem deliktu. Úprava obsažená v ObčZ však zavedla pojetí odpovědnosti odlišné, když ji vymezuje jako

¹ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 1.

„vlastnost subjektu být postižen právními důsledky určitého svého jednání včetně, či zejména porušení práva.“²

Hovoříme-li o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, bude se jednat povětšinou výhradně o *odpovědnost právní*. Právní odpovědnost lze definovat jako zvláštní formu právního vztahu, kdy porušením právní povinnosti dochází ke vzniku nové povinnosti, která je sankcí za porušení primární povinnosti.³ Klíma právní odpovědnost veřejné moci definuje jako „*odpovědnost stanovenou zákony a jinými právními předpisy za výkon úkolů státních orgánů*.“⁴ Samotná *sankce* je obecným znakem odpovědnosti a představuje v zásadě nově vzniklou povinnost snést újmu, nastane-li zákonem předpokládaná skutečnost.⁵ Odpovědnost v důsledku porušení povinnosti, která se projeví v povinnosti škůdce snést sankci, je sekundární povinností vznikající důsledkem porušení primární povinnosti a jedná se o nejnvýraznější případ odpovědnosti.⁶

Po vzoru teorie právního dualismu, dle které se kontinentální právo dělí na právo soukromé a právo veřejné, rozlišujeme též odpovědnost soukromoprávní a odpovědnost veřejnoprávní.⁷ Specifikem odpovědnosti soukromoprávní je, že splnění následné povinnosti směřuje vůči soukromé osobě, jejíž právo škůdce svým jednáním porušil, nikoliv vůči státu či jinému subjektu veřejné moci, jako je tomu v případě veřejnoprávní odpovědnosti.⁸ Ač by se z pojmového hlediska mohlo zdát, že odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci bude spadat pod odpovědnost veřejnoprávní, následky takto vzniklé odpovědnosti spadají pod právo *soukromé*.⁹

Stran odpovědnosti za újmu způsobenou výkonem veřejné moci nelze pominout další podstatný znak odpovědnosti, kterým je *zavinění*, jakožto psychický vztah určitým způsobem chovající se osoby k výsledku jejího chování, ať už ve

² RABAN, Přemysl. *Závazkové právo*. Brno: VK, 2019. ISBN 978-80-87713-18-1, s. 416.

³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-838-9, s. 174.

⁴ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0, s. 395.

⁵ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-838-9, s. 173.

⁶ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 80-7179-028-1, s. 201.

⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-838-9, s. 176.

⁸ RABAN, Přemysl. *Závazkové právo*. Brno: VK, 2019. ISBN 978-80-87713-18-1, s. 417.

⁹ Tamtéž, s. 418.

formě úmyslu (dolus) či nedbalosti (culpa).¹⁰ Na základě závislosti vzniku odpovědnosti na zavinění lze rozlišovat *odpovědnost subjektivní*, která vyžaduje spolu s příčinnou souvislostí mezi jednáním a následkem též zavinění takového jednání, a odpovědnost „*bez zřetele na zavinění*“, kterou lze dále lišit na *odpovědnost objektivní* (odpovědnost, které se lze zbavit v zákonem stanovených případech, například odkazem na tzv. zásah vyšší moci) či *odpovědnost absolutní* (taková odpovědnost, které se nelze zbavit).¹¹ Dle ustanovení § 2 ZOdPŠ „*odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit*“. Možnost jakékoli liberace je v případě odpovědnosti státu (ÚSC) za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci vyloučena, dle výše uvedeného rozlišení se tak jedná o odpovědnost *objektivní absolutní*.¹² Přes uvedené však nelze opomíjet skutečnost, že k dovození odpovědnosti státu je nutné naplnění a náležité prokázání podmínek odpovědnosti.¹³

1.1.2 Pojem „škoda“ v zákoně

Obecnou právní úpravu škody nalezneme v části čtvrté ObčZ, konkrétně v hlavě třetí – Závazky z deliktů, dílu prvním – Náhrada majetkové a nemajetkové újmy, když doslovná legální definice škody zde však obsažena není. Rekodifikací soukromého práva byl mimo jiné nově zaveden pojem újma zahrnující jak majetkovou újmu – škodu, tak újmu nemajetkovou. Vyjdeme-li z právní teorie, lze stran vymezení jednotlivých „druhů újmy“ odškodňovaných v rámci závazků z deliktů vyjít například z rozdělení použitého Nedbálkem, dle kterého se při újmě rozeznává *skutečná škoda na majetku, ušlý zisk* záležející v nezvětšení majetku při reálné ztrátě¹⁴ a dále *nemajetková újma* vznikající zejména z důvodu porušení osobnostních práv, ale též například z důvodu průtahů v řízení.¹⁵

ZOdPŠ ve svých ustanoveních užívá pojmu *škoda*, kterým označuje majetkovou újmu způsobenou na majetku poškozeného. Na některých místech

¹⁰ KNAPP, Viktor. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1, s. 201.

¹¹ Tamtéž, s. 202.

¹² Objektivní, neboť odpovědnost dle ZOdPŠ vzniká bez zřetele na zavinění odpovědné osoby. Absolutní, neboť odpovědnosti dle ZOdPŠ se nelze zbavit žádným ze zákonem stanovených důvodů. K objektivní odpovědnosti státu a možnostem liberace srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2321/2016.

¹³ K podmínkám odpovědnosti srov. kapitulu 2.3.2 Podmínky odpovědnosti.

¹⁴ Rovněž tzv. *hypotetický ušlý zisk*, o který se jedná v případě nemožnosti doložit konkrétní ušlý zisk.

¹⁵ NEDBÁLEK, Karel. Výpočet nemajetkové újmy. *Bulletin advokacie* [online]. 2015 [cit. 2021-12-17], č. 11, s. 35. Dostupné z: http://www.bulletin-advokacie.cz/assets/zdroje/casopis/2015/ba_11_2015_web.pdf

užívá též pojmu *nemajetková újma*.¹⁶ Odškodňování nemajetkové újmy není předmětem úpravy ZODpŠ od počátku, nýbrž bylo do zákona přijato až novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb., s účinností od 27. 4. 2006. Tímto pozdějším doplněním pojmu nemajetkové újmy do zákona vznikla situace, kdy se na mnoha místech, ostatně již v samotném názvu zákona, hovoří toliko o škodě, byť se předmětná ustanovení vztahují rovněž k újmě nemajetkové. Nabízí se tedy otázka, zda by případné nahrazení pojmu „škoda“ pojmem „újma“, který zahrnuje jak újmu majetkovou, tak nemajetkovou, nebylo v případech vztahujících se k oběma těmito deliktním následkům přiléhavější. Pro účely této práce budu dále užívat pojmu újma s odkazem na výše uvedené vymezení pojmu.

1.1.3 Škoda a ušlý zisk

Požadavek vzniku škody poškozenému je jedním z předpokladů odpovědnosti (státu) za škodu, přičemž škoda musí existovat nejpozději v době rozhodování soudu o uplatněném nároku na náhradu způsobené škody.¹⁷ ZODpŠ blíže pojem nespécifikuje, je tedy třeba vycházet z úpravy obsažené v ObčZ, dle které „*se hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk)*“.¹⁸ Podle současné právní úpravy se škoda vymezuje jako majetková újma vyjádřitelná v penězích, která může záležet jednak ve zmenšení jmění (souhrn majetku a dluhů) poškozeného v důsledku škodné skutečnosti, jednak v nezvětšení jmění poškozeného, které by se nebýt škodné skutečnosti podle reálného předpokladu zvýšilo.¹⁹ Zatímco v případě škody se tedy jedná o faktické snížení majetku (jmění), ušlý zisk spočívá ve ztrátě naděje na zisk, jenž byl jinak předpokládán na základě existujících či reálně dosažitelných okolností, přičemž nebýt škodné události, majetek poškozeného by se skutečně zvýšil.²⁰ Způsobenou škodu lze nahradit primárně uvedením v předešlý stav, případně odpovídající náhradou v penězích.²¹

¹⁶ Dle ustanovení § 1 odst. 1 ZODpŠ „*stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci.*“ Dále dle odst. 3 téhož ustanovení „*stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu*“.

¹⁷ Nespelnění podmínky existence škody v době rozhodování soudu vede k zamítnutí žaloby jako předčasně, tzv. „pro tentokrát“. V takovém případě nevzniká překážka věci rozsouzené a o téže věci může být znovu vedeno řízení. Srov. VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 67.

¹⁸ Srov. § 2952 věta první ObčZ.

¹⁹ RABAN, Přemysl. Závazkové právo. Brno: VK, 2019. ISBN 978-80-87713-18-1, s. 433.

²⁰ ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014 [cit. 2021-12-18]. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-630-3. Dostupné také z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2>, k § 2894.

²¹ RABAN, Přemysl. Závazkové právo. Brno: VK, 2019. ISBN 978-80-87713-18-1, s. 445.

S ohledem na skutečnost, že odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci je odpovědností objektivní, bez zřetele na zavinění, je třeba vycházet z ustanovení § 2895 ObčZ, dle kterého „*je škůdce povinen nahradit škodu bez ohledu na své zavinění v případech stanovených zvlášť zákonem*“.²²

Stran skutečné škody došlo k posunu od pojetí škody dle předchozí úpravy obsažené v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, když za jeho účinnosti spočívala majetková újma ve zmenšení majetku důsledkem škodné události, tedy ve zmenšení hodnoty aktiv takovým způsobem, že celkové vyjádření této hodnoty v penězích se oproti předchozímu stavu sníží.²³ Nové pojetí škody zákonodárce nepřímou stanoví v ustanovení § 2894 odst. 1 ObčZ, dle kterého „*povinnost nahradit jinému újmu zahrnuje vždy povinnost k náhradě újmy na jmění (škody)*“. Jmění osoby tvoří souhrn jejího majetku a jejích dluhů.²⁴ Jměním lze tedy rozumět souhrn kladných a záporných majetkových hodnot (aktiv a pasiv) náležející určité osobě, zatímco majetek představuje jen souhrn aktivních hodnot určité osoby.²⁵ Z výše uvedeného lze dovodit, že dle současného pojetí škody jako újmy na jmění se škodou rozumí nejen skutečné snížení majetkové podstaty poškozeného, nýbrž i vznik dluhu, který se „prozatím“ v majetku poškozeného neprojevil. Uvedené lze vztáhnout zejména na počátek běhu promlčecí lhůty podle § 32 odst. 1 ZOdpŠ, neboť promlčecí lhůta počíná běžet dříve, než tomu bylo v případě úpravy škody dle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, když poškozený se o škodě dozví již ve chvíli, kdy mu vznikne dluh, nikoli až ve chvíli zmenšení svého majetku.²⁶

Jak již bylo výše uvedeno, o ušlém zisku lze hovořit v případě, kdy škodná událost zapříčiní nerozmnožení majetku, ačkoli nebýt této události, za pravidelného běhu okolností by k rozmnožení majetku došlo. Ve vztahu k odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci může být ušlý zisk vymezen jako zmaření dosažení očekávaného zisku, pro něž byly vytvořeny reálné podmínky a jenž by se dostavil,

²² Mezi takové zákonem stanovené případy se řadí právě odpovědnost státu (ÚSC) za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Srov. § 1 odst. 1, odst. 2 ZOdpŠ.

²³ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 1.

²⁴ Srov. § 495 věta druhá ObčZ.

²⁵ ŠVESTKA, Jiří; DVORÁK, Jan. FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014 [cit. 2021-12-18]. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-630-3. Dostupné také z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2>, k § 2894.

²⁶ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 2.

nebýt škodné události spočívající v nezákonném rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu.²⁷

Výše ušlého zisku se určuje podle prospěchu poškozeného, k němuž mělo skutečně dojít, nebýt počínání škůdce. Koreluje tedy s reálně dosažitelným prospěchem, o nějž poškozený přišel.²⁸ Ušlý zisk (plánovaný majetkový přínos) musí být podložen existujícími či reálně dosažitelnými okolnostmi směřujícími k zamýšlenému zisku, nelze jej odvozovat pouze z tvrzeného zmaření zamýšleného výdělečného záměru.²⁹

1.1.4 Nemajetková újma

Na rozdíl od majetkové škody, která se hradí vždy, jsou-li splněny všechny podmínky odpovědnosti za škodu, náhrady za způsobenou nemajetkovou újmu se lze ve smyslu § 2894 odst. 2 ObčZ domáhat pouze v předem sjednaných či zákonem výslovně stanovených případech.³⁰ Za případ zákonem stanovené možnosti domáhat se náhrady za způsobenou nemajetkovou újmu lze považovat též ustanovení § 1 odst. 3 Z OdpŠ, dle kterého „*stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu*“. Možnost domáhat se náhrady nemajetkové újmy³¹ byla do Z OdpŠ zavedena výše zmíněnou novelou provedenou zákonem 160/2006 Sb., účinným dnem 27. 4. 2006, dle kterého se mimo jiné na nemajetkovou újmu vztahují ustanovení zákona o náhradě škody v plném rozsahu.³² Ustanovení zákona hovořící o škodě, která sama mezi škodou a nemajetkovou újmu nerozlišují, lze tedy číst tak, že se vztahují i k nemajetkové újmě.³³

1.1.4.1 Pojem

Právní teorie se v zásadě shoduje na tom, že nemajetková újma je pojmem nejen těžko definovatelným, ale s ohledem na svůj charakter i složitě prokazatelným. *Nemajetkovou újmu* lze obecně rozumět narušení osobního zájmu

²⁷ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 229.

²⁸ ŠVESTKA, Jirí; DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014 [cit. 2021-12-18]. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-630-3. Dostupné také z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2>, k § 2952.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ RABAN, Přemysl. Závazkové právo. Brno: VK, 2019. ISBN 978-80-87713-18-1, s. 433.

³¹ A to jak vůči státu, tak i ÚSC v rámci výkonu samostatné působnosti.

³² KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-027-7, s. 39.

³³ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 27.

poškozeného, které nemá hodnotu měřitelnou v penězích a nevede tak ani ke snížení majetku, jako by tomu bylo v případě škody.³⁴ V porovnání se škodou, jakožto újmou na majetku (jmění) měřitelnou v penězích, se v případě nemajetkové újmy bude jednat zejména o *ztrátu na přirozených právech či svobodách člověka*.³⁵ Z ustálené judikatury pak vyplývá, že nemajetková újma spočívá v „*oprávněně úkorném pocitu poškozeného, do jehož práv bylo zasazeno*“.³⁶ Duševní prožívání každého člověka je však rozdílné a nelze jej tedy žádným způsobem změřit, proto bude nutné při zjišťování vzniku nemajetkové újmy a její intenzity tuto újmu posoudit s přihlédnutím k okolnostem případu a osobnosti poškozeného, přičemž bude podstatná otázka, zda měla dotčená osoba objektivní důvod cítit se v důsledku škodné události úkorně.³⁷

Pro lepší představu lze uvést určité zobecněné skupiny případů, které se vyvinuly postupem času zejména na podkladě judikatury a jsou typickými projevy nemajetkové újmy ve vztahu k odpovědnosti za výkon veřejné moci. Například nemajetková újma způsobená nepřiměřenou délkou řízení či průtahy v řízení se projevuje *stavem nejistoty* účastníka řízení ohledně výsledku řízení, když tento stav trvá až do vydání konečného rozhodnutí.³⁸ Podobně v případě *omezení osobní svobody* (zejména v trestním řízení) v důsledku nesprávného úředního postupu bude újma spočívat v omezení základních práv a svobod, tedy v zásadě v omezení svobody pohybu, práva na soukromí či v zapříčinění stavu nejistoty, nervozity a jiných negativních psychických stavů.³⁹

1.1.4.2 *Zadostiučinění za nemajetkovou újmu*

Za zvláštní lze označit způsob nahrazování vzniklé nemajetkové újmy, neboť ta se s ohledem na potřebu „převedení“ nemajetkové sféry do sféry majetkové odškodňuje formou *přiměřeného zadostiučinění*. Problematika přiměřeného zadostiučinění je na poměry ZOdpŠ poměrně podrobně upravena

³⁴ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 219.

³⁵ KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-027-7, s. 40.

³⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 30 Cdo 520/2014.

³⁷ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 26.

³⁸ KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-027-7, s. 53.

³⁹ Tamtéž, s. 54.

v jeho § 31a.⁴⁰ Přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu zapříčiněnou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem se poskytuje *bez ohledu na vznik majetkové škody*.⁴¹ Jednotlivé příčiny vzniku odpovědnosti veřejné moci tak zakládají relativně samostatný skutkový základ a při společném uplatnění nároků z těchto příčin vyplývajících bude potřeba tyto jednotlivé nároky stran následku i příčinné souvislosti individualizovat.⁴² Nárok na zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou výkonem veřejné moci tedy vzniká samostatně, a to jak z důvodu nezákonného rozhodnutí, tak nesprávného úředního postupu.

Formy či způsoby takového zadostiučinění blíže stanoví § 31a odst. 2 ZOdPŠ, dle kterého „*se zadostiučinění poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující*“.

Konstatování porušení (konkrétního) práva lze označit za základní a nejmírnější formu zadostiučinění, kterou však zřejmě bude možné považovat za dostatečnou satisfakci pouze v případech újmy nepatrné, již není potřeba odškodnit způsobem jiným, například přímo v penězích.⁴³ Vedle konstatování porušení práva je možné požadovat též *omluvu za porušení práva*, přičemž při naplnění podmínek odpovědnosti státu (ÚSC) by měla poškozenému být omluva jako projev vstřícné vůle veřejné moci uznat své pochybení poskytnuta vždy.⁴⁴ Zákon však neurčuje, kdo by měl případně omluvu jménem státu vyslovit a jaký by měl být její obsah, i když lze vycházet alespoň z předpokladu, že obsahem omluvy je zřejmě vždy též konstatování porušení práva.⁴⁵

Teprve nebude-li s ohledem na intenzitu poškozeným utrpěné újmy či okolnosti, za kterých ke vzniku újmy došlo, zadostiučinění poskytnuté ve formě konstatování porušení práva či omluvy dostatečné, je na místě přistoupit ke

⁴⁰ Úprava přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu zapříčiněnou výkonem veřejné moci byla prostřednictvím § 31a zavedena do ZOdPŠ rovněž novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb., s účinností od 27. 4. 2006.

⁴¹ Srov. § 31a odst. 1 ZOdPŠ.

⁴² IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 288.

⁴³ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 28.

⁴⁴ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 291.

⁴⁵ JANKOVSKÝ, Zdeněk ml. Žalobní návrhy ve věcech nároků podle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie* [online]. 2013 [cit. 2021-12-17], č. 1-2, s. 36. Dostupné z: http://www.bulletin-advokacie.cz/assets/zdroje/casopis/2013/ba_1_2_2013_web.pdf

kompenzaci nemajetkové újmy formou *zadostiučinění v peněžích*.⁴⁶ Takové zadostiučinění se svou formou a výší bude lišit v závislosti na konkrétní příčině vzniku nemajetkové újmy, obecně však lze vycházet z pravidla, že ve shodných či obdobných případech by mělo být přiznáno zadostiučinění v obdobné formě a výší.⁴⁷

Okolnostmi případu, jejichž zohlednění je podstatné jednak při stanovování konkrétní výše přiměřeného zadostiučinění za újmu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 odst. 1 věty druhé a třetí Z OdpŠ⁴⁸, jednak pro posouzení „přiměřenosti“ délky řízení, demonstrativně uvedenými v § 31a odst. 3 Z OdpŠ, se budu zabývat v kapitole 5.3.

Zajímavá je otázka prokazování existence a intenzity nemajetkové újmy. Postupný vývoj v judikatuře vztahující se k této problematice totiž „vyčlenil“ případy, kdy vznik nemajetkové újmy je presumován (pomocí vyvratitelné domněnky existence újmy) a poškozený jej tak nemusí prokazovat. *Vyvratitelná domněnka existence nemajetkové újmy* vzniká zejména v případě zjištění nesprávného úředního postupu porušením práva na přiměřenou délku řízení, ale též v situacích, kdy lze předpokládat, že by obdobnou nemajetkovou újmu utrpěla jakákoli osoba, pokud by byla danou skutečností postižena.⁴⁹ V jiných případech však bude nutné, aby poškozená osoba vznik nemajetkové újmy nejen tvrdila, ale též prokázala, což lze dle mého názoru vzhledem k neurčité povaze nemajetkové újmy považovat za problematický úkol.

Pro stanovení výše přiměřeného zadostiučinění je nutné prokazovat rovněž *okolnosti svědčící o intenzitě způsobené nemajetkové újmy*, přičemž lze vycházet z pravidla, že zanedbatelná újma se neodškodňuje, tudíž je potřeba, aby způsobená újma dosahovala potřebné intenzity.⁵⁰

⁴⁶ Za směrnici, kterou lze (zřejmě) uplatnit pouze při rozhodování o výši zadostiučinění v peněžích, může sloužit věta druhá ustanovení § 31a odst. 2 Z OdpŠ, dle které „*se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo*“.

⁴⁷ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 31.

⁴⁸ Tato ustanovení stanoví některé formy nesprávného úředního postupu – neučinění úkonu či nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě či ve lhůtě přiměřené.

⁴⁹ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 219.

⁵⁰ Tamtéž, s. 220.

1.1.5 Výkon veřejné moci

Pojem *veřejná moc*, který je pro pochopení problematiky odpovědnosti dle ZOdpŠ rovněž stěžejní, nemá žádnou obecnou legální definici, lze však vycházet z charakteristiky tohoto pojmu obsažené v judikatuře Ústavního soudu či gnozeologických pramenech. „*Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu*“.⁵¹ Veřejná moc (či její výkon) může být rovněž vymezena jako vrchnostenská činnost, při níž je rozhodováno o právech a povinnostech osob orgány, jež mají potenciál k výkonu veřejné moci.⁵² Nelze však opomíjet skutečnost, že stát vykonávající veřejnou moc rovněž pomocí právních norem určuje vlastní chování a vedle oprávnění vyžadovat plnění od ostatních subjektů tak má též povinnosti, které musí zákonem stanoveným způsobem vykonávat.⁵³ Pod pojem veřejné moci lze podřadit *moc státní*, která je vykonávána přímo státem (resp. orgány státu), ale též *část veřejné moci přenesenou na subjekty odlišné od státu* – samosprávné celky a jejich orgány.⁵⁴ Pro účely této práce budu dále užívat pojmu veřejná moc s odkazem na výše uvedenou charakteristiku pojmu.

1.1.5.1 Výkon státní moci

Stát vystupuje v právních vztazích jednak jako *osoba soukromého práva*, tedy v rovnoprávném postavení s jinými subjekty, jednak jako *osoba práva veřejného*, kdy jako nositel (subjekt) veřejné moci užívá své pravomoci k jejímu výkonu.⁵⁵ *Odpovědnost státu podle ZOdpŠ* bude založena v případě, vznikne-li újma v souvislosti s výkonem *státní moci*, při které stát (resp. orgány státu) jednak užívá vrchnostenského působení na poškozeného, jednak plní své povinnosti jiným, nevrchnostenským způsobem. Vystupuje-li stát v právních vztazích jako osoba soukromého práva, mimo rámec výkonu státní moci, bude za újmu při této činnosti

⁵¹ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

⁵² CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, Anna. Problémy současného pojetí veřejné moci v české právní doktríně i praxi. *Právník* [online]. 2021 [cit. 2022-02-17], roč. 160, č. 7, s. 513 Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2021/7/2_Chamrathova_510524_7_2021.pdf

⁵³ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0, s. 385.

⁵⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 2.

⁵⁵ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 45.

způsobenou *odpovídat dle soukromoprávní úpravy deliktního práva obsažené v ObčZ.*⁵⁶

Výkon státní moci se materiálně rozlišuje na *činnost zákonodárnou*, při které jsou vytvářeny nové právní normy v podobě zákonů, *moc soudní*, představující aplikační činnost k provedení zákonů či jiných právních předpisů nezávislými soudy a konečně *činnost správní (výkonnou)*, zaměřenou na spravování veřejných věcí.⁵⁷ Pro přehlednost již na tomto místě uvedu, že stát odpovídá za újmu způsobenou výkonem veřejné moci v rámci úpravy Z OdpŠ pouze v případě újmy způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, uvedená zákonná úprava tedy *nezakládá odpovědnost státu za újmu způsobenou legislativní činností.*⁵⁸

Z úpravy odpovědnosti státu obsažené v Z OdpŠ lze dovodit, že stát bude odpovídat (za podmínek tohoto zákona) za škodu způsobenou výkonem státní (veřejné) moci, jestliže tuto škodu způsobily *orgány státu, právnické a fyzické osoby* při výkonu státní správy či *orgány územních samosprávných celků v rámci výkonu státní správy v přenesené působnosti.*⁵⁹

1.1.5.2 Odpovědnost územních samosprávných celků

Územní samosprávné celky mají Ústavou zaručené právo na samosprávu.⁶⁰ Právo na samosprávu je přirozeně spjato též s odpovědností za výkon tohoto práva. Pojem *místní samosprávy* vyložil Ústavní soud slovy, že tato je „*výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí*“.⁶¹

Působnost ÚSC lze tradičně rozdělit na *působnost samostatnou*, v rámci které jsou spravovány především záležitosti dotýkající se života obyvatel územních samosprávných celků, a *působnost přenesenou*, při které orgány ÚSC vykonávají

⁵⁶ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 16 – 17.

⁵⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právní učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 2–3.

⁵⁸ Národní zákonná úprava takovou odpovědnost sama nezakládá, nelze však opomenout též jiné právní nástroje v rámci práva Evropské unie a EÚLP, jejichž ustanovení na problematiku odpovědnosti státu za výkon legislativní činnosti vztáhnout lze. Srov. SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 319.

⁵⁹ Srov. ustanovení § 1 odst. 1 Z OdpŠ a § 3 odst. 1 Z OdpŠ.

⁶⁰ Srov. čl. 8 Ústavy, Hlava VII. Ústavy.

⁶¹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

záležitosti státu jako jiného nositele veřejné moci, které svým významem přesahují rámec takového územního celku.⁶²

Odpovědnost za výkon *přenesené působnosti* orgány ÚSC nese zásadně stát.⁶³ V rámci samostatné působnosti zabezpečují ÚSC vlastní záležitosti vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.⁶⁴ Na tuto skutečnost reaguje ZOdpŠ ve svém ustanovení § 3 odst. 2, když stanoví, že „územní samosprávné celky odpovídají za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti za podmínek tímto zákonem stanovených“. Je však potřeba mít na paměti, že podle ZOdpŠ bude ÚSC odpovídat pouze v případě, vystupuje-li při své činnosti jako *nositel veřejné moci*, nikoliv tedy vystupuje-li jako *osoba soukromého práva* neužívajíc veřejnoprávní pravomoci.⁶⁵ V takovém případě by se následná odpovědnost řídila úpravou deliktního práva dle ObčZ.

1.2 Veřejnoprávní, nebo soukromoprávní vztah?

Dualismus práva spočívající v rozlišení kontinentálního práva na právo veřejné (*ius publicum*) a právo soukromé (*ius privatum*) má své kořeny již v právu římském.⁶⁶ Předmětem zájmu právní vědy je mimo jiné snaha o určení co nejpřesnější hranice mezi těmito dvěma podsystémy práva. Za tímto účelem vzniklo několik teorií, přičemž dle v současnosti nejčastěji používané tzv. *organické teorie* lze právo veřejné lišit od práva soukromého v závislosti na tom, zda jedním ze subjektů vystupujících v předmětném právním vztahu je orgán veřejné moci nadaný pravomocí autoritativně rozhodovat o subjektivních právech či povinnostech osob soukromého práva, či nikoliv.⁶⁷ Dále dle *subordinační teorie* se za veřejnoprávní vztah považuje takový vztah, ve kterém subjekty nemají rovné postavení, kdežto jsou-li si subjekty v právech a povinnostech rovny, jedná se o vztah soukromoprávní.⁶⁸

⁶² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s.110.

⁶³ Srov. § 3 odst. 1 písm. c) ZOdpŠ.

⁶⁴ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s.111.

⁶⁵ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 55.

⁶⁶ KNAPP, Viktor. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1, s. 68.

⁶⁷ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-838-9, s. 129.

⁶⁸ Tamtéž.

Pro určení, do kterého podsystému práva řadit problematiku odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, je zřejmě potřeba samostatně posuzovat jednak vztah, v jehož rámci došlo k vydání nezákonného rozhodnutí či k nesprávnému úřednímu postupu, jednak následný delikt ní odpovědnostní vztah.

Příslušný orgán při výkonu veřejné moci autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, které nejsou s tímto orgánem v rovném postavení. Vztah, ve kterém byla poškozenému způsobena újma, je tak vztahem *veřejnoprávním*.⁶⁹ Dle důvodové zprávy k Z OdpŠ je mimo jiné skutečnost, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká z veřejnoprávního vztahu, nikoliv ze vztahu soukromoprávního, jedním z důvodů, proč byla úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci vyčleněna z ObčZ do samostatného zákona.⁷⁰

Naopak v rámci následného odpovědnostního vztahu mezi státem (ÚSC) a poškozeným mají uvedené subjekty rovné postavení, neboť se jedná se o vztah oblihační – horizontální⁷¹, nikoliv o vertikální mocensko-vrchnostenský vztah.⁷² Nárok na náhradu újmy poškozený po jeho bezúspěšném neformálním předběžném projednání u příslušného úřadu oprávněného jednat jménem státu uplatňuje v občanském soudním řízení, ve kterém je se státem (ÚSC) již v rovném postavení. Rovněž úprava obsažená v Z OdpŠ je ve vztahu speciality k obecné úpravě odpovědnosti za škodu dle ObčZ.⁷³ Uvedené skutečnosti svědčí o tom, že vztah odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci je vztahem *soukromoprávním*.

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že problematika odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci se nachází na pomezí práva soukromého a práva veřejného, přičemž samotná odpovědnost státu (ÚSC) za škodu způsobenou výkonem veřejné moci má soukromoprávní povahu. Objevují se však i odlišné názory, když například podle Němčáka „zejména tam, kde škoda vznikla v oblasti

⁶⁹ Srov. kap. 1.1.5 Výkon veřejné moci.

⁷⁰ Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a změna zákona o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/28149/1/2>, obecná část.

⁷¹ Subjekty jsou v rovnoprávním postavení, stát tedy nevystupuje v rámci své vrchnostenské pozice. Spory plynoucí z takového vztahu budou předmětem občanského soudního řízení.

⁷² MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5, s. 13.

⁷³ Srov. § 26 Z OdpŠ.

*vztahů a činností upravených veřejným právem, je i povinnost státu k náhradě škody hodnocena jako veřejnoprávní“.*⁷⁴

⁷⁴ Autor svůj názor opírá o skutečnost, že „v českém právním řádu lze identifikovat... nárok na náhradu škody v případě nesprávného výkonu veřejné moci a nárok na náhradu škody bez ohledu na její nesprávný výkon. Zahrnutí obou těchto forem pod občanskoprávní kategorii „objektivní odpovědnost“ nevystihuje jejich odlišnou podstatu“. Srov. NĚMČÁK, Vítězslav. Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník* [online]. 2013 [cit. 2022-02-17], roč. 152, č. 3, s. 234. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/3/Nemcak_3_2013.pdf

2 PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI V ČR

2.1 Mezinárodněprávní úprava

Právní řád České republiky je do značné míry ovlivněn úpravou obsaženou v různých mezinárodních smlouvách či úmluvách. V souladu s čl. 10 Ústavy jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu a stanoví-li něco jiného, mají před zákonem přednost.

Stran odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci lze za nejzásadnější označit úpravu obsaženou v *Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*.⁷⁵

Základem práva na spravedlivý proces je podle čl. 6 odst. 1 věty první EÚLP „právo každého na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“.⁷⁶ Ve vztahu k odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je uvedené zejména základem odpovědnosti za nesprávný úřední postup spočívající v porušení povinnosti učinit úkon či vydat rozhodnutí v *přiměřené lhůtě*.

Podstatné je rovněž zmínit čl. 5 odst. 5 EÚLP, dle kterého „*má každý, kdo byl obětí zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními tohoto článku, nárok na odškodnění*“,⁷⁷ neboť uvedené ustanovení je základem odpovědnosti státu za újmu způsobenou v trestním řízení rozhodnutím o vazbě, trestu či ochranném opatření podle ZOdps.

Dále je ve čl. 13 EÚLP zakotveno právo každého na dostupný účinný opravný prostředek před národním orgánem.⁷⁸

⁷⁵ EÚLP, jejímž cílem je zejména spolupráce signatářských států v rámci Rady Evropy za účelem ochrany a dalšího rozvoje lidských práv a základních svobod, byla přijata dne 4.11.1950 v Římě. Srov. EÚLP.

⁷⁶ Další aspekty práva na spravedlivý proces dle EÚLP stanoví čl. 6 EÚLP.

⁷⁷ K právu na svobodu a osobní bezpečnost dále srov. čl. 5 odst. 1 až 4 EÚLP.

⁷⁸ Dle čl. 13 EÚLP „*musí mít každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností*“.

2.2 Ústavní základ

Obdobně jako veškerá ostatní právní úprava, vychází i úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci z Ústavy (ústavního pořádku ČR).⁷⁹ Státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.⁸⁰ Pokud orgán státní moci svou zákonem vymezenou působnost či pravomoc překročí, je za újmu tím způsobenou odpovědný.

Za základ úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci lze považovat čl. 36 odst. 3 LZPS, který mezi základní práva na soudní a jinou právní ochranu řadí rovněž právo „každého na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“.⁸¹ Uvedené ustanovení tak přiznává každé fyzické či právnické osobě právo domáhat se náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem jednak soudy, jednak ostatními orgány veřejné moci. Zvláštní podmínky a podrobnosti stanoví zákon⁸², přičemž předpisem provádějícím uvedené ustanovení je právě Z OdpŠ. Úprava obsažená v ObčZ se užije tam, kde to tento speciální právní předpis výslovně nezakazuje, případně nestanoví-li něco jiného.⁸³

Existence zvláštní zákonné úpravy provádějící základní právo na náhradu škody obsažené v LZPS dle závěrů Nejvyššího soudu mimo jiné znamená, že samotný čl. 36 odst. 3 LZPS není přímo použitelný a k úspěšnému uplatnění nároku na náhradu škody bude vždy potřeba splnit též podmínky stanovené Z OdpŠ.⁸⁴ Tuto

⁷⁹ Ústavní pořádek dle čl. 112 Ústavy tvoří „Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992“.

⁸⁰ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy; Porovnáním s čl. 2 odst. 4 Ústavy lze dovodit, že zatímco státní (veřejná) moc může postupovat jen způsobem stanoveným zákonem („*secundum et intra legem*“) fyzické a právnické osoby mohou naopak činit vše, co zákon nezakazuje („*praeter legem*“).

⁸¹ LZPS hovoří „pouze“ o náhradě škody za nezákonné rozhodnutí *soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy*, zatímco z názvu zákona upravujícího podmínky a podrobnosti uvedeného článku (Z OdpŠ), se podává, že se jedná o odpovědnost za škodu způsobenou při *výkonu veřejné moci* rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, tedy zřejmě o širší okruh případů. Srov. MATES, Pavel a JAKUB SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5, s. 15.

⁸² Srov. čl. 36 odst. 4 LZPS.

⁸³ FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. [online] *Správní právo*. 2012 [cit. 2021-12-15], roč. 45, č. 4, s. 194–195. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/nahrada-skody-a-nemajetkove-ujmyzpůsobene-nezakonnou-necinnosti-verejne-spravy.aspx>; též § 26 Z OdpŠ.

⁸⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008, ve kterém je uvedeno, že „*právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem nelze uplatnit přímo na základě článku 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.*“

otázku lze však s ohledem na převažující názor judikatury Ústavního soudu označit za spornou, neboť ta z užitého slova „každý“ v předmětném ustanovení LZPS dovozuje mimo jiné též přímý nárok každého občana na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem.⁸⁵

Dle mého názoru nelze předpokládanou zákonnou úpravu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci přehlížet odkazem na slovo „každý“, které je ostatně hojně užíváno i v ostatních ustanoveních LZPS⁸⁶, když ani v těchto případech se často bez dalšího přímá aplikovatelnost nevyvozuje. Mám tedy za to, že uplatňovaný nárok by se měl vždy opírat o úpravu obsaženou v Z OdpŠ.

S ohledem na povahu nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu lze předpokládat, že tímto způsobem může dojít k porušení většiny „základních práv“ zakotvených LZPS. Mezi nejčastěji porušovaná práva mohou patřit například právo na osobní svobodu (čl. 8 LZPS), právo vlastnit majetek (čl. 11 LZPS) či právo na informace (čl. 17 LZPS).

2.3 Zákon č. 82/1998 Sb.

S účinností ode dne 15. 5. 1998 nahradil Z OdpŠ dosavadní úpravu právní odpovědnosti státu obsaženou v zákoně č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Dle důvodové zprávy k Z OdpŠ předchozí právní úprava již neodpovídala společenským potřebám, když vedle odpovědnosti státu bylo nutné nově upravit též odpovědnost územních samosprávných celků jako samostatných nositelů (subjektů) veřejné moci.⁸⁷

Jak již název současného zákona napovídá, předmětem úpravy Z OdpŠ je odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu (či lépe újmu) způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Zákon ve své části první, hlavě druhé – Podmínky odpovědnosti, obsahuje vedle ustanovení o nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu též zvláštní ustanovení o uplatnění nároku či institutu regresní úhrady, a to samostatně jednak stran odpovědnosti státu, jednak odpovědnosti

⁸⁵ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 4.

⁸⁶ Z obsahu ostatních článků LZPS či Ústavy se pak podává, že slovo „každý“ je označením pro fyzické a právnické osoby soukromého práva.

⁸⁷ Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a změna zákona o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/28149/1/2>

územních samosprávných celků. Hlava třetí je věnována zejména společným ustanovením o způsobu a rozsahu náhrady újmy a promlčecích lhůtách. Zvláštní právní úprava vyplývající ze ZOdPŠ je pak ve vztahu speciality k obecné soukromoprávní úpravě obsažené v ObčZ.⁸⁸

2.3.1 Subjekty odpovídající za újmu

ZOdPŠ vymezuje dva subjekty odpovědnosti, které odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci, pouze však, jedná-li se o výkon veřejné moci vrchnostenským způsobem.⁸⁹

Prvním z těchto subjektů je *stát*, který odpovídá za újmu způsobenou při výkonu *státní moci*.⁹⁰ Způsobí-li stát (orgány státu) škodu nikoliv z pozice vykonavatele veřejné moci, ale jako právnická osoba soukromého práva⁹¹, bude za ni odpovídat dle obecné právní úpravy deliktní odpovědnosti v občanském zákoníku.⁹² Státu je pak dle ZOdPŠ přičítána odpovědnost za škodu vzniklou v souvislosti s činností *státních orgánů, úředních osob*, tedy právnických a fyzických osob vykonávajících zákonem svěřenou státní správu a dále *orgánů územních samosprávných celků v přenesené působnosti*.⁹³

Dalším eventuálním subjektem odpovědnosti může být *územní samosprávný celek*, který odpovídá za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené mu zákonem v *rámcí samostatné působnosti*.⁹⁴ Zákon tak rozlišuje mezi samostatnou a přenesenou působností v tom smyslu, že zatímco za škodu způsobenou orgány ÚSC v přenesené působnosti odpovídá stát, odpovědnost za škodu způsobenou orgány ÚSC v samostatné působnosti je přičítána obci či kraji.⁹⁵ Pro úplnost je třeba zmínit, že ÚSC bude odpovídat též za činnost *právnických a fyzických osob, na které částečně svou působnost přenesl*.⁹⁶ Obdobně jako v případě

⁸⁸ Srov. § 26 ZOdPŠ, dle kterého „*není-li stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem*“.

⁸⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. [online] *Správní právo*. 2012 [cit. 2021-12-15], roč. 45, č. 4, s. 196. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/nahrada-skody-a-nemajetkove-ujmyzpusobene-nezakonnou-necinnosti-verejne-spravy.aspx>

⁹⁰ Srov. § 1 odst. 1 ZOdPŠ.

⁹¹ Ve smyslu § 21 ObčZ.

⁹² IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 16.

⁹³ Srov. § 3 odst. 1 ZOdPŠ.

⁹⁴ Srov. § 1 odst. 2 ZOdPŠ.

⁹⁵ K pojmu „Orgán ÚSC“ srov. § 5 ZObc.

⁹⁶ Zde bude zřejmě nejprůběhavějším příkladem odpovědnost obce za újmu způsobenou činností obecní policie. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1134/2011; dále § 8 ZObc.

státu budou i ÚSC odpovídat za škodu dle úpravy obsažené v Z OdpŠ pouze tehdy, vznikla-li škoda v rámci výkonu veřejné moci.

2.3.2 Podmínky odpovědnosti

Již dříve bylo zmíněno, že odpovědnost státu (ÚSC) za škodu dle Z OdpŠ je odpovědností *objektivní*, nastupuje tedy bez zřetele na zavinění odpovědné osoby. Tato odpovědnost je dále zpřísněna ustanovením § 2 Z OdpŠ, které výslovně vylučuje možnost liberace.

Uvedené však nevylučuje skutečnost, že k založení delikt ní odpovědnosti státu (ÚSC) musí být poškozeným prokázáno kumulativní splnění tzv. *podmínek odpovědnosti*, které nepřím o vyplývají z ustanovení Z OdpŠ. Stát (ÚSC) bude za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci odpovídat pouze tehdy, došlo-li ke *vzniku újmy* (1. podmínka) v návaznosti na *vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup* (2. podmínka). Poškozený pak musí tvrdit a prokázat též *příčinnou souvislost* mezi újmou a nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem (3. podmínka).⁹⁷

Stran újmy, jakožto pojmu zahrnujícího škodu, ušlý zisk či nemajetkovou újmu, odkazují na kapitolu 1.1.2 této práce, kde je tento pojem blíže vymezen. Nezákonné rozhodnutí (případně též rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření) a nesprávný úřední postup jsou základními příčinami vzniku újmy při výkonu veřejné moci a jako takové jsou podrobně rozebrány v následujících kapitolách práce.

Příčinná souvislost je dána tehdy, je-li tvrzená újma následkem předchozího nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, tedy prokáže-li poškozený, že újma by nebyl a nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu nevznikla.⁹⁸

I přes objektivní odpovědnost státu existují situace, kdy stát nebude za škodu vzniklou při výkonu veřejné moci odpovídat. Bude tomu tak v případě tzv. *excesu vykonavatele veřejné moci*, za který odpovídá přímo osoba, která se při své činnosti excesu dopustila. O exces vylučující odpovědnost státu půjde tehdy, pokud osoba zmocněná zákonem k výkonu veřejné moci neplnila úkoly předvídané zákonem, její činnost věcně nesouvisela s úřední činností, nýbrž směřovala

⁹⁷ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 31.

⁹⁸ Tamtéž, s. 68.

k uspokojení vlastních zájmů.⁹⁹ Nelze tak po státu požadovat, aby nahrazoval též újmu, která vznikla zaviněnou činností úřední osoby mimo rámec úkolů státu, jen z toho důvodu, že tato osoba je v určitém zaměstnaneckém poměru ke státu.

Odpovědnost výše uvedených subjektů za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci může být též poměrně snížena. Bude tomu tak v případě tzv. *spoluzavinění poškozeného* ve smyslu ustanovení § 2918 ObčZ, dle kterého se povinnost škůdce k náhradě škody poměrně sníží, vznikla-li škoda nikoliv zanedbatelným spoluzaviněním poškozeného.¹⁰⁰ Právní úprava spoluzavinění poškozeného tak není principem absolutní objektivní odpovědnosti ve smyslu ustanovení § 2 Z OdpŠ vyloučena.¹⁰¹

2.3.3 Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci v souladu se zákonem

Právní úpravu obsaženou v Z OdpŠ lze vztáhnout „pouze“ na škodu vzniklou v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, případně též například v důsledku nečinnosti orgánu veřejné moci.¹⁰²

Vedle toho však stát nese odpovědnost též za škodu vzniklou při plnění úkolů státu, kdy postup orgánu veřejné moci nelze označit za nesprávný či nezákonný.¹⁰³ Ačkoli tedy orgán státu (orgán veřejné moci) při výkonu veřejné moci nikterak nepochybil, z titulu své objektivní odpovědnosti bude povinen též k náhradě škody vzniklé zákonem předvídaným postupem.¹⁰⁴ Taková odpovědnost se neodvozuje z čl. 36 odst. 3 LZPS, nýbrž ze speciálních právních předpisů upravujících předpoklady jejího vzniku.¹⁰⁵ V českém právním řádu pak existuje řada speciálních zákonných úprav vymezujících právně relevantní události zakládající odpovědnostní vztah státu.¹⁰⁶

⁹⁹ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 18.

¹⁰⁰ Srov. § 2918 ObčZ.

¹⁰¹ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 65.

¹⁰² Společným znakem uvedených příčin vzniku škody (újmy) je porušení určitého zákonem předvídaného postupu vykonavatelů veřejné moci.

¹⁰³ Právní úprava obsažená v Z OdpŠ nelze na tyto případy použít již z toho důvodu, že se nejedná o újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem.

¹⁰⁴ NĚMČÁK, Vítězslav. Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník* [online]. 2013 [cit. 2022-02-17], roč. 152, č. 3, s. 233–234. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/3/Nemcak_3_2013.pdf

¹⁰⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právní učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 519.

¹⁰⁶ Srov. např. § 43 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky; § 50 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

Stát je tak například povinen nahradit škodu způsobenou v souvislosti s plněním úkolů Policie ČR, případně škodu vzniklou osobě poskytnutím pomoci policistovi na jeho žádost či s jeho vědomím.¹⁰⁷ Zřídí-li obec v rámci samostatné působnosti obecní policii, bude případně povinna k náhradě škody způsobené strážníkem obecní policie při plnění zákonem stanovených úkolů.¹⁰⁸

Příkladem je rovněž povinnost státu nahradit škodu způsobenou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními. V poslední době lze za aktuální označit zejména otázku náhrady škody způsobené v souvislosti s krizovými opatřeními¹⁰⁹ vydávanými příslušnými orgány veřejné moci v době nouzového stavu za účelem zabránění šíření onemocnění „koronavirem COVID-19“. Dle § 36 odst. 1 věty první ZKriz „je stát povinen nahradit škodu způsobenou právníckým a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 5) prováděnými podle tohoto zákona“. Právní úprava odpovědnosti státu za škodu obsažená v ustanovení § 36 ZKriz má ve vztahu ke škodě způsobené krizovými opatřeními přednost jak před ustanoveními ZOdpŠ, tak před obecnou úpravou vyplývající z ObčZ. Nejvýraznějším rozdílem je, že po vzoru výše uvedeného odpovědnost státu za způsobenou škodu vzniká již provedením krizových opatření, aniž by tato byla potřeba prohlásit za jakkoli „nezákonná či nesprávná“, jak by to vyžadovala příslušná ustanovení ZOdpŠ.¹¹⁰ Nalezneme zde však například i odlišnou úpravu lhůt pro uplatnění nároku na náhradu škody¹¹¹ či ustanovení uvádějící liberační důvod zbavující stát odpovědnosti¹¹².

2.3.4 Regresní úhrada

S ohledem na zaměření této práce a rozsah problematiky regresní úhrady se tímto institutem odpovědnosti za výkon veřejné moci podrobně nezabývám, je však dle mého názoru nezbytné alespoň ve stručnosti úpravu regresní úhrady zmínit. Právní úprava možnosti státu domáhat se regresní úhrady je uvedena v ustanoveních § 16 a násl. ZOdpŠ.¹¹³

¹⁰⁷ Srov. § 95 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

¹⁰⁸ Srov. § 24 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

¹⁰⁹ Srov. § 5 a § 6 ZKriz.

¹¹⁰ KEISLER, Ivo. Náhrada újmy vzniklé v důsledku mimořádných a krizových opatření. *Advokátní deník* [online]. 2020, [cit. 2022-02-21]. Dostupné z: https://advokatnidenik.cz/2020/03/26/nahrada-ujmy-vznikle-v-dusledku-mimoradnych-a-krizovych-opatreni-v-souvislosti-s-onemocnenim-covid-19/#_ftn10

¹¹¹ Srov. § 36 odst. 5 ZKriz.

¹¹² Srov. § 36 odst. 1 větu druhou ZKriz, dle které „se může stát této odpovědnosti zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám“.

¹¹³ Příp. ve vztahu k ÚSC v ustanoveních § 23 a násl. ZOdpŠ.

Institut regresní úhrady má zajistit, aby poté, co odpovědný subjekt nahradí poškozenému újmu způsobenou výkonem veřejné moci, mohl požadovat plnění po osobě, která svým deliktním jednáním újmu skutečně způsobila.¹¹⁴ Specifika regresní úhrady jsou samostatně upravena pro případy, kdy újmu nahradil jednak stát, jednak územní samosprávný celek. „*Nahradil-li stát újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách či na územních samosprávných celcích v přenesené působnosti, pokud tyto škodu způsobily.*“¹¹⁵ Uvedená právní úprava tak umožňuje regresní postih osob odlišných od státu (orgánů státu), za jejichž činnost v rámci výkonu veřejné moci rovněž stát odpovídá, konkrétně úředních osob či územních samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti.¹¹⁶

Stát ale může například požadovat regresní úhradu rovněž od jednotlivých osob plnících úkoly státního orgánu (např. osob ve služebním poměru), které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí či na nesprávném úředním postupu, pokud byly k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněny.¹¹⁷ Nelze však opomenout skutečnost, že soud rozhodující o způsobené újmě musí mimo jiné konstatovat, která konkrétní osoba úmyslně či z nedbalosti újmu způsobila.¹¹⁸

¹¹⁴ Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a změna zákona o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/28149/1/2>; k § 16 Z OdpŠ.

¹¹⁵ Srov. § 16 odst. 1 Z OdpŠ.

¹¹⁶ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 157.

¹¹⁷ Srov. § 17 odst. 1 Z OdpŠ.

¹¹⁸ NEDBÁLEK, Karel. Újma, škoda v ČR a SR: praktický nástin výpočtu: monografie. Slušovice: Monument, 2017. ISBN 978-80-88143-11-6, s. 40.

3 ÚJMA ZPŮSOBENÁ NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

3.1 Obecně k odpovědnosti za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím

Možnost domáhat se ochrany proti nezákonnému rozhodnutí vydanému z titulu vrchnostenského oprávnění státu či územního samosprávného celku je zakotvena v ustanoveních LZPS upravujících právo na soudní a jinou právní ochranu, konkrétně v již zmiňovaném čl. 36 odst. 3 LZPS. Ve vztahu k nezákonnému rozhodnutí lze odraz této ústavněprávní úpravy nalézt v ustanovení § 5 písm. a) ZOdpŠ, které stanoví, že „*stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním*“.¹¹⁹

Rozhodnutí je obecně pojímáno jako „*individuální právní akt orgánu veřejné moci, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby nebo kterým se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva a povinnosti má anebo nemá*“.¹²⁰ Vedle existence nezákonného rozhodnutí orgánu veřejné moci je ke vzniku nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím vydaným v občanském soudním řízení, správním řízení, řízení podle soudního řádu správního nebo trestním řízení potřeba též, aby v *příčinné souvislosti* s tímto rozhodnutím vznikla škoda jako důsledek deliktní odpovědnosti orgánu veřejné moci.¹²¹

3.2 Oprávněné subjekty

Odpověď na otázku, kdo je oprávněn uplatnit nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím dle ZOdpŠ, úzce souvisí s věcnou legitimací oprávněné poškozené osoby, tedy s tím, zda osoba, která tvrdí předpoklady sobě příznivé právní normy hmotného práva, je skutečnou nositelkou nároku na její

¹¹⁹ Obdobně podle § 19 písm. a) ZOdpŠ odpovídají územní celky v samostatné působnosti za škodu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím.

¹²⁰ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 71.

¹²¹ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 85.

náhradu.¹²² Ústavou zaručené právo „každého“ na ochranu proti nezákonnému rozhodnutí je v duchu čtvrtého odstavce čl. 36 LZPS blíže určeno procesními předpisy jednotlivých právních odvětví.

*„Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda“.*¹²³

Uvedené vymezení osob s právem na náhradu škody je dále v odstavci druhém rozšířeno též o osoby, s nimiž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s nimi jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.¹²⁴ Omezení okruhu osob s právem žádat náhradu újmy bylo do zákona vloženo především za účelem splnění podmínky příčinné souvislosti, neboť jen u osob, jež byly účastny řízení, ve kterém bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, lze předpokládat, že jim tímto rozhodnutím mohla být způsobena újma.¹²⁵

3.2.1 Účastníci občanského soudního řízení

Definování okruhu účastníků občanského soudního řízení je odvislé od toho, zda se jedná o řízení sporné, upravené ustanoveními OSŘ, či řízení nesporné dle ZŘS.¹²⁶

Účastníky sporného řízení jsou žalobce a žalovaný.¹²⁷ Pro určení toho, kdo je procesním účastníkem sporného řízení, je podstatné pouze formální označení v návrhu na zahájení řízení, tedy skutečnost, kdo vlastním jménem podá návrh k soudu (žalobce) a dále ten, vůči komu je nárok uvedený v návrhu či žalobě směřován (žalovaný).¹²⁸ Otázka věcné legitimace, tedy toho, zda jsou žalobce nebo žalovaný skutečně nositeli tvrzeného hmotného práva či povinnosti a jejíž vyřešení je ostatně věcným výsledkem řízení, je pro procesní postavení účastníků bezvýznamná.¹²⁹ Důležité je též zmínit, že za účastníky řízení při výkonu rozhodnutí je nutno ve smyslu § 255 odst. 1 OSŘ považovat oprávněného a povinného a ve smyslu odst. 2 a 3 téhož ustanovení dále manžele povinného.

¹²² Tamtéž, s. 86.

¹²³ Srov. § 7 odst. 1 Z OdpŠ.

¹²⁴ Srov. § 7 odst. 2 Z OdpŠ.

¹²⁵ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 91.

¹²⁶ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 86.

¹²⁷ Srov. § 90 OSŘ.

¹²⁸ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Civilní právo procesní. 2., aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-571-5, s. 103.

¹²⁹ Tamtéž, s. 89.

Účastníkem nesporných řízení upravených ZŘS, v nichž se při ochraně práv projevuje veřejný zájem na tom, aby jejich výsledek odpovídal věcné legitimitaci účastníků, je účastníkem řízení vždy navrhovatel. Vedle navrhovatele pak bude účastníkem řízení dle § 6 odst. 1 ZŘS dále ten, o jehož právech a povinnostech má být v daném řízení jednáno, nebo ve smyslu § 6 odst. 2 ZŘS ten, koho zákon za účastníka řízení označuje.

Účastníky určitého úseku občanského soudního řízení jsou však též i jiné osoby, které se nějakým způsobem podílejí na takové části řízení. Jako příklad lze uvést svědky při dokazování, znalce při rozhodování o jejich odměně, nebo též zástupce účastníků při zabezpečování podmínek řízení a rozhodování o jejich odměně.¹³⁰

3.2.2 Oprávněné osoby účastníci se trestního řízení, správního řízení a soudního řízení správního

O možných osobách oprávněných domáhat se náhrady újmy v souvislosti s nezákonným rozhodnutím, jež právně relevantním způsobem participovaly v některém z ostatních základních právních řízení, pojednám s ohledem na občanskoprávní zaměření této práce v tomto bodě pouze ve stručnosti.

V rámci trestního řízení lze spíše než o účastnících řízení hovořit o stranách řízení, které výkladové ustanovení § 12 odst. 6 TŘ vymezuje tak, že „*stranou se rozumí ten, proti němuž se vede trestní řízení, zúčastněná osoba a poškozený a v řízení před soudem též státní zástupce a společenský zástupce; stejné postavení jako strana má i jiná osoba, na jejíž návrh nebo žádost se řízení vede nebo která podala opravný prostředek.*“ Na základě výše uvedeného lze tedy předpokládat, že potenciálně poškozeným výkonem veřejné moci bude nejčastěji *obviněný* (případně *obžalovaný* či *odsouzený* v závislosti na stupni trestního řízení), proti kterému bylo zahájeno trestní řízení, dále pak *zúčastněná osoba*¹³¹ a *poškozený*¹³². Vedle těchto subjektů trestního řízení mohou případně být oprávněnými osobami dále *svědci*,

¹³⁰ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 87.

¹³¹ Dle § 42 odst. 1 TŘ je zúčastněnou osobou „*osoba, jejíž věc nebo část majetku relevantní pro trestní řízení byla nebo má být zabrána*“.

¹³² Dle § 43 odst. 1 TŘ je poškozeným „*osoba, které bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková škoda nebo nemajetková újma, nebo ten, na jejíž úkor se pachatel trestným činem obohatil*“.

znalci, tlumočníci, ale i jiné osoby, jimž orgán činný v trestním řízení uložil povinnost.¹³³

Ve správním řízení budou potenciálně oprávněni uplatnit nárok na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím účastníci správního řízení vymezení ustanovením § 27 SpŘ.¹³⁴ Těmi jsou zejména *žadatel, dotčené osoby*¹³⁵ a dále *osoby, kterým postavení účastníka přiznává zvláštní zákon*.¹³⁶

Účastníky soudního řízení správního vymezuje ustanovení § 33 odst. 1 SŘS tak, že „*účastníky jsou navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon; odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon.*“ Vedle těchto účastníků mohou být výkonem veřejné moci v rámci soudního řízení správního též osoby další *zúčastněné na řízení*.¹³⁷

3.3 Nezáonné rozhodnutí zakládající odpovědnost za újmu

Při posuzování, zda došlo ke vzniku újmy způsobené nezákonným rozhodnutím, je předně potřeba vymezit, co ZODpŠ nezákonným rozhodnutím rozumí, tedy v jakém případě lze hovořit o nezákonném rozhodnutí. Ustanovení § 8 odst. 1 ZODpŠ stanoví, že „*nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán*“. Dle výše uvedeného lze za nezákonné mít takové rozhodnutí, které *nabylo právní moci* a které bylo následně právě *pro nezákonnost zrušeno, případně změněno příslušným orgánem*. Pro lepší přehlednost budu dále vycházet ze tří požadavků, které ZODpŠ na nezákonné rozhodnutí vztahuje.

3.3.1 Požadavek právní moci rozhodnutí

Právní moc rozhodnutí, jímž měla být způsobena újma, je obecným předpokladem odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí z toho důvodu, že nenabylo-li rozhodnutí právní moci, lze jej napadnout prostředky vyvolávajícími

¹³³ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 93.

¹³⁴ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 89.

¹³⁵ Srov. § 27 odst. 1 písm. a), b), odst. 2 SpŘ, jedná se o *dotčené osoby v řízení zahájeném na žádost, dotčené osoby v řízení zahájeném z moci úřední, dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*.

¹³⁶ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 348.

¹³⁷ Srov. § 34 odst. 1 SŘS.

přezkum správnosti či zákonnosti takového rozhodnutí.¹³⁸ Pouze rozhodnutí, jež nabylo právní moci (v materiálním pojetí), je pro účastníky řízení závazné a nezměnitelné. Pravomocné rozhodnutí tak musí být respektováno jak účastníky řízení, tak i soudem v případném dalším řízení, kde by dané rozhodnutí bylo třeba posoudit jako předběžnou otázku.

O stejném předmětu zároveň již nemůže být znovu řízení vedeno, neboť novému projednání věci by bránila překážka věci rozhodnuté.¹³⁹ V návaznosti na uvedené lze tedy přisvědčit názoru, že pokud vydané rozhodnutí nenabylo právní moci, nemůže účastníkům řízení způsobit újmu na právech, neboť pro ně není závazné.¹⁴⁰ Z dikce ustanovení § 8 odst. 1 Z OdpŠ je rozuměno, že rozhodnutí musí být v právní moci nejpozději v okamžiku jeho zrušení, tedy v okamžiku, kdy dochází k odstranění jeho (nezákonných) účinků.¹⁴¹

Dle ustanovení § 8 odst. 2 Z OdpŠ *„byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku“*. Zákon tak uvádí výjimku z požadavku právní moci pro *předběžně vykonatelná rozhodnutí*, která jsou vykonatelná jejich doručením, případně již jejich vyhlášením, čímž vyvolávají orgánem veřejné moci stanovené právní účinky, aniž by nabyla právní moci. Taková rozhodnutí totiž mohou vést ke vzniku škody ještě před tím, než dojde ke konečnému a pravomocnému rozhodnutí ve věci.¹⁴² Uvedená výjimka se bude například v občanském soudním řízení vztahovat na předběžně vykonatelné rozsudky odsuzující k plnění výživného či pracovní odměny ve smyslu ustanovení § 162 odst. 1 OSŘ, ale též v případě hrozícího nebezpečí těžko nahraditelné nebo značné újmy, kdy soud dle druhého odstavce téhož ustanovení předběžnou vykonatelnost rozsudku vysloví ve výroku rozsudku na návrh účastníka řízení.¹⁴³

¹³⁸ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 95.

¹³⁹ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Civilní právo procesní. 2., aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Právní učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-571-5, s. 246.

¹⁴⁰ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5, s. 41.

¹⁴¹ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 102.

¹⁴² IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 100.

¹⁴³ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 103.

Mezi předběžně vykonatelná rozhodnutí se řadí též usnesení, kterým bylo nařízeno předběžné opatření.¹⁴⁴ Odpověď na otázku, zda stát bude odpovídat za nezákonné nařízení předběžného opatření, bude záviset na skutečnosti, zda jeho nařízení inicioval svým návrhem účastník řízení, či nikoliv. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že „za škodu nebo jinou újmu způsobenou předběžným opatřením, které bylo zrušeno z jiného důvodu než proto, že návrhu ve věci samé bylo vyhověno, nebo proto, že právo navrhovatele bylo uspokojeno, odpovídá navrhovatel předběžného opatření, i když předběžné opatření bylo změněno nebo zrušeno odvolacím soudem“.¹⁴⁵ Vyloučena je tak odpovědnost státu za újmu ve smyslu § 8 odst. 2 ZOdpŠ způsobenou vydáním předběžně vykonatelného rozhodnutí v podobě předběžného opatření na návrh účastníka. Uvedenému odpovídá též institut jistoty, zakotvený ustanovením § 75b odst. 1 OSŘ, kterou navrhovatel předběžného opatření skládá k zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by předběžným opatřením vznikla.¹⁴⁶ Stát tak za újmu způsobenou předběžným opatřením bude odpovídat pouze v situaci, kdy k jeho nařízení došlo z moci úřední, nikoliv na návrh účastníka řízení.¹⁴⁷

3.3.2 Podmínka zrušení nebo změny rozhodnutí

Z výše uvedeného výkladu lze uzavřít, že pouze pravomocné rozhodnutí, které je ze své povahy závazné a nezměnitelné, může svou nezákonností poškodit práva účastníka řízení. V dalším výkladu budu vycházet z premisy Nejvyššího soudu, dle které rozebíraná podmínka zahrnuje dva dílčí aspekty, a to zrušení nebo změnu rozhodnutí a nezákonnost původního rozhodnutí.¹⁴⁸

Soud rozhodující o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci není vzhledem k principu presumpce správnosti rozhodnutí oprávněn sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení, ale je tímto rozhodnutím vázán.¹⁴⁹ Účastník, jenž považuje vydané pravomocné rozhodnutí za nezákonné, se tak bude muset jeho zrušení domáhat procesními prostředky

¹⁴⁴ Srov. § 76d OSŘ.

¹⁴⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. 29 Cdo 3137/2007.

¹⁴⁶ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 100.

¹⁴⁷ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 103.

¹⁴⁸ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 94.

¹⁴⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. 25 Cdo 917/2007.

instančního přezkumu správnosti, resp. zákonnosti. V občanském soudním řízení se bude jednat o řízení dovolací a o řízení o žalobě pro zmatečnost, ve správním řízení pak může dojít ke zrušení pravomocného rozhodnutí v rámci přezkumného řízení.¹⁵⁰ Každé pravomocné rozhodnutí navíc může být pro rozpor s normami vyšší právní síly, tedy ústavněprávními normami, zrušeno rozhodnutím Ústavního soudu. Za výjimku z rozebíraného požadavku zrušení rozhodnutí lze označit závěr Nejvyššího soudu, že rozhodnutí, jež bylo prohlášeno za nicotné, je též pro účely ZOdpŠ považováno za nezákonné.¹⁵¹

Valná většina judikatury Nejvyššího soudu se přiklání k názoru, že pro účely splnění podmínek odpovědnosti za škodu dle ustanovení § 8 ZOdpŠ je zapotřebí, aby bylo předmětné rozhodnutí zrušeno z důvodu jeho nezákonnosti, tedy pro rozpor rozhodnutí s objektivním právem.¹⁵² V případech, kdy ke zrušení původního rozhodnutí dojde z jiného důvodu než pro jeho rozpor s právními předpisy, nedojde k naplnění podmínky dle § 8 odst. 1 ZOdpŠ a nárok na náhradu újmy nevznikne. Bude tomu tak například v případě zrušení původního rozhodnutí v řízení o žalobě na obnovu řízení¹⁵³, neboť důvodem obnovy řízení není nezákonnost rozhodnutí, ale uplatnění tzv. novot, tedy důkazů, jež nemohly být účastníkem řízení bez jeho viny v původním řízení provedeny.¹⁵⁴ Nárok na náhradu újmy však z logiky věci nevznikne ani pokud dojde ke změně poměrů a původní rozhodnutí pozbude svého významu, jako tomu může být v opatrovnických řízeních, jejichž předmětem je výživné či úprava styku s nezletilým.¹⁵⁵

Naopak Ústavní soud ve svém nálezu vyjádřil názor, že „*jestliže obecné soudy zjevně přehlížely skutečnosti nasvědčující v projednávané věci splnění podmínek odpovědnosti státu v materiálním slova smyslu a současně interpretovaly ustanovení zákona způsobem, jenž odpovědnost státu de facto vylučuje, porušily nejen čl. 36 odst. 3 a čl. 4 odst. 4 Listiny, ale zasáhly rovněž stěžovatelovo právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny*“.¹⁵⁶ Dle názoru Ústavního soudu

¹⁵⁰ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 95.

¹⁵¹ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008.

¹⁵² SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 112.

¹⁵³ Srov. § 228 a násl. OSŘ.

¹⁵⁴ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 95.

¹⁵⁵ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5, s. 42-43.

¹⁵⁶ Srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08.

tak nelze rigorózně lpět na formálním zrušení (změnění) tvrzeného nezákonného rozhodnutí, nýbrž splnění podmínek odpovědnosti státu by mělo být posuzováno v materiálním smyslu slova.

3.3.3 Prevenční povinnost poškozeného

Odškodňovací řízení nemá v žádném případě plnit funkci, která náleží opravným prostředkům, a proto v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* („právo patří bdělým“) ten, kdo se cítí být poškozen rozhodnutím vydaným orgánem veřejné moci, má takovému rozhodnutí čelit využitím opravných prostředků, jež jsou mu právním řádem k obraně jeho práv dány k dispozici.¹⁵⁷ Snad také za účelem naplnění výše uvedené zásady včlenil zákonodárce ustanovení § 8 odst. 3 ZOdPŠ¹⁵⁸, dle kterého poškozený v zájmu zdárného uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím musí nejdříve využít všech dostupných opravných prostředků. Před uplatněním nároku na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci je tedy vyžadováno, aby poškozený nezůstal v případě vydaného nezákonného rozhodnutí pasivní, nýbrž aby nejprve využil procesní prostředky soudní či jiné právní ochrany a pokusil se předejít nepříznivým následkům rozhodnutí.¹⁵⁹ V případě, že by poškozený dostupných a právem předvídaných opravných prostředků nevyužil, nevystoupil by aktivně v zájmu obrany svých práv, čímž by částečně zavinil vznik škodlivých následků rozhodnutí vydaného v rozporu se zákonem.¹⁶⁰ Skutečnost, zda osoba podávající opravný prostředek byla v opravném řízení úspěšná, či nikoliv, není při následném posuzování nároku na náhradu újmy podstatná.¹⁶¹

Případy zvláštního zřetele hodné, na které zřejmě za účelem moderace tvrdosti prevenční povinnosti poškozeného zákonodárce pamatoval ve větě první uvedeného ustanovení, zákon blíže nespecifikuje. Skutečnost, zda jsou

¹⁵⁷ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 96

¹⁵⁸ Ustanovení § 8 odst. 3 ZOdPŠ stanoví, že „*nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení, nebo návrh na zastavení exekuce*“.

¹⁵⁹ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 105.

¹⁶⁰ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 120.

¹⁶¹ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5. s. 47.

v konkrétním případě dány okolnosti odůvodňující možnost domáhat se nároku na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím, aniž byla splněna podmínka prevenční povinnosti poškozeného, je tedy ponechána na posouzení soudu.¹⁶² Dle Ištvánka by „*lpění na tom, aby byly opravné prostředky použity i tam, kde by rozhodnutím přezkumného orgánu byly shledány objektivně nebo subjektivně nepřipustnými, bylo případem nežádoucího formalistického výkladu.*“¹⁶³ Podmínka zahájení opravného řízení tak nebude vyžadována zejména v případech, kdy by využití opravného prostředku poškozeným na první pohled bylo zbytečné či neúčinné.¹⁶⁴ Od prevenční povinnosti poškozeného bude ale nejspíše možné odhlédnout též například v případě, kdy vlivem nepříznivé finanční situace či špatného zdravotního stavu poškozeného nemohl poškozený podat opravný prostředek a nesplnění této povinnosti je v následném řízení jediným důvodem pro nepřiznání nároku na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím.¹⁶⁵ Naopak pouhý nekvalifikovaný názor poškozeného, že by podaný opravný prostředek byl bezvýsledný, nebude zásadně k prominutí podmínky užití dostupných opravných prostředků postačovat.¹⁶⁶

3.4 Rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření

Vedle ustanovení o odpovědnosti státu za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím obsahuje ZOdpŠ též zvláštní právní úpravu odpovědnosti státu za újmu způsobenou rozhodnutími vydávanými v trestním řízení, konkrétně rozhodnutími o vazbě, trestu či ochranném opatření. Byť se problematika odpovědnosti státu za újmu způsobenou těmito rozhodnutími výrazněji prolíná s instituty práva trestního, nárok na náhradu újmy jimi způsobené se stejně jako v ostatních případech pochybení státu při výkonu veřejné moci uplatňuje v občanskoprávním řízení, proto pokládám za nutné tuto problematiku též alespoň ve stručnosti zmínit.

¹⁶² VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 106.

¹⁶³ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 101

¹⁶⁴ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 120.

¹⁶⁵ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 106.

¹⁶⁶ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5. s. 47.

Podmínky, za kterých se poškozený může domáhat náhrady újmy způsobené výše uvedenými rozhodnutími, stanoví zvláštní právní úprava obsažená v § 9 a násl. Z OdpŠ. Ustanovení § 12 Z OdpŠ pak taxativně stanoví případy, kdy poškozený nárok na náhradu újmy nemá, případně kdy je takový nárok vyloučen.¹⁶⁷

Je potřeba mít na paměti, že se jedná o speciální případy ve vztahu k odpovědnosti za újmu způsobenou nezákonnými rozhodnutími ve smyslu § 8 Z OdpŠ, mezi která se řadí rovněž „ostatní“ rozhodnutí vydávaná v průběhu trestního řízení, kterým je například usnesení o zahájení trestního stíhání (§ 160 odst. 1 TR).

Dle mého názoru se jedná o téma citlivé, neboť vydání uvedených rozhodnutí může být příčinou vzniku jednak majetkové újmy ve formě ztráty na výdělků (ušlý zisk) či skutečné škody, jednak újmy na zdraví spojené s náhradou bolestného či za ztížení společenského uplatnění.¹⁶⁸ Omezením osobní svobody při výkonu vazby, některých trestů či ochranných opatření dochází k zásahu do práva na osobní svobodu garantovaného LZPS¹⁶⁹, jež je zvlášť chráněno též § 6a Z OdpŠ.¹⁷⁰

3.4.1 Rozhodnutí o vazbě (§ 9 Z OdpŠ)

Osobu obviněného lze při splnění zákonem stanovených podmínek zajistit vzetím do vazby, jejíž podstatou je dlouhodobé omezení osobní svobody obviněného v zájmu dosažení účelu trestního řízení a vykonání trestu.¹⁷¹ Účelem vazby je zamezit tomu, aby obviněný uprchl nebo se skrýval, ovlivňoval svědky či jinak mařil objasňování skutečností závažných pro trestní stíhání, případně opakoval trestnou činnost.¹⁷²

Obviněný má nárok na náhradu újmy vzniklé v příčinné souvislosti s vykonáním vazby, neskončilo-li trestní řízení jeho odsouzením. Pro vznik

¹⁶⁷ Např. dle § 12 odst. 1 písm. a) Z OdpŠ „nemá právo na náhradu škody ten, kdo si vazbu, odsouzení nebo uložení ochranného opatření zavini sám“.

¹⁶⁸ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 128.

¹⁶⁹ Srov. čl. 8 LZPS.

¹⁷⁰ Například dle názoru Simona však „je § 6a nadbytečný proto, že judikatura opakovaně dovodila přímou aplikovatelnost čl. 5 odst. 5 Úmluvy (pozn. EÚLP), podle kterého každý, kdo byl obětí zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními tohoto článku, má nárok na odškodnění.“ Srov. IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 81.

¹⁷¹ JELÍNEK, Jiří. Trestní právo procesní. 5. vydání. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-278-3, s. 322.

¹⁷² Srov. § 67 TR.

odpovědnosti státu se nevyžaduje zrušení rozhodnutí o vazbě pro nezákonnost¹⁷³, nýbrž postačí, že pravomocným rozhodnutím nebyla vyslovena vina obviněného za skutek, pro který byl vzat do vazby.¹⁷⁴ Z uvedeného vyplývá, že stát odpovídá i za újmu způsobenou vazbou vykonanou v souladu se zákonem, jež se jevila jako důvodná, přičemž trestní řízení skončilo zastavením trestního stíhání či zproštěním obžaloby. Je však potřeba, aby důvodem zastavení trestního stíhání (zproštění obžaloby) byla například skutečnost, že nebyla prokázána existence skutku, pro nějž je obviněný stíhán, předmětný skutek není trestným činem, případně nebylo prokázáno spáchání skutku obviněným.¹⁷⁵ Nárok na náhradu újmy naopak nevznikne, bylo-li například trestní stíhání zastaveno jako nepřipustné pro nedostatek věku obviněného či byl-li obžalovaný zproštěn obžaloby z důvodu své nepřičetnosti v době činu (tedy v případech, kdy obviněným mohl být trestný čin spáchán, ale ze zákonem stanoveného důvodu za něj neodpovídá).^{176.177}

Dle mého názoru by skutečnost, že stát je povinen nahrazovat újmu způsobenou vykonáním vazby, mimo jiné měla vést orgány činné v trestním řízení k přiměřenosti a zdrženlivosti stran užívání tohoto zajišťovacího opatření.

3.4.2 Rozhodnutí o trestu (§ 10 ZOdPŠ)

Pouze rozsudkem soudu (příp. trestním příkazem v řízení před samosoudcem)¹⁷⁸ lze obžalovaného uznat vinným spácháním projednávaného trestného činu a za takový čin mu uložit některý z trestů vyjmenovaných v § 52 TZ.¹⁷⁹ Ustanovení § 10 odst. 1 ZOdPŠ dopadá na situaci, kdy byl v trestním řízení vydán odsuzující rozsudek (příp. trestní příkaz), jímž bylo pravomocně rozhodnuto o uložení trestu odsouzenému, tento byl alespoň částečně vykonán a při pozdějším pokračování trestního řízení vyšly najevo skutečnosti odůvodňující zastavení trestního stíhání či zproštění obžaloby. Dále je pamatováno i na možnost, že v pozdějším trestním řízení bude odsouzenému nově uložen mírnější trest, než který

¹⁷³ Zde se projevuje odlišnost od úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 8 ZOdPŠ, jejíž podmínkou je mimo jiné zrušení nebo změna pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost.

¹⁷⁴ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 119.

¹⁷⁵ Srov. § 172 odst. 1 písm. a), b), c) TŘ; přiměřeně § 226 písm. a), b), c) TŘ.

¹⁷⁶ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 121.

¹⁷⁷ Srov. § 12 odst. 1 písm. b) ZOdPŠ.

¹⁷⁸ Srov. § 314e TŘ.

¹⁷⁹ JELÍNEK, Jiří. Trestní právo procesní. 5. vydání. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-278-3, s. 455.

mu byl uložen na podkladě původního rozhodnutí, jež bylo zrušeno.¹⁸⁰ Za mírnější trest bude zřejmě možné považovat zejména trest uložený ve snížené výměře či například nahrazení trestu odnětí svobody trestem, který není spojen s omezením osobní svobody odsouzeného. Odsouzenému jako poškozenému vznikne vykonáním trestu (či přísnějšího trestu) nárok na náhradu újmy, za kterou ve smyslu § 10 ZOdPŠ odpovídá stát jednak v rozsahu, v jakém byl trest již vykonán, jednak v rozsahu rovnajícím se rozdílu mezi vykonaným přísnějším trestem a trestem mírnějším, nově uloženým. V odsuzujícím rozsudku může být na návrh osoby poškozené trestným činem rovněž obsažen výrok, jímž soud odsouzenému uloží povinnost k náhradě majetkové či nemajetkové újmy tímto trestným činem způsobené.¹⁸¹ V případně následného zrušení odsuzujícího rozsudku na takto nahrazenou újmu odpovědnost státu ve smyslu § 10 ZOdPŠ nedopadá, není však vyloučeno domáhat se jejího vypořádání návrhem na vydání bezdůvodného obohacení v rámci občanskoprávního řízení.¹⁸²

Aniž to zákon výslovně stanoví, jednou z podmínek odpovědnosti státu je, aby bylo původní rozhodnutí o trestu po jeho vykonání (či v průběhu výkonu trestu) zrušeno¹⁸³, přičemž v následujícím řízení musí být odsouzený obžaloby zproštěn nebo trestní stíhání vedené proti němu musí být zastaveno z jednoho z důvodů, pro které soud rozhodne zprošťujícím rozsudkem.¹⁸⁴

3.4.3 Rozhodnutí o ochranném opatření (§ 11 ZOdPŠ)

Rovněž vykonáním některého z ochranných opatření vyjmenovaných v § 98 TZ¹⁸⁵ může být způsobena újma, za níž odpovídá stát, bylo-li v pokračujícím trestním řízení rozhodnutí o ochranném opatření jako nezákonné zrušeno.¹⁸⁶ Zákon tedy výslovně vyžaduje zrušení rozhodnutí o ochranném opatření pro nezákonnost, přičemž stát odpovídá poškozenému za újmu způsobenou v příčinné souvislosti s vykonáním alespoň části takto nesprávně uloženého ochranného opatření. Vedle

¹⁸⁰ Srov. § 10 odst. 2 ZOdPŠ.

¹⁸¹ Srov. § 228 TR.

¹⁸² IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 115.

¹⁸³ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 128.

¹⁸⁴ Srov. § 10 odst. 1 ZOdPŠ; Důvody, pro které soud rozhodne zprošťujícím rozsudkem stanoví § 226 TR, když i zde je ve smyslu § 12 odst. 1 písm. b) ZOdPŠ odpovědnost státu vyloučena, byl-li obžalovaný obžaloby zproštěn, neboť není pro nepřičetnost trestně odpovědný.

¹⁸⁵ Dle § 98 odst. 1 TZ se jedná o ochranné léčení, zabezpečovací detenci, zabránění věci, zabránění části majetku či v případě mladistvých též ochrannou výchovu.

¹⁸⁶ Srov. § 11 ZOdPŠ.

náhrady újmy způsobené omezením osobní svobody při výkonu ochranného léčení či zabezpečovací detence se může poškozený domáhat například náhrady škody (ušlého zisku) způsobené znemožněním užívat zabranou věc.¹⁸⁷

¹⁸⁷ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 132.

4 ÚJMA ZPŮSOBENÁ NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM

4.1 Obecně k pojmu nesprávný úřední postup

Další příčinou újmy způsobené výkonem veřejné moci je *nesprávný úřední postup*. Jedná se o druhou skutkovou podstatu odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, s čímž souvisí zásada, že bylo-li v dané věci vydáno nezákonné rozhodnutí, nemůže se poškozený domáhat náhrady způsobené újmy z titulu nesprávného úředního postupu.¹⁸⁸

Odpovědnost státu za nesprávný úřední postup je zřejmě s ohledem na rozmanitost možných úředních postupů pouze lakonicky upravena v ustanovení § 13 Z OdpŠ, které ve své první větě stanoví toliko, že „*stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem*“.¹⁸⁹ Vedle § 5 písm. b) Z OdpŠ je tak znovu uvedena druhá forma okolnosti, která je příčinou odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, zákon však nestanoví bližší definici nesprávného úředního postupu.¹⁹⁰ Důvodová zpráva k rozebíranému ustanovení uvádí, že „*nesprávný úřední postup není blíže charakterizován, protože výstižnou definici nelze pro jeho mnohotvárnost podat*“.¹⁹¹ Dané ustanovení je déle rozvedeno doplněním jednoho z druhů nesprávného úředního postupu, spočívajícího v porušení povinnosti vydat rozhodnutí či učinit určitý úkon v zákonem předvídané či přiměřené lhůtě. Výslovným uvedením této příčiny vzniku odpovědnosti státu za výkon veřejné moci zákonodárce zřejmě pouze zdůrazňuje v praxi nejčastěji se vyskytující druh nesprávného úředního postupu. Problematika nepřiměřené délky řízení bude podrobněji rozebrána v následující kapitole.

Vzhledem k absenci zákonné definice nesprávného úředního postupu je potřeba každý postup orgánu veřejné moci hodnotit s přihlédnutím k jeho

¹⁸⁸ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 171.

¹⁸⁹ Pro úplnost uvádím, že škodou se v tomto případě rozumí též nemajetková újma (srov. kapitolu 1.1.2).

¹⁹⁰ Dle ustanovení § 5 písm. b) Z OdpŠ „*stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena nesprávným úředním postupem*“.

¹⁹¹ Dále důvodová zpráva pouze upřesňuje, že pod nesprávným úředním postupem je třeba rozumět činnost i nečinnost příslušných orgánů. Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a změna zákona o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/28149/1/2>; k § 13 Z OdpŠ.

skutkovým okolnostem zvlášť. Nejvyšší soud stran nesprávného úředního postupu dospěl k závěru, že „z obsahu tohoto pojmu i z výkladu zákona vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoli činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu. 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“.¹⁹²

Obecně tak lze mít za nesprávný úřední postup všechna deliktní jednání osob či orgánů vymezených v ustanovení § 3 ZOdPŠ (případně orgánů ÚSC), která jsou nezákonná pro nesoulad s jejich obvyklou rozhodovací činností a o kterých zatím nebylo vydáno rozhodnutí.¹⁹³ Dle jiného přílehlavého právního posouzení vyřčeného Nejvyšším soudem se nesprávným úředním postupem rozumí „porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti (zpravidla jde o postup, který nesouvisí s rozhodovací činností). Ačkoliv není vyloučeno, aby k nesprávnému úřednímu postupu došlo v rámci činnosti rozhodovací, je pro odpovědnost státu určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí“.¹⁹⁴ Z uvedeného tedy vyplývá, že náhrady škody z titulu nesprávného úředního postupu je možné se domáhat, ať tento postup vede k následnému vydání rozhodnutí, či pouze souvisí s učiněním některého neformálního úkonu příslušným orgánem veřejné moci.

Za nesprávný úřední postup naopak nebude možné považovat například legislativní činnost příslušných orgánů, stát tak za pochybení při výkonu takové činnosti odpovídat nebude.¹⁹⁵ Jak již bylo výše naznačeno, domáhat se náhrady újmy z titulu nesprávného úředního postupu nebude možné též v případě, je-li nesprávný postup součástí rozhodovací pravomoci orgánů veřejné moci a tento

¹⁹² Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/99.

¹⁹³ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 129.

¹⁹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000.

¹⁹⁵ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 173.

postup se projeví v obsahu následně vydaného rozhodnutí.¹⁹⁶ V takovém případě bude za běžných okolností zřejmě nutné uplatnit nárok na náhradu újmy z titulu nezákonného rozhodnutí, a to postupem pojícím se s touto formou okolnosti zakládající odpovědnost státu za způsobenou újmu. I z uvedené zásady lze však vzhledem k rozmanitosti úředních postupů nalézt výjimky, když například nesprávné poučení účastníka o postupu v řízení bude představovat nesprávný úřední postup, byť se tímto nedostatkem ovlivněné počínání účastníka projevilo v obsahu konečného rozhodnutí.¹⁹⁷

4.2 Oprávněné subjekty

Okruh osob oprávněných k uplatnění nároku na náhradu újmy z titulu nesprávného úředního postupu je, na rozdíl od úpravy vztahující se k újmě způsobené nezákonným rozhodnutím, vymezen široce. Dle ustanovení § 13 odst. 2 ZOdPŠ má právo na náhradu škody „*ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda*“. Z uvedeného lze dovodit, že možnost domáhat se náhrady újmy je dána každému, kdo byl či mohl být nesprávným postupem poškozen, nikoliv pouze účastníkům řízení, jako je tomu v případě újmy způsobené nezákonným rozhodnutím. Pro vznik odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup je podstatné pouze to, zda újma vzniklá poškozenému je v příčinné souvislosti s posuzovaným postupem orgánu státu.¹⁹⁸ Po vzoru úpravy vztahující se k nezákonnému rozhodnutí však i zde bude na poškozeném, aby tvrdil a dostatečně prokázal existenci nesprávného úředního postupu, ale i vznik újmy a příčinné souvislosti mezi těmito skutečnostmi.¹⁹⁹

4.3 Jednotlivé příklady možných nesprávných úředních postupů

S ohledem na absenci zákonné definice nesprávného úředního postupu pro jeho „mnohotvárnost“ mám za to, že pro zjištění, zda lze konkrétní postup orgánu veřejné moci shledat nesprávným ve smyslu § 13 ZOdPŠ, je třeba vycházet zejména z judikatury již dříve rozhodovaných případů, které lze v určitých znacích připodobnit případu posuzovanému. Při vědomí, že ve svém postupu může

¹⁹⁶ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5, s. 54.

¹⁹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007.

¹⁹⁸ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 159.

¹⁹⁹ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 129.

chybovat praktiky každý orgán vykonávající veřejnou (státní) moc, níže ve stručnosti rozeberu pouze pro ilustraci některé příklady postupů, které byly soudem shledány nesprávnými.²⁰⁰

4.3.1 Vydání soudní úschovy soudem bez pravomocného rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3204/2010)

V uvedené věci se žalobci a) a b) domáhali náhrady škody vzniklé v důsledku nesprávného úředního postupu žalované (Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti), který měl spočívat v tom, že soud nesprávně rozhodl o propadnutí peněžité částky složené do úschovy soudu státu.

U Obvodního soudu pro Prahu 1 byl podán návrh na přijetí částky přesahující 500 000,- Kč do soudní úschovy s tím, že nárok na vyplacení částky vznikl zemřelé osobě (F. B.) a případní oprávnění (dědici po F. B.) nebyli složiteli známi. Obvodní soud pro Prahu 1 ustanovil „neznámé osobě oprávněného: F. B.“ opatrovníka S. M., dne 4. 6. 1996 přijal usnesením do úschovy uvedenou částku a jako příjemce označil „dědice po F. B. zastoupené opatrovníkem S. M.“. Po uplynutí tříleté lhůty²⁰¹, dne 8. 11. 1999, bylo usnesením rozhodnuto o propadnutí soudní úschovy státu, jestliže se o ni nikdo do 3 let ode dne vyhlášení usnesení nepřihlásí.²⁰² Dne 9. 4. 2003 bylo oznámeno propadnutí úschovy na základě pravomocného usnesení ze dne 8. 11. 1999 státu a následně byla úschova státu vydána. Usnesením v dědickém řízení, jež nabylo právní moci dne 21. 10. 2003, zdělili žalobci a) a b) mimo jiné stanoveným podílem předmětnou soudní úschovu. Následně oba žalobci požádali Obvodní soud pro Prahu 1 o vydání úschovy (ve zděděných podílech), načež řízení bylo zastaveno pro překážku věci rozhodnuté (následné odvolání žalobců bylo též neúspěšné).

V následném řízení o nároku na náhradu škody shledal soud prvního stupně nesprávný úřední postup v tom, že *„neznámým věřitelům složitele (dědicům, resp. žalobcům) nebyl ustanoven opatrovník, když ten byl ustanoven jen zůstavitelce. Z tohoto důvodu neměla být Obvodním soudem pro Prahu 1 vydávána usnesení o*

²⁰⁰ Nesprávný úřední postup lze shledat v činnosti např. Policie ČR, Vězeňské služby ČR, státních zastupitelství, soudů, notářů, exekutorů, ale samozřejmě též ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, ostatních úřadů (stavební, finanční, katastrální), atd.

²⁰¹ Ve smyslu ustanovení § 185g odst. 1 OSŘ (ve znění účinném do 31. 12. 1999), dle kterého *„uplynula-li lhůta tří roků od právní moci usnesení o přijetí do úschovy, ... rozhodne soud, že předmět úschovy připadá státu, jestliže se o něj nikdo nepřihlásí do tří roků ode dne vyhlášení tohoto usnesení.“*

²⁰² Posledně zmíněné usnesení mělo nabýt právní moci dne 27. 11. 1999, za příjemce byli označeni dědici po F. B., zastoupení opatrovníkem S. M.

vzetí peněz do úschovy či o jejich propadnutí státu; usnesení navíc nenabyla právní moci a úschova tak státu připadnout neměla; dne 5. 9. 2003 (den, kdy došlo k jejímu vyplacení státu) tak objektivně vznikla žalobcům škoda, když tohoto dne navíc započala běžet objektivní promlčecí lhůta k uplatnění nároku na náhradu škody.“²⁰³

S uvedeným závěrem soudu prvního stupně (stran nesprávného úředního postupu) se v dalším řízení ztotožnil odvolací i dovolací soud, když dovolací soud mimo jiné konstatoval „na straně žalované nesprávný úřední postup, který spočíval v tom, že i přes nepravomocné usnesení o přijetí finančního obnosu do soudní úschovy vydal Obvodní soud pro Prahu I usnesení o propadnutí předmětu úschovy státu.“²⁰⁴

4.3.2 Škoda způsobená exekutorem nevyplacením vymoženého plnění (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2321/2016)

V této věci se žalobkyně domáhala proti žalované (Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti) zaplacení částky přesahující 400 000,- Kč jako náhrady škody, která jí měla být způsobena nesprávným úředním postupem soudního exekutora.

Nesprávného úředního postupu se měl soudní exekutor v exekučním řízení, ve kterém žalobkyně vystupovala jako oprávněná, dopustit tím, že vymohl od povinné výše uvedenou částku, nepředvedl ji však na účet žalobkyně (oprávněné)²⁰⁵, nýbrž na účet vlastní.²⁰⁶ Stran popsaného počínání soudního exekutora dospěl dovolací soud k závěru, že „nebyla-li exekutorem splněna povinnost vyplatit oprávněné osobě přiznanou jí částku, je to v rozporu s požadavkem zákona, a jde proto o nesprávný úřední postup, a to bez ohledu na to, z jakých důvodů se tak stalo.“²⁰⁷

Žalovaná v uvedené věci na svou obranu namítala, že jednání soudního exekutora naplňuje znaky tzv. *excesu při plnění služebních povinností*, který by

²⁰³ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3204/2010.

²⁰⁴ Tamtéž. K uvedenému dlužno dodat, že nesprávný úřední postup státu vyvozoval dovolací soud (ale zřejmě již soud prvního stupně) mimo jiné ze skutečnosti, že usnesení soudu o přijetí peněz do úschovy ze dne 4. 6. 1996 nebylo opatřeno doložkou právní moci a nebylo ani prokázáno, že by právní moci nabylo – soud tedy v pozdějším řízení vydal předmětnou úschovu státu, aniž by zkoumal, zda usnesení o přijetí peněz do úschovy ze dne 4. 6. 1996 nabylo právní moci.

²⁰⁵ Ve smyslu § 46 odst. 4 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, „vyplatí soudní exekutor po uplynutí zde stanovené lhůty a odpočtu nákladů exekuce vymožené peněžité plnění oprávněnému“.

²⁰⁶ Pro uvedenou a další obdobnou jednání byl soudní exekutor mimo jiné v trestním řízení odsouzen za zvláště závažný zločin zpronevěry a zneužití pravomoci úřední osoby.

²⁰⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2321/2016; k obdobnému závěru v projednávaném případě dospěl však již soud odvolací.

odpovědnost státu za nesprávný úřední postup soudního exekutora vylučoval.²⁰⁸ Dle náhledu dovolacího soudu se však v tomto případě s ohledem na objektivní odpovědnost státu o exces nejedná, neboť soudní exekutor „nevybočil“ z rámce plnění svých povinností, nýbrž postupoval přímo v rozporu s požadavkem zákona (exekučního řádu), když nevyplatil oprávněné osobě vymožené plnění a jde proto o nesprávný úřední postup, za který stát odpovídá.

²⁰⁸ Svůj názor opírala žalovaná o usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2699/2010. V této věci soud posuzoval jednání policistů, kteří páchali trestnou činnost mimo plnění svých služebních povinností ve smyslu zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (tzn. vybočili z rámce plnění svých služebních povinností), načež soud dospěl k závěru, že takové jednání „není možné považovat za plnění úkolů státu, jestliže jim (pozn. policisté) sledovali výlučně uspokojování svých vlastních zájmů a potřeb. Jednalo se tedy o tzv. exces z plnění služebních povinností, kdy za vniklou majetkovou újmu odpovídá škůdce sám, nikoliv o škodu způsobenou při výkonu státní moci (§ 1 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.)“.

5 ÚJMA ZPŮSOBENÁ NEPŘIMĚŘENOU DÉLKOU ŘÍZENÍ A PRŮTAHY V ŘÍZENÍ

5.1 Obecně k tomuto typu nesprávného úředního postupu

Součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP je mimo jiné též právo každého, aby jeho věc byla v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem.²⁰⁹ Uvedená zásada se v českém právním řádu odráží ve čl. 38 odst. 2 LZPS, dle kterého má každý právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů.²¹⁰ Právě porušením povinnosti příslušného orgánu vydat rozhodnutí v zákonem předvídané lhůtě či postupovat v řízení bez zbytečných průtahů, a ostatně i rozlišením těchto dvou deliktních postupů, se budu zabývat v této kapitole.

Již v předchozí kapitole bylo naznačeno, že ustanovení § 13 odst. 1 ZOdPŠ o nesprávném úředním postupu je ve větě druhé a třetí doplněno o v praxi nejčastěji tvrzenou formu nesprávného úředního postupu státu, kterou je *porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě*.²¹¹ Nestanoví-li zákon pro učinění určitého úkonu či vydání rozhodnutí lhůtu žádnou, bude se dle poslední věty rozebíraného ustanovení za nesprávný úřední postup považovat rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí ve *lhůtě přiměřené*.^{212.213} Za obdobné deliktní jednání je odpovědný též územně samosprávný celek, došlo-li k takovému porušení povinnosti při výkonu veřejné moci svěřené mu zákonem v rámci samostatné působnosti.²¹⁴ Ve vztahu k výše uvedenému nesprávnému úřednímu postupu je třeba rovněž vycházet ze *stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010*,

²⁰⁹ Dle čl. 6 odst. 1 věty první EÚLP, které obsahuje základní složky práva na spravedlivý proces, „má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“.

²¹⁰ Dle čl. 38 odst. 2 LZPS má „každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“.

²¹¹ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 131.

²¹² Srov. § 13 odst. 1 větu třetí ZOdPŠ.

²¹³ Možnost domáhat se náhrady újmy způsobené nesprávným úředním postupem spočívajícím v tom, že orgán státu či ÚSC porušil svou povinnost vydat rozhodnutí nebo učinit úkon též „ve lhůtě přiměřené“, byla do § 13 ZOdPŠ doplněna již zmiňovanou novelou provedenou zákonem 160/2006 Sb., účinnou dnem 27. 4. 2006.

²¹⁴ Srov. § 22 odst. 1 větu druhou a třetí ZOdPŠ.

R 58/2011, ze dne 13. 4. 2011, které bylo vydáno za účelem sjednocení výkladu ustanovení § 13 odst. 1 vět druhé a třetí a § 31a Z OdpŠ.

Nemajetková újma způsobená tímto nesprávným úředním postupem příslušných orgánů v rámci výkonu veřejné moci má svůj původ ve vyvolaném a udržovaném *stavu nejistoty* účastníka řízení ohledně výsledku tohoto řízení. Skutečnost, zda je lhůta pro učinění úkonu nebo vydání rozhodnutí v zákoně uvedena, či nikoliv, je pro posouzení případné újmy způsobené nedodržením lhůty zásadní, proto je potřeba tyto situace od sebe odlišovat.

5.2 Nedodržení zákonem stanovené lhůty k učinění úkonu či vydání rozhodnutí

V případě zákonem výslovně stanovené lhůty k učinění úkonu či vydání rozhodnutí bude posouzení, zda příslušný orgán porušil svou povinnost, v zásadě odvislé od uplynutí zákonem pevně stanovené lhůty a nebude tak bez dalšího zřejmě činit větší potíže. Zákonem stanovenou lhůtou k vydání meritorního rozhodnutí lze rozumět například lhůtu uvedenou v ustanovení § 77 odst. 1 ZŘS, které upravuje průběh řízení o vyslovení přípustnosti převzetí a dalším držení ve zdravotním ústavu.²¹⁵ Povinnost učinit úkon v zákonem stanovené lhůtě se bude vztahovat zejména na různé nemeritorní úkony, které příslušný orgán činí v průběhu řízení.

Pro uplatnění věty druhé § 13 odst. 1 Z OdpŠ bude v každém případě podstatná zákonem stanovená lhůta k provedení úkonu či vydání rozhodnutí počítaná například podle hodin, dnů či měsíců. Naopak určení, že vydat rozhodnutí (učinit úkon) je nutné „bezodkladně“ či s „největším urychlením“, za stanovení konkrétní lhůty považovat nelze.²¹⁶

5.3 Újma způsobená nepřiměřenou délkou řízení a průtahy v řízení

Oproti případům, kdy zákon výslovně stanoví lhůtu k učinění úkonu či vydání rozhodnutí, je posouzení vzniku nároku na náhradu újmy způsobené *nepřiměřenou délkou řízení* složitější, a to s ohledem na potřebu jednak správně určit délku řízení ohraničenou zahájením a ukončením předmětného řízení, jednak

²¹⁵ Dle ustanovení § 77 odst. 1 ZŘS „soud rozhodne bez jednání do 7 dnů od převzetí. K projednání věci svolá jiný soudní rok. Jiný soudní rok se koná zpravidla ve zdravotním ústavu“.

²¹⁶ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 133.

posoudit samotnou přiměřenost délky řízení s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu.

Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů je součástí práva na soudní a jinou právní ochranu dle hlavy páté LZPS.²¹⁷ Průtahem lze rozumět období nedůvodné nečinnosti orgánu veřejné moci, určitý stav neschopnosti či neochoty učinit úkon či vydat rozhodnutí, jenž může sám o sobě být příčinou vzniku škody i nemajetkové újmy.²¹⁸ V praxi nezřídka dochází ke vzniku škody důsledkem průtahů v řízení, konkrétně například k zániku vymahatelnosti věřiteli pohledávky za dlužníkem.²¹⁹ S ohledem na skutečnost, že průtah v řízení se vždy negativně projeví v celkové délce řízení, může být rovněž jednou z příčin nepřiměřené délky řízení, a proto je třeba tyto dva pojmy od sebe odlišovat.

Posuzujeme-li přiměřenost délky konkrétního řízení, je třeba nejprve zjistit celkovou délku řízení, tedy dobu od zahájení řízení do jeho úplného skončení, a následně zohlednit jednotlivé aspekty řízení, které mají na délku řízení vliv.

5.3.1 Celková délka řízení

Při zjišťování celkové délky řízení je třeba přihlídnout jednak k druhu právního jednání (příp. události), na jehož základě se řízení zahajuje, jednak k postavení účastníka řízení, který nepřiměřenost délky řízení namítá. Řízení zahajované *na návrh* (příp. na žádost, žalobou) lze ve vztahu k navrhovateli považovat za zahájené dnem, kdy byl návrh doručen věcně a místně příslušnému orgánu²²⁰, naopak nejistota odpůrce ohledně výsledku řízení je založena až okamžikem, kdy se takový účastník o zahájení řízení proti němu dozvěděl.²²¹ Pro účely posuzování délky řízení zahajovaného *z moci úřední* je řízení považováno za zahájené dnem, kdy bylo oznámení o zahájení řízení účastníku doručeno.²²²

Do doby řízení se započítává i doba případného řízení o mimořádných opravných prostředcích (dovolání, kasační stížnost), ale i řízení o ústavní stížnosti, a to bez ohledu na úspěch poškozeného.²²³ Při zjišťování celkové délky řízení se

²¹⁷ Srov. čl. 38 odst. 2 větu prvou LZPS.

²¹⁸ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 136.

²¹⁹ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 310.

²²⁰ Srov. § 82 odst. 1 OSŘ; § 32 SŘS; § 44 odst. 1 SpŘ.

²²¹ Např. doručení žaloby žalovanému (79 odst. 3 OSŘ, § 74 odst. 1 SŘS).

²²² Srov. § 46 SpŘ; v rámci trestního řízení se bude jednat jednak o sdělení obvinění osobě podezřelé, jednak o doručení opisu usnesení o zahájení trestního stíhání ve smyslu § 160 TŘ.

²²³ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 270.

tak má řízení za skončené až právní mocí posledního rozhodnutí v dané věci, nikoliv například právní mocí rozhodnutí v řízení odvolacím. Započítává se rovněž doba, po kterou bylo řízení přerušeno, a to i v případě, že k přerušení řízení došlo v důsledku návrhu účastníků řízení, například ve smyslu § 110 OSŘ. Skutečnost, že řízení bylo přerušeno, je však při posuzování přiměřenosti délky řízení třeba zohlednit.²²⁴

K zajímavým závěrům dospěl Nejvyšší soud stran žaloby pro zmatečnost a žaloby na obnovu řízení, když konstatoval, že zatímco řízení o žalobě pro zmatečnost je potřeba též považovat za součást řízení²²⁵, z doby řízení o žalobě na obnovu se do celkové doby posuzovaného řízení započítá pouze fáze obnoveného řízení, která následuje po povolení obnovy řízení.²²⁶ Namítá-li poškozený vznik újmy v souvislosti s řízením vykonávacím, může být do celkové doby řízení zahrnuta i jeho délka.²²⁷

Domáhat se náhrady újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení je možné i tehdy, jestliže předmětné řízení ještě neskončilo, resp. ve věci nebylo vydáno konečné rozhodnutí. V takovém případě však vyjde soud rozhodující o nároku na náhradu újmy ze stavu (délky řízení) ke dni svého rozhodnutí, přičemž neshledá-li dobu řízení nepřiměřeně dlouhou, rozhodne o zamítnutí žaloby tzv. pro tentokrát.²²⁸

5.3.2 Přiměřenost délky řízení

Byla-li dle výše uvedených skutečností zjištěna celková délka řízení, je pro účely přiznání nároku na náhradu tvrzené újmy způsobené výkonem veřejné moci dále třeba posoudit její přiměřenost. Při posuzování přiměřenosti délky řízení lze vycházet ze dvou proti sobě stojících složek práva na spravedlivý proces, konkrétně práva účastníka na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené době na straně jedné a požadavku na zákonný postup orgánu veřejné moci zajišťující spravedlivou ochranu práv účastníka na straně druhé.²²⁹ S ohledem na odlišnost okolností

²²⁴ Srov. bod III. odst. 3 stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. Cpjn 206/2010, R 58/2011, ze dne 13. 4. 2011. dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsucr/cpjn-206-2010>

²²⁵ Tedy takového řízení, které je žalobou napadáno. Nadto, bude-li žaloba úspěšná, k celkové době řízení se připočítá též časový úsek mezi skončením řízení a podáním žaloby pro zmatečnost k soudu. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2303/2011.

²²⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2780/2015.

²²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4590/2010.

²²⁸ Takové rozhodnutí nezakládá překážku věci rozhodnuté a poškozený je tak oprávněn uplatnit svůj nárok u soudu znovu. Srov. SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 280.

²²⁹ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 282.

posuzovaných v rámci jednotlivých druhů řízení pak zákon nestanoví jednotnou délku řízení, kterou by bylo možno považovat za obecně přiměřenou, vždy tak bude nutné vycházet z konkrétních aspektů daného případu.²³⁰

Skutečnosti podstatné pro posouzení přiměřenosti délky řízení zákon nestanoví, alespoň nepřímým návodem však mohou být okolnosti případu, ke kterým je třeba přihlídnout při stanovování výše přiměřeného zadostiučinění za újmu vzniklou rozebíraným nesprávným úředním postupem, jejichž demonstrativní výčet je uveden v ustanovení § 31a Z OdpŠ, které upravuje zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Vliv na celkovou délku řízení bude mít zejména složitost řízení, jednání poškozeného v průběhu řízení, postup orgánu veřejné moci, ale i význam předmětu řízení pro poškozeného.²³¹

5.3.2.1 Složitost řízení

Složitost řízení je určena jednak počtem instančních stupňů, ve kterých byla věc projednávána na základě účastníky řízení podaných opravných prostředků, jednak individuální složitostí věci, tedy skutkovými, hmotněprávními a procesními aspekty řízení.²³²

Devolutivní účinek většiny opravných prostředků zapříčiňuje oprávněné a předem očekávatelné prodloužení celkové doby řízení, když takové prodloužení nelze klást za vinu státu, neboť se jedná pouze o využití práva daného účastníku řízení.

Též široký předmět řízení tvořený okruhem skutečností tvrzených účastníky, které je potřeba náležitě objasnit a prokázat (skutková složitost), spolu s případnou nutností právního vyložení posuzované otázky, jež nebyla předem řešena v rámci judikatury jiného orgánu (hmotněprávní složitost), či procesní aktivity účastníků řízení a potřeba nápravy pochybení při jednotlivých účastnických úkonech (procesní složitost), jsou okolnostmi neovlivnitelnými orgánem veřejné moci, které je potřeba při posuzování přiměřenosti délky řízení zohlednit.²³³

²³⁰ HADAMČÍK, Lukáš. V přiměřené lhůtě: odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-167-0, s. 47.

²³¹ Srov. § 31a odst. 3 Z OdpŠ.

²³² MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5, s. 70.

²³³ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 283.

5.3.2.2 *Jednání poškozeného v průběhu řízení*

Poškozený může svým jednáním jednak přispět k prodloužení délky řízení, jednak aktivně užívat dostupných prostředků způsobilých nečinnost orgánu odstranit. K prodloužení řízení zajisté povede nedostatečná součinnost poskytovaná účastníkem na výzvu orgánu veřejné moci, či naopak přehnané zatěžování řízení podáními a náměty, jež zjevně nevedou k rozhodnutí ve věci samé.

Procesní předpisy účastníku řízení poskytují různé nástroje, jimiž lze dosáhnout odstranění průtahů v řízení na straně orgánu veřejné moci. Využití těchto prostředků je právem účastníka, nikoliv jeho povinností. Rozhodne-li se tedy účastník nebránit nečinnosti orgánu veřejné moci, nelze jej z toho důvodu sankcionovat například snížením případně poskytovaného zadostiučinění.²³⁴ Naopak, trvá-li nečinnost orgánů i přes využití zákonných prostředků k jejímu odstranění, lze tuto skutečnost s ohledem zvětšení újmy (frustrace) účastníka řízení, ve kterém dochází k průtahům navzdory úspěšným stížnostem, státu přičíst k tíži a výši poskytovaného zadostiučinění tomu přizpůsobit.²³⁵

Příkladem takových procesních nástrojů k odstranění nečinnosti v rámci činnosti soudu jsou *stížnost proti průtahům v řízení* či *návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu*.²³⁶

Stížností se může fyzická či právnická osoba domáhat u orgánu státní správy soudu²³⁷ mimo jiné prošetření ve stížnosti uvedených skutečností, jež mají zapříčinit průtahy v řízení.²³⁸ Zákon nepočítá s anonymní stížností, podání stížnosti však nemůže být stěžovateli na újmu.²³⁹ Stížnost na průtahy v řízení musí být vyřízena ve lhůtě 1 měsíce ode dne jejího doručení příslušnému orgánu státní správy soudu, přičemž o vyřízení stížnosti je stěžovatel vyrozuměn. V případě shledání stížnosti alespoň částečně důvodnou je stěžovatel vyrozuměn též o opatřeních přijatých k odstranění zjištěných závad.²⁴⁰

²³⁴ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5, s. 72.

²³⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3172/2012.

²³⁶ Stan správního řízení lze za nástroj proti nečinnosti správního orgánu označit úpravu opatření proti nečinnosti z moci úřední dle § 80 SpŘ.

²³⁷ Orgány státní správy soudů se rozumí v závislosti na instančním stupni a druhu řízení předsedové a místopředsedové Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu či předsedové a místopředsedové vrchních, krajských a okresních soudů. O některých stížnostech však rozhoduje též Ministerstvo spravedlnosti. Stan příslušnosti k rozhodování jednotlivých druhů stížností srov. § 167 – 171 ZSS.

²³⁸ Srov. § 164 odst. 1 věta první ve spojení s § 172 ZSS.

²³⁹ Srov. § 164 odst. 3 ve spojení s § 165 ZSS.

²⁴⁰ Srov. § 173 odst. 1 a 3 ZSS.

Účastník řízení nebo ten, kdo je stranou řízení, se může návrhem domáhat určení lhůty k provedení procesního úkonu, u kterého podle jeho názoru dochází k průtahům.²⁴¹ Návrh, jenž musí mimo jiné označovat konkrétní procesní úkon a uvádět, v čem navrhovatel spatřuje průtahy v řízení a čeho se domáhá, se podává u soudu, jehož průtahy v řízení jsou namítány.²⁴² Soud provede do 30 dnů ode dne doručení návrhu všechny v návrhu označené procesní úkony, jinak jej postoupí nejčastěji soudu nejbližší vyššího stupně k rozhodnutí.²⁴³ Shledá-li příslušný soud návrh na určení lhůty oprávněným, určí usnesením lhůtu k provedení úkonu, u něhož jsou namítány průtahy a zároveň rozhodne, že náklady řízení o návrhu hradí stát.²⁴⁴

5.3.2.3 Postup orgánu veřejné moci

Postup orgánu veřejné moci může být posouzen jako včasný a rychlý, či naopak jako bezdůvodná nečinnost či neschopnost vedoucí ke zbytečným průtahům.²⁴⁵ V zásadě každý orgán by dle jednotlivých procesních úprav měl usilovat o učinění úkonu či vydání rozhodnutí v co nejkratší době při zachování zákonného postupu zajišťujícího spravedlivou ochranu práv. Vyvarovat by se naopak měl průtahům v řízení či jinému svévolnému jednání.^{246.247} Zjištění, zda nečinnost orgánu veřejné moci v rámci procesního postupu je nečinností nedůvodnou tak, aby se jednalo o průtah v řízení, bude záviset na konkrétních okolnostech případu. V právně a věcně jednoduchých případech bude zřejmě možné za průtah v řízení považovat nedůvodnou nečinnost orgánu trávající déle než 1 měsíc (řízení v prvním stupni a odvolací řízení). V dovolacím řízení před Nejvyšším soudem či v řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem může být průtahem prodlení trávající déle než 1 rok od zahájení řízení.²⁴⁸

²⁴¹ Srov. § 174a odst. 1 věta první ZSS.

²⁴² K ostatním náležitostem návrhu na určení lhůty srov. § 174a odst. 2 ZSS.

²⁴³ Srov. § 174a odst. 3 a 4 ZSS.

²⁴⁴ Srov. § 174a odst. 8 ZSS; Zákon rovněž v § 174a odst. 6 a 7 ZSS stanoví případy, kdy soud návrh na určení lhůty usnesením odmítne či zamítne.

²⁴⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. [online] *Správní právo*. 2012 [cit. 2021-12-15], roč. 45, č. 4, s. 202. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/nahrada-skody-a-nemajetkove-ujmy-zpusobene-nezakonnou-vecinnosti-verejne-spravy.aspx>

²⁴⁶ Uvedené demonstruje například ustanovení § 6 věta první OSŘ, dle které „v řízení postupuje soud předvídatelně a v součinnosti s účastníky řízení tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná a aby skutečnosti, které jsou mezi účastníky sporné, byly podle míry jejich účasti spolehlivě zjištěny“.

²⁴⁷ K úpravě jiných postupů orgánu veřejné moci srov. též § 6 odst. 1 věta první SpŘ, § 2 odst. 4 větu druhou TR.

²⁴⁸ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 286.

K zajímavému závěru stran postupů soudů či soudců, jež mohou být příčinou nepřiměřené délky řízení, dospěl ve své judikatuře Nejvyšší soud, když uvedl, že státu bude k tíži přičitatelné, je-li rozhodnutí zrušeno z důvodu rozporu s judikaturou publikovanou ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek²⁴⁹ a Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, které jsou soudu známy z úřední povinnosti.²⁵⁰ Rovněž dojde-li v řízení ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí či z důvodu nerespektování závazného právního názoru vyřčeného soudem vyššího stupně²⁵¹, případně je-li postup orgánu veřejné moci předcházející vydání rozhodnutí v rozporu s procesními předpisy, bude potřeba takové pochybení orgánu veřejné moci při posuzování celkové délky řízení zohlednit.²⁵²

5.3.2.4 Význam předmětu řízení pro poškozeného

Ze zákonem předvídaných kritérií zohledňovaných při stanovování výše přiměřeného zadostiučinění, jež však lze vztáhnout i na posuzování přiměřenosti délky řízení, je podstatný rovněž význam předmětu řízení pro poškozeného.²⁵³ Význam řízení se může odvíjet jednak od povahy projednávaných práv a povinností v konkrétním druhu řízení a jejich dopadu na osobní sféru jednotlivce, jednak od okolností záležejících v osobě poškozeného.

Skutečnost, že některé druhy řízení mohou mít pro účastníka větší význam než řízení jiná, dovedl Nejvyšší soud při posuzování nároků na náhradu újmy způsobené nepřiměřenou délkou těchto řízení. Zvýšený význam řízení spojený se zájmem na včasném vyřízení věci pro účastníka bude mít trestní řízení (zejména, je-li v jeho průběhu omezena osobní svoboda obviněného či jedná-li se o řízení ve věcech mladistvých)²⁵⁴, řízení ve věcech osobního stavu, ale i řízení o pracovněprávních sporech, sporech o náhradu újmy na zdraví či řízení ve věcech péče o nezletilé.²⁵⁵

Okolností na straně poškozeného obecně zvyšující význam řízení je zdravotní stav či věk poškozeného, když negativní důsledky způsobené

²⁴⁹ Srov. § 24 odst. 1 písm. a) a b) ZSS.

²⁵⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1916/2010; ke znalosti stanovisek Nejvyššího soudu a rozhodnutí uveřejněných ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek z úřední povinnosti srov. § 99 odst. 1 větu druhou OSŘ; K potřebě reflektovat ustálené právní názory obsažené v judikatuře vyšších soudů srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 12. 2009, sp. zn. 30 Cdo 2811/2007.

²⁵¹ Srov. např. § 226 odst. 1 ve spojení s § 221 odst. 2 OSŘ.

²⁵² Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 802/2011.

²⁵³ Srov. § 31a odst. 3 písm. e) ZODpŠ.

²⁵⁴ Srov. § 2 odst. 4 větu druhou TR; § 5 a 6 ZSVM.

²⁵⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.11.2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009.

nepřiměřeně dlouhým řízením budou staršími osobami či osobami se závažnými zdravotními problémy vnímány jako intenzivnější, přičemž takový nedostatek řízení též výrazněji zasahuje do jejich práva na spravedlivý proces.²⁵⁶

5.3.3 Posouzení přiměřenosti délky řízení

Je-li zjištěna celková délka řízení, může příslušný soud po vyloučení úseků řízení, jejichž případné delší trvání není státu přičitatelné, následně posoudit jednotlivá výše uvedená kritéria mající vliv na přiměřenost délky řízení a rozhodnout o namítané nepřiměřenosti délky řízení. K nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v nepřiměřené délce řízení dle názoru Nejvyššího soudu *„nedochází tehdy, není-li věc projednána v ideální době, ve které by projednána být mohla, ale teprve tehdy, není-li projednána v době odpovídající její složitosti a významu předmětu řízení pro poškozeného, přičemž důvody, proč k tomu došlo, spočívají v postupu orgánu veřejné moci, a to buď zcela nebo v míře významně převažující podíl poškozeného na celkové délce projednávání věci.“*²⁵⁷

Zároveň je potřeba vycházet ze skutečnosti, že posouzení celkové délky řízení jako nepřiměřené zakládá vyvratitelnou domněnku vzniku nemajetkové újmy, na poškozeném tedy není prokazovat vznik újmy, nýbrž pouze uvádět okolnosti svědčící o intenzitě způsobené újmy stran případného posuzování výše přiměřeného zadostiučinění.²⁵⁸

²⁵⁶ HADAMČÍK, Lukáš. V přiměřené lhůtě: odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-167-0, s. 61.

²⁵⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1355/2012.

²⁵⁸ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 296.

6 UPLATNĚNÍ NÁROKU NA NÁHRADU ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI

V následující kapitole rozeberu postup při uplatňování nároku na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a podstatné skutečnosti s takovým uplatněním související. Je potřeba mít na paměti, že domnělého nároku proti státu se nelze bez dalšího domáhat soudní cestou, nýbrž je nutné nárok nejprve uplatnit u orgánu oprávněného za stát v dané věci jednat a teprve pokud příslušný orgán újmu neuzná či odmítne její plnohodnotné nahrazení, lze se ochrany práv domáhat soudní cestou. Ještě před uplatněním nároku je však potřeba se přesvědčit, zda nárok poškozené osoby není promlčen.

6.1 Promlčení

6.1.1 Obecně k promlčení práva na náhradu újmy

Právo na náhradu újmy způsobené při výkonu veřejné moci lze v obecné rovině zařadit do skupiny majetkových práv, konkrétně práv závazkových. Majetkovým právům, jako právům s omezeným trváním, poskytuje stát plnou právní ochranu pouze po zákonem předvídanou dobu.²⁵⁹ Marným uplynutím lhůty dané k uplatnění majetkového práva dochází, nestanoví-li zákon jinak, k jeho *promlčení*, tedy k jeho oslabení takovým způsobem, že povinnému subjektu jednak *zanikne povinnost dluh splnit*, jednak mu *vznikne právo vznést námitku promlčení*.²⁶⁰ Možností státu vznést námitku promlčení se vícekrát zabývala judikatura Nejvyššího soudu, když opakovaně dospěla k závěru, že uplatnění námitky promlčení státem v případě promlčeného nároku na náhradu újmy způsobené při výkonu veřejné moci nemůže být v rozporu s dobrými mravy, když se jedná o postup zákonem předvídaný, upravuje-li sám ZOdPŠ jednotlivé promlčecí lhůty.²⁶¹

²⁵⁹ DVOŘÁK, Jan, Jirí ŠVESTKA a Michaela ZUKLÍNOVÁ. Občanské právo hmotné. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-187-3, s. 407.

²⁶⁰ Tamtéž, s. 411–412.

²⁶¹ „Uplatnění promlčecí námitky by se přičilo dobrým mravům jen v těch výjimečných případech, kdy by bylo výrazem zneužití tohoto práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil, a vůči němuž by za takové situace zánik nároku na plnění v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil“, srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4112/2010 (či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1839/2000).

Délka *obecné subjektivní promlčecí lhůty* dle ObčZ činí *3 roky od dne, kdy se oprávněná osoba dozvěděla o okolnostech rozhodných pro počátek běhu promlčecí lhůty, anebo kdy se o nich dozvědět měla a mohla.*²⁶² *Obecná objektivní promlčecí lhůta* k uplatnění majetkového práva běží v zásadě nezávisle na vědomí oprávněného o příčině jejího počátku *ode dne, kdy mohlo být právo uplatněno poprvé a trvá 10 let.*²⁶³ Právo (nárok) se promlčí, dojde-li k marnému uplynutí jedné z výše uvedených promlčecích lhůt, a to konkrétně té, která uplyne jako první.

ZOdpŠ obsahuje ve společných ustanoveních zvláštní úpravu promlčecích lhůt, resp. počátku a konce běhu promlčecích lhůt, ve vztahu k jednotlivým institutům odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, které podrobněji rozeberu v následujících částech této kapitoly.

6.1.2 Promlčení nároku na náhradu škody

Ustanovení § 32 odst. 1 věta první ZOdpŠ stanoví, že „*nárok na náhradu škody podle tohoto zákona se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá*“. Z uvedeného ustanovení lze dovodit, že pro počátek běhu subjektivní promlčecí lhůty je podstatný okamžik, kdy se poškozený dozvěděl o dvou skutečnostech, konkrétně *o způsobené škodě* a dále *o osobě odpovědné za způsobenou škodu*. Povědomí poškozeného pouze o jedné z těchto skutečností k zahájení běhu promlčecí lhůty nevede.²⁶⁴

Pro počátek běhu promlčecí lhůty není podstatný okamžik, kdy se poškozený dozvěděl o konkrétní škodné události, nýbrž zda má poškozený povědomí o újmě na svém majetku, resp. jmění.²⁶⁵ Oproti obecné úpravě subjektivní promlčecí lhůty dále přidává ZOdpŠ podmínku, že poškozený musí znát rovněž osobu za škodu odpovědnou. Teprve ke zjištění, zda za způsobenou škodu odpovídá stát či územní samosprávný celek, může být podstatné povědomí poškozeného o tom, či nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup vedl ke vzniku škody.²⁶⁶

²⁶² Srov. ustanovení § 619 odst. 1, 2 ve spojení s § 629 odst. 1 ObčZ.

²⁶³ Srov. ustanovení § 629 odst. 2 ObčZ; srov. DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA a Michaela ZUKLÍNOVÁ. *Občanské právo hmotné. 2., aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-187-3, s. 415.

²⁶⁴ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 326.

²⁶⁵ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. V Praze: C.H. Beck, 2019. *Právní praxe*. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 326–327.

²⁶⁶ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 327.

Zvláštním případem pak je uplatňování práva na náhradu škody v případě škody způsobené nezákonným rozhodnutím, kdy je vyžadováno předchozí zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost, neboť tehdy počíná subjektivní promlčecí lhůta běžet dnem doručení zrušovacího rozhodnutí.²⁶⁷ Je-li příčinou vzniku škody rozhodnutí o vazbě, trestu či ochranném opatření, může poškozená osoba uplatnit nárok pouze ve zkrácené promlčecí lhůtě trvající 2 roky od právní moci zprošťujícího rozhodnutí, rozhodnutí o zastavení trestního stíhání či jiného relevantního rozhodnutí, jež je předpokladem následné odpovědnosti státu.²⁶⁸

Zákon ve vztahu k újmě způsobené výkonem veřejné moci nestanoví zvláštní úpravu běhu promlčecí lhůty, konkrétně jejího přerušení či stavení, ve smyslu § 26 Z OdpŠ se tak užije úpravy obecné podle § 645 a násl. ObčZ.²⁶⁹ S ohledem na zákonem požadované předběžné uplatnění nároku u orgánu příslušného jednat jménem státu je však na místě, aby během jednání o nároku nedošlo k jeho promlčení, ve smyslu § 35 Z OdpŠ se tak běh promlčecí lhůty staví po dobu předběžného projednávání nároku, nejdéle však po dobu 6 měsíců.

Stran objektivní promlčecí lhůty vztahující se k uplatnění práva na náhradu škody lze uvést, že tato činí 10 let ode dne, kdy poškozenému bylo doručeno (oznámeno) původní nezákonné rozhodnutí, kterým mu byla způsobena škoda.²⁷⁰ Uvedené však lze vztáhnout toliko ke škodě způsobené nezákonným rozhodnutím, pro případy škody na zdraví či škody způsobené nesprávným úředním postupem se uplatní zásadně pouze úprava dle ustanovení § 32 odst. 1 Z OdpŠ.²⁷¹

6.1.3 Promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy

Podle ustanovení § 32 odst. 3 Z OdpŠ věty první se „nárok na náhradu nemajetkové újmy podle tohoto zákona promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen“.

Subjektivní promlčecí lhůta tak počíná běžet okamžikem, kdy se poškozený dozvěděl o zásahu veřejné moci do svých práv, vnímá-li takový zásah úkorně, případně od okamžiku, kdy se v poměrech poškozeného projeví nepříznivé

²⁶⁷ Srov. § 32 odst. 1 věta druhá Z OdpŠ.

²⁶⁸ Srov. § 33 Z OdpŠ.

²⁶⁹ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 377.

²⁷⁰ Srov. § 32 odst. 2 Z OdpŠ.

²⁷¹ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 333.

důsledky úředního postupu.²⁷² Zkrácení subjektivní promlčecí lhůty oproti obecné subjektivní promlčecí lhůtě má nejspíše svůj původ ve snaze o zajištění prokazatelnosti příčiny vzniku nemajetkové újmy a její intenzity, neboť vzhledem k charakteru nemajetkové újmy by po uplynutí delší doby již výsledky dokazování nemusely odpovídat skutečnosti. Ústavní soud se zabýval často namítaným rozporem šestiměsíční promlčecí lhůty s právem na soudní a jinou právní ochranu, opakovaně však shledal takto zkrácenou promlčecí lhůtu v souladu s ústavním pořádkem.²⁷³

Počátek běhu *objektivní promlčecí lhůty* se liší v závislosti na příčině vzniku nemajetkové újmy. V případě újmy vzniklé v důsledku nezákonného rozhodnutí počíná lhůta běžet dnem, kdy nastaly účinky rozhodnutí způsobující vznik újmy, kdežto v případě nesprávného úředního postupu půjde o okamžik, kdy k takovému postupu došlo a kdy jím byla způsobena újma.²⁷⁴

6.1.4 Promlčení újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení nebo průtahy v řízení

Výlučně ve vztahu k újmě způsobené neučiněním úkonu či nevydáním rozhodnutí v zákonem stanovené či přiměřené lhůtě se užije zvláštní úprava, dle které subjektivní promlčecí lhůta neuplyne dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k takovému nesprávnému úřednímu postupu došlo.²⁷⁵ Tohoto pravidla se tedy užije jak při uplatňování nároku na náhradu újmy způsobené nepřiměřeně dlouhou celkovou délkou řízení, tak i v případě nepřiměřeného prodloužení s učiněním úkonu v průběhu řízení. Uvedené zvýhodňuje poškozeného v tom smyslu, že pokud v průběhu řízení dojde k prodloužení s učiněním určitého úkonu, nemůže dojít k tomu, že by se nárok na náhradu újmy způsobené takovým jednáním promlčel ještě před skončením daného řízení.²⁷⁶

Je potřeba vycházet ze skutečnosti, že řízení se má za skončené právní mocí posledního rozhodnutí vydaného v daném řízení, eventuálně tedy až právní mocí rozhodnutí vydaného v řízení o mimořádném opravném prostředku či o ústavní

²⁷² Srov. kapitolu 1.1.4; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 2. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2040/2012.

²⁷³ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3252/12.

²⁷⁴ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 340.

²⁷⁵ Srov. ustanovení § 32 odst. 3 věta druhá ZOdpsŠ.

²⁷⁶ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 330.

stížnosti, a to i tehdy, nebylo-li řízení pro poškozeného úspěšné.²⁷⁷ Uvedené částečně prolamuje závěr Nejvyššího soudu, že odvozuje-li poškozený svou újmu od nepřiměřené délky nalézacího a následného vykonávacího řízení zároveň, bude se řízení za skončené ve smyslu § 32 odst. 3 věta druhá ZOdPŠ považovat až skončením řízení vykonávacího.²⁷⁸

6.2 Předběžné projednání nároku

Poškozený se obecně může domáhat náhrady újmy způsobené deliktním jednáním jiné osoby podáním návrhu na zahájení řízení (žaloby) k soudu. Domáhali se však poškozený náhrady újmy způsobené při výkonu veřejné moci vůči státu, je před podáním žaloby povinen nejprve uplatnit svůj nárok u zákonem stanoveného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu oprávněného jednat jménem státu.²⁷⁹ Odpovídá-li za újmu územní samosprávný celek v rámci výkonu samostatné působnosti, povinnost předběžného projednání zákonem stanovena není a nárok lze bez dalšího uplatnit u soudu.²⁸⁰

Teprve tehdy, odmítne-li úřad příslušný jednat jménem státu v rámci předběžného projednání nároku vznik újmy či nárok na náhradu újmy uznat, může se poškozený domáhat ochrany svých práv podáním žaloby proti státu k soudu. Uplatnění nároku žalobou u soudu bez jeho předběžného projednání by zakládalo procesní postup podle § 104 odst. 2 OSŘ, dle kterého by se soud nejprve pokusil o odstranění nedostatku podmínky řízení a v případě jeho neodstranění následně řízení zastavil.²⁸¹

Takové projednání má nejen dopomoci k rychlému a neformálnímu zjištění a uspokojení nároku orgánem stojícím na vrcholu sféry, ve které stát při výkonu

²⁷⁷ Srov. bod III. odst. 2 stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. Cpjn 206/2010, R 58/2011, ze dne 13. 4. 2011. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsucr/cpjin-206-2010>

²⁷⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4590/2010.

²⁷⁹ Srov. ustanovení § 14 odst. 1 a 3 ZOdPŠ.

²⁸⁰ VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 180.

²⁸¹ Následky opomenutí předběžného uplatnění nároku na náhradu újmy v době, kdy o nároku bylo již soudem rozhodnuto, se zabýval Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. 25 Cdo 737/2008. V této věci byla příslušnému ministerstvu doručena žaloba poškozeného, aniž by poškozený požádal o předběžné projednání svého nároku. Soud zde dospěl k závěru, že zrušení rozhodnutí odvolacího soudu z důvodu trvání na postupu dle § 104 odst. 2 OSŘ by postrádalo rozumný smysl a s ohledem na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení lze výjimečně od požadavku předběžného projednání nároku upustit.

veřejné moci chyboval, rovněž se jedná o úspornější způsob uplatnění nároku než bezprostřední zahájení soudního řízení.²⁸²

O soukromoprávním charakteru odpovědnosti státu vypovídá též skutečnost, že postup příslušného úřadu při předběžném projednávání nároku nepodléhá žádné formální úpravě procesními normami správního práva. Stát navíc v deliktních vztazích vzniklých chybným výkonem veřejné moci vystupuje zásadně jako občanskoprávní subjekt.²⁸³

6.2.1 Úřad jednající za stát

Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu, která právně jedná zákonem stanoveným způsobem.²⁸⁴ V případech zvláště stanovených zákonem za stát vystupuje před soudem Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Jeho působnost ve sporech o náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, resp. příslušnost k předběžnému projednání nároků na náhradu újmy z těchto příčin vyplývajících, je však zvláštní právní úpravou obsaženou v ZOdpŠ většinou vyloučena.²⁸⁵

Směrnici pro určení úřadu, který je příslušný jednak k předběžnému projednání nároku na náhradu újmy, jednak v dalším řízení jménem státu ve věci odpovědnosti státu za újmu jednat, je ustanovení § 6 ZOdpŠ.

Škodu způsobenou v *občanském soudním řízení, trestním řízení* nebo *soudním řízení správním*, bylo-li v něm vydáno rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a dále případy, kdy byla škoda způsobena činností *notáře* či *soudního exekutora*, projedná *Ministerstvo spravedlnosti*.²⁸⁶ Nad rámec uvedeného zákonného vymezení působnosti Ministerstva spravedlnosti ve věcech projednání nároku na náhradu újmy dovodila judikatura Nejvyššího soudu jeho působnost zároveň k projednání všech nároků na náhradu újmy způsobené nesprávným úředním postupem soudu ve správním soudnictví.²⁸⁷

Nejedná-li se o případy, ve kterých je k projednání nároku příslušné Ministerstvo spravedlnosti, předběžně nárok projedná *ministerstvo* či *jiny ústřední správní úřad*, do jehož věcné působnosti náleží odvětví státní správy, ve kterém ke

²⁸² MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5, s. 133.

²⁸³ Tamtéž.

²⁸⁴ Srov. § 21 věta první ObčZ.

²⁸⁵ Srov. § 21a odst. 1 písm. a) OSŘ, § 3 ve spojení s § 5 písm. d) Úzsvm.

²⁸⁶ Srov. § 6 odst. 2 písm. a) ZOdpŠ.

²⁸⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 968/2014.

vzniku újmy došlo.²⁸⁸ Pro určení příslušného úřadu je možné vycházet z výčtu ministerstev či jiných správních úřadů a okruhu jejich působnosti uvedeného v kompetenčním zákoně.²⁸⁹ Uvedené obdobně platí v případech nezákonného rozhodnutí správního soudu, jímž bylo rozhodnuto o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti takového ministerstva či jiného ústředního správního úřadu.²⁹⁰

Konečně, tzv. zbytkovou působnost vykonává Ministerstvo financí, a to tehdy, pokud není možné určit příslušný úřad podle žádného z výše uvedených kritérií.²⁹¹ Ministerstvo financí však bude příslušné stát zastupovat pouze ve výjimečných případech, například má-li se jednat o újmu způsobenou Ústavním soudem, prezidentem republiky či Veřejným ochráncem práv.²⁹²

Správné určení orgánu veřejné moci, resp. odvětví státní správy, v jehož činnosti lze spatřovat příčinu vzniku újmy zakládající odpovědnost státu za výkon veřejné moci, je podstatné rovněž pro určení, z rozpočtových prostředků kterého orgánu či rezortu bude taková újma případně nahrazována.²⁹³

V některých případech komplikovaný postup při zjišťování úřadu, který je oprávněn jednat za stát ve věci daného nároku, alespoň částečně usnadňuje zákonná povinnost úřadu postoupit žádost poškozeného úřadu příslušnému, byl-li nárok uplatněn u úřadu, který příslušný není, a to při zachování účinků takového předběžného uplatnění.²⁹⁴

6.2.2 Průběh projednání nároku

Jak již bylo naznačeno výše, průběh předběžného projednání nároku je neformální, neupravený procesními normami správního práva, příslušná úřední osoba tak bude zřejmě postupovat zejména podle vnitřních předpisů daného úřadu.

Zákon nestanoví formu ani obsah podání, kterým se nárok u úřadu uplatňuje, poškozený tak tedy zřejmě učiní žádostí o dobrovolné uspokojení nároku adresovanou příslušnému úřadu, přičemž předběžné projednání nároku bude

²⁸⁸ Srov. § 6 odst. 2 písm. b) věta první Z OdpŠ.

²⁸⁹ Srov. §§ 1 a 2 KompZ, část druhá KompZ.

²⁹⁰ Srov. § 6 odst. 2 písm. b) věta druhá Z OdpŠ.

²⁹¹ Srov. § 6 odst. 4 Z OdpŠ.

²⁹² SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 353.

²⁹³ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 71.

²⁹⁴ Srov. § 14 odst. 2 Z OdpŠ.

započato dnem doručení žádosti.²⁹⁵ Úřad má zákonem stanovenou lhůtu 6 měsíců k tomu, aby uplatněný nárok nahradil, shledá-li žádost poškozeného důvodnou.²⁹⁶ Uplynutím šestiměsíční lhůty se nárok uplatněný žádostí stává splatným a teprve tehdy se stát dostává do prodlení se splacením dluhu, s čímž souvisí otázka případného vzniku povinnosti státu hradit poškozenému též úrok z prodlení.²⁹⁷

Po zjištění, zda předmětné podání je skutečně žádostí o náhradu újmy a ověření příslušnosti úřadu k jejímu projednání, příslušná úřední osoba zhodnotí obsah žádosti z hlediska obsahového, zejména prověří příčinu vzniku tvrzené újmy a zhodnotí doklady či podklady namítanou újmu prokazující. K ověření těchto skutečností je oprávněna vyžádat si spisový materiál od orgánu, při jehož činnosti mělo ke vzniku újmy dojít.²⁹⁸ Za zajímavou lze považovat činnost Veřejného ochránce práv stran kontroly vyřizování žádostí o náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci, který za účelem sjednocení postupů úřadů vydal soubor základních zásad²⁹⁹ pro vyřizování těchto věcí a na něj navazující rozhodnutí Úřadu vlády ČR č. 9/2016.³⁰⁰ Vyjdeme-li z uvedených zásad, měl by úřad projedávající uplatněný nárok poškozenému poskytnout součinnost minimálně v tom rozsahu, že jej vyrozumí o přijetí žádosti a případně vyzve k doplnění žádosti. Zároveň úřad vždy odškodnění přizná, uzná-li pochybení při výkonu veřejné moci a každé vyřízení žádosti dostatečně zdůvodní.

Příslušná úřední osoba následně na základě spisového materiálu a obsahu žádosti zhodnotí její důvodnost, přičemž posuzuje zejména existenci skutečností zakládajících deliktní odpovědnosti státu, jak byly podrobněji rozebrány v příslušných kapitolách této práce.³⁰¹

²⁹⁵ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 350.

²⁹⁶ Dle § 15 odst. 1 ZOdPŠ „přizná-li příslušný úřad náhradu škody, je třeba nahradit škodu do šesti měsíců od uplatnění nároku“.

²⁹⁷ Srov. § 1970 ObčZ.

²⁹⁸ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5, s. 138.

²⁹⁹ Tento soubor zásad nazvaný „Desatero dobré praxe při odškodňování za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup“ zveřejnila Kancelář Veřejného ochránce práv dne 10. 11. 2010. Dostupné např. z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>. Obsahuje 10 zásad upravujících činnost ministerstev (ale i jiných ústředních správních úřadů) při vyřizování uplatněných nároků dle ZOdPŠ. Příkladem lze zmínit např. zásadu č. 4 - Ministerstvo má žadatele informovat, že žádost obdrželo; či č. 6 - Ministerstvo má vyzvat žadatele k doplnění žádosti.

³⁰⁰ Rozhodnutí vedoucího úřadu vlády ČR č. 9/2016 k postupu při vyřizování stížností podle zákona č. 82/1998 Sb., ze dne 8. 3. 2016. Jeho obsahem jsou provedeny rovněž zásady postupu ústředních správních úřadů zavedené výše uvedeným „Desaterem“.

³⁰¹ MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5, s. 140.

Závěrem je třeba uvést, že s ohledem na soukromoprávní charakter předběžného projednání nároku není jeho výsledkem rozhodnutí, nýbrž pouze *stanovisko* úřadu, proti jehož obsahu se nelze právní cestou bránit.³⁰² K rozporování obsahu vydaného stanoviska ostatně není ani racionální důvod, když i jeho nevydání by nebylo překážkou následného uplatnění nároku žalobou u soudu, uplynula-li šestiměsíční lhůta ode dne podání žádosti o dobrovolné uspokojení nároku. Poškozený se tak může soudní cestou bránit jednak proti úplnému nevyhovění žádosti o náhradu újmy, neshledá-li úřad žádost důvodnou, jednak proti částečnému vyhovění žádosti, uzná-li úřad nárok v jiném rozsahu, než byl poškozeným uplatněn.

6.3 Uplatnění nároku žalobou u soudu

6.3.1 Podání žaloby

Neuspokojí-li úřad plně poškozeným uplatněný nárok ve lhůtě 6 měsíců, může se poškozený domáhat náhrady újmy u soudu.³⁰³ Z uvedeného vyplývá, že podmínkou možnosti poškozeného domáhat se svého nároku soudní cestou je jednak předběžné uplatnění nároku žádostí o náhradu újmy adresovanou příslušnému úřadu, jednak neuspokojení nároku uvedeného v žádosti úřadem, byť jen částečné.³⁰⁴ Poškozený podává návrh na zahájení občanského soudního řízení, které se projedná postupem podle části druhé a třetí OSŘ.

Žalovaným ve věcech odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci může být pouze stát nebo územní samosprávný celek, přičemž rozlišení mezi nimi je odvislé zejména od skutečnosti, zda byla újma způsobena orgánem územního samosprávného celku v rámci výkonu samostatné, nebo přenesené působnosti.³⁰⁵

Věcně příslušnými k projednání žaloby v prvním stupni jsou okresní soudy (obvodní soudy v Praze či Městský soud v Brně).³⁰⁶

Místní příslušnost se řídí obecným soudem žalovaného, když v případě státu se bude jednat o okresní soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka příslušná

³⁰² SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 350.

³⁰³ Srov. § 15 odst. 2 ZOdpŠ.

³⁰⁴ Nebyl-li nárok ve smyslu § 14 odst. 3 ZOdpŠ předběžně projednán, soud po nápadu žaloby postupuje podle § 104 odst. 2 OSŘ – pokusí se odstranit nedostatek podmínky řízení výzvou poškozeného ke splnění podmínky předběžného projednání. Teprve nevyhoví-li žalobce výzvě soudu, soud řízení zastaví. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007.

³⁰⁵ Srov. § 1 odst. 2 ZOdpŠ – „Územní samosprávné celky odpovídají za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti“.

³⁰⁶ Srov. § 9 odst. 1 OSŘ.

jednat za stát,³⁰⁷ v případě obce bude příslušným okresní soud, v jehož obvodu má obec své území.³⁰⁸

Organizační složkou příslušnou jednat před soudem jménem státu je v zásadě organizační složka příslušná k předběžnému projednání nároku určená podle kritérií uvedených v § 6 ZOdps.³⁰⁹ Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových bude za stát jednat pouze v případech zvláště stanovených Úzsvm.³¹⁰ Územní samosprávný celek před soudem zastupuje ten, kdo je ze zákona oprávněn zastupovat jej navenek (případně pověřený zaměstnanec).³¹¹

I v případě újmy způsobené při výkonu veřejné moci má však poškozený možnost zvolit soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu újmy.³¹² Takovým místem bude v případě nezákonného rozhodnutí sídlo orgánu, o jehož nezákonné rozhodnutí jde, v případě nesprávného úředního postupu sídlo orgánu, který se takového postupu dopustil.³¹³

Aby mohlo být vyhověno žalobě, jíž se poškozený domáhá náhrady za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, musí být mimo jiné dána jednak *aktivní věcná legitimace žalobce*, jednak *pasivní věcná legitimace žalovaného*.³¹⁴ O otázce věcné legitimace rozhoduje soud rozhodnutím ve věci samé, když věcně legitimován je ten, „*kdo podle hmotného práva je skutečně nositelem tvrzeného subjektivního práva (žalobce) či tvrzené subjektivní povinnosti (žalovaný), o nichž soud rozhoduje*“.³¹⁵ Nárok na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci má zásadně poškozený. Jinými slovy skutečnost, zda „poškozený skutečně poškozeným je“, je zjištěna až rozhodnutím soudu ve věci samé.

³⁰⁷ Srov. § 84 ve spojení s § 85 odst. 5 OSŘ.

³⁰⁸ Srov. § 85 odst. 6 OSŘ.

³⁰⁹ Srov. § 21a odst. 1 písm. b) OSŘ.

³¹⁰ Srov. § 21a odst. 1 písm. a) OSŘ, § 2 a § 3 Úzsvm.

³¹¹ Srov. § 21b OSŘ, např. starosta obce ve smyslu § 103 odst. 1 ZObc.

³¹² Srov. § 87 písm. b) OSŘ.

³¹³ SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 355.

³¹⁴ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Civilní právo procesní. 2., aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Právní učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-571-5, s. 231.

³¹⁵ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1492/2008.

6.3.2 Náležitosti žaloby

Žaloba, již se poškozený domáhá náhrady újmy způsobené při výkonu veřejné moci, musí vedle obecných náležitostí podání k soudu³¹⁶ obsahovat též identifikaci účastníků řízení, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí z ní být patrné, čeho se navrhovatel domáhá.³¹⁷

Žalobce se identifikuje uvedením svých osobních údajů.³¹⁸ Ke správné identifikaci žalovaného je třeba nejprve určit, zda žalovaným bude stát, nebo územně samosprávný celek.³¹⁹ V případě odpovědnosti státu bude žaloba směřovat zásadně proti České republice,³²⁰ zároveň je třeba neopomenout označit konkrétní organizační složku státu, která za stát před soudem vystupuje.³²¹ Nejvyšší soud však dospěl k závěru, že je věcí soudu zjistit organizační složku státu příslušnou stát před soudem zastupovat a s touto pak i v řízení dále jednat.³²² Odpovídá-li za škodu územní samosprávný celek, žaloba musí směřovat proti konkrétní obci či konkrétnímu kraji, jež se označují údaji identifikujícími právnickou osobu.^{323.324}

Žalobce v žalobě vylíčí rozhodné skutečnosti svědčící o újmě způsobené mu výkonem veřejné moci a označí důkazy takovou újmu prokazující.³²⁵ Aby žalobce

³¹⁶ Podle § 42 odst. 4 věty první OSŘ musí být z každého podání adresovaného soudu „*patrné, kterému soudu je toto podání určeno, kdo je činí, které věci se týká a co sleduje, a musí být podepsáno a datováno*“.

³¹⁷ Srov. § 79 odst. 1 OSŘ.

³¹⁸ Uvedením svého jména, příjmení, adresy bydliště, případně rodného čísla nebo identifikační čísla. Právnická osoba se identifikuje uvedením svého názvu, sídla a identifikačního čísla. Srov. § 79 odst. 1 věta druhá OSŘ.

³¹⁹ Zde bude zapotřebí vyjít ze skutečnosti, zda za způsobenou újmu odpovídá stát (§ 3 Z OdpŠ), či územní samosprávný celek (§ 1 odst. 2 Z OdpŠ).

³²⁰ Organizační složka státu není právnickou osobou (§ 3 odst. 2 věta první MajČR), není tak způsobilá být účastníkem občanského soudního řízení (§ 19 OSŘ). Není-li za účastníka označena Česká republika, ale pouze organizační složka státu (přesně a určitě), která nemá způsobilost být účastníkem řízení, a ani z obsahu žaloby se nepodává, že by žalobce zamýšlel svůj spor vést vůči České republice, jako osobě způsobilé být účastníkem řízení, jedná se o nedostatek podmínky řízení (nikoliv vadu žaloby odstranitelnou postupem dle § 43 odst. 1 OSŘ) a soud pro tuto neodstranitelnou vadu (§ 104 odst. 1 OSŘ) řízení zastaví. Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 3464/2006.

³²¹ Srov. § 79 odst. 1 věta druhá OSŘ; Organizační složkou oprávněnou za stát před soudem vystupovat je v zásadě stejná organizační složka, která nárok předběžně projednávala, případně Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových - srov. kapitolu 6.2.1.

³²² Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. 30 Cdo 629/2005. V uvedeném rozhodnutí Nejvyšší soud dále dovodil, že jednal-li by soud v řízení s nepřislušnou organizační složkou státu, zakládalo by toto pochybení vadu řízení, jejímž následkem by mohlo být nesprávné rozhodnutí ve věci.

³²³ Srov. § 79 odst. 1 věta druhá OSŘ.

³²⁴ Označí-li žalobce za žalovaného např. orgán obce (který není způsobilý být účastníkem řízení ve smyslu § 19 OSŘ), přičemž z obsahu žaloby se podává, že se žalobce svého nároku domáhá vůči obci (osobě způsobilé nést odpovědnost za újmu), je na místě pokusit se odstranit takovou vadu žaloby postupem dle § 43 odst. 1 OSŘ. srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 204/2015 či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2847/2011.

³²⁵ Srov. zvláštní náležitosti žaloby dle § 79 odst. 1 věta druhá OSŘ.

unesl břemeno tvrzení a břemeno důkazní, musí dostatečným způsobem tvrdit a prokazovat zejména jednotlivé podmínky odpovědnosti státu (ÚSC) za újmu způsobenou výkonem veřejné moci, tedy příčinu újmy (nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup), újmu a příčinnou souvislost mezi příčinou újmy a újmou.³²⁶ V případě újmy způsobené nezákonným rozhodnutím je potřeba označit rozhodnutí, které bylo jako pravomocné nebo předběžně vykonatelné pro nezákonnost příslušným orgánem zrušeno (změněno), přičemž se bude jednat zejména o rozhodnutí vydané v opravném řízení.³²⁷

Závěrem je třeba zmínit, že domáhá-li se poškozený žalobou náhrady za újmu (zejména nemajetkovou) vyplývající z více různých příčin, resp. uplatňuje-li více nároků se samostatným skutkovým základem jednou žalobou, které by jinak bylo možné uplatnit samostatnou žalobou, měl by v žalobě tyto nároky náležitě rozlišit a uvést, jaké náhrady se v rámci každého jednotlivého nároku domáhá, aby žaloba (žalobní petit) byla dostatečně určitá.³²⁸

6.3.3 Náklady řízení

6.3.3.1 Soudní poplatek

Až na zákonem stanovené výjimky je zahájení soudního řízení spojeno s poplatkovou povinností účastníka řízení. S účinností od 30. 9. 2017 byl do sazebníku poplatků, který je přílohou ZSop, zařazen též soudní poplatek za návrh na zahájení řízení o náhradě škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem ve výši 2 000,- Kč, který do té doby vybírán nebyl.³²⁹

Výše soudního poplatku za odvolání proti rozhodnutí soudu ve věci samé je i ve věcech nároku na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci stanovena odkazem na položku 1³³⁰ sazebníku poplatků, který je přílohou ZSop, dle něhož je

³²⁶ Domáhá-li se žalobce přiměřeného zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu, měl by rovněž tvrdit (prokazovat) skutečnosti svědčící o oprávněném úkorném pocitu tímto zásahem způsobeném a dále, která jeho konkrétní práva byla zasažena. Srov. kapitolu 1.1.4.

³²⁷ Pouze rozhodnutí, jež nabylo právní moci, může být příčinou vzniku újmy. Žalobce tak nemůže označit jen rozhodnutí prvního stupně, proti kterému se před právní mocí odvolal. Srov. SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2, s. 362.

³²⁸ Tamtéž, s. 364.

³²⁹ Srov. položku 8a sazebníku poplatků ZSop.

³³⁰ Případně odkazem na položku 3 sazebníku poplatků ZSop v případě odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně, kterým bylo rozhodnuto o náhradě nemajetkové újmy v penězích (položka 22 odst. 2 sazebníku poplatků ZSop).

výše poplatku odvislá od výše předmětného peněžitého plnění.³³¹ Ústavní soud však s ohledem na mnohdy nepřiměřeně vysoký soudní poplatek shledal, že v uvedených věcech nelze soudní poplatek vybírat, neboť by tím docházelo k porušení práva na přístup k soudu.³³²

Soudní poplatek za dovolání ve věcech nároku na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci je vybírán ve výši stanovené položkou 23 sazebníku poplatků, který je přílohou ZSop.³³³

6.3.3.2 Náhrada nákladů řízení

Osobám poškozeným výkonem veřejné moci nemůže být odpírána možnost domáhat se účelným způsobem ochrany svých práv soudní cestou. Z tohoto důvodu jsou součástí náhrady újmy též náklady řízení, které poškozený účelně vynaložil na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu nesprávného úředního postupu.³³⁴ Uspěje-li tedy žalobce v řízení o nároku na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci proti státu (ÚSC), má právo na náhradu nákladů vynaložených na obranu či prosazení svých práv. Takové právo lze však žalobci přiznat pouze tehdy, neměl-li možnost náklady řízení podle procesních předpisů uplatnit již v průběhu řízení, anebo jestliže mu náhrada nákladů takto již nebyla přiznána.³³⁵

Výdaje, které lze zahrnout do nákladů řízení, stanoví jednotlivé procesní předpisy upravující řízení, ve kterém bylo vydáno nezákonné rozhodnutí nebo došlo k nezákonnému úřednímu postupu.³³⁶ Například v případě občanského soudního řízení se bude jednat zejména o hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatek, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné, náhradu za daň z přidané hodnoty či odměnu za zastupování a odměnu pro mediátora.³³⁷

³³¹ Srov. položku 22 odst. 1 písm. a) sazebníku poplatků ZSop.

³³² Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 1415/18; Ústavní soud zde dospěl k závěru, že vybírání mnohdy vysokého soudního poplatku za odvolání ve věcech újmy způsobené při výkonu veřejné moci je v rozporu s čl. 6 odst. 1 EULP a s čl. 36 odst. 1 a 3 či čl. 37 odst. 3 LZPS.

³³³ Např. dle položky 23 odst. 1 písm. a) sazebníku poplatků ZSop je dovolací řízení, jehož předmětem je peněžité plnění do částky 100 000 Kč včetně zpoplatněno částkou ve výši 7 000,- Kč.

³³⁴ Srov. § 31 odst. 1 ZODpŠ.

³³⁵ Srov. § 31 odst. 2 ZODpŠ.

³³⁶ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6, s. 274.

³³⁷ Srov. § 137 odst. 1 OSŘ; stran jiných druhů řízení např. § 57 odst. 1 SŘS, § 79 odst. 1 SpŘ.

Součástí nahrazovaných nákladů řízení jsou též náklady zastoupení, které zahrnují účelně vynaložené hotové výdaje a odměnu za zastupování.³³⁸ ZOdPŠ však omezuje maximální výši náhrady újmy, jejíž součástí je též příslušná odměna za zastupování, když stanoví, že výše nahrazované odměny za zastoupení se určí podle ustanovení AdvT o mimosmluvní odměně.³³⁹ Byla-li tak mezi poškozeným a jeho zástupcem (advokátem) sjednána odměna za zastoupení v odlišné výši, bude tato odměna nahrazena pouze ve výši předvídané AdvT.

Poškozenému naopak nelze přiznat náhradu nákladů za zastoupení při předběžném projednání nároku postupem dle § 14 ZOdPŠ, a to s ohledem na mimosoudní charakter takového projednání.³⁴⁰

³³⁸ Srov. § 31 odst. 3 ZOdPŠ.

³³⁹ Srov. § 31 odst. 3 věta třetí ZOdPŠ; ustanovení § 6 a násl. AdvT, která upravují výši mimosmluvní odměny advokáta za zastoupení.

³⁴⁰ Srov. § 31 odst. 4 ZOdPŠ.

ZÁVĚR

Tato diplomová práce pojednává o pozitivní právní úpravě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v české legislativě. Téma odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci je značně rozsáhlé, neboť odpovědnost dle zákona č. 82/1998 Sb. chrání právní vztahy vznikající ve většině odvětví právního řádu České republiky. Mimo to je v některých případech odpovědnost subjektů veřejné moci upravena i dalšími zvláštními zákony. Práce je proto zaměřena na aspekty jednotlivých příčin újmy způsobené autoritativním rozhodováním orgánů veřejné moci o právech a povinnostech nerovnoprávných subjektů, za které nese odpovědnost stát či územní samosprávný celek. Zároveň je zde vysvětleno, kdy a jakým způsobem se poškozená osoba může domáhat náhrady újmy v odškodňovacím řízení, ve kterém již zaujímá se subjektem veřejné moci rovné postavení.

V první kapitole práce je definováno spojení odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci a podáno vysvětlení klíčových pojmů odpovědnost, škoda, nemajetková újma a výkon veřejné moci, s nimiž je na mnoha místech práce dále pracováno. Je zde rovněž rozebrána otázka, zda odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci je problematikou soukromoprávní či veřejnoprávní, když odpověď není jednoznačná. Právní vztah, ve kterém újma vznikla autoritativním rozhodnutím orgánu veřejné moci či jeho nesprávným úředním postupem je sice vztahem veřejnoprávním, v následném odpovědnostním vztahu je však poškozený již v rovném postavení se subjektem veřejné moci a nárok na náhradu újmy se projednává soukromoprávní cestou.

Ve druhé kapitole je nejprve stručně rozebrána mezinárodní právní úprava vztahující se k odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci a ústavní zakotvení práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, včetně otázky přímé aplikovatelnosti čl. 36 odst. 3 LZPS. Dále se již práce zabývá pouze právní úpravou obsaženou v zákoně č. 82/1998 Sb.

Dle uvedeného zákona nese stát odpovědnost za činnost úředních osob, státních orgánů či orgánů územních samosprávných celků v přenesené působnosti, za újmu způsobenou při výkonu samostatné působnosti pak odpovídá přímo územní samosprávný celek. Poškozená osoba, která se vůči výše uvedeným subjektům domáhá náhrady způsobené újmy, by se měla zabývat zejména skutečností, zda jsou naplněny podmínky odpovědnosti, tedy zda jí tvrzená újma je v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Náhrady újmy způsobené nezákonným rozhodnutím se může domáhat pouze osoba, která byla účastníkem původního řízení, v němž bylo předmětné rozhodnutí vydáno. Následně musí být nejprve ověřeno, zda je naplněn požadavek právní moci rozhodnutí, neboť pouze rozhodnutí, které nabylo právní moci, je způsobilé zapříčinit vznik újmy. Dále musí být splněna podmínka zrušení nebo změny rozhodnutí. Újmy způsobené nezákonným rozhodnutím se může oprávněná osoba domáhat v zásadě pouze tehdy, bylo-li předmětné rozhodnutí soudem zrušeno nebo změněno výslovně z důvodu jeho nezákonnosti, tedy pro jeho rozpor s právními předpisy. Neméně podstatné ovšem je, aby poškozený v původním řízení využil všech opravných prostředků, jež mu právní řád dává k dispozici. Nevystoupil-li poškozený na obranu svých práv, nesplnil zákonem vyžadovanou prevenční povinnost, čímž „spoluzavinil“ škodlivé následky rozhodnutí a až na výjimečné případy mu nárok na náhradu způsobené újmy nebude možné přiznat.

Specifickou kategorií jsou rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření vydávaná v trestním řízení. Obviněný, na kterém byla vykonána vazba, bude mít v řadě případů, kdy trestní řízení neskončilo jeho odsouzením, nárok na náhradu újmy vykonáním vazby způsobené, byť samotné rozhodnutí o vazbě nebylo jakkoli nezákonné. Obdobně bude stát za újmu odpovídat v situaci, kdy odsouzenému byl uložen trest (ochranné opatření), který byl zcela nebo zčásti vykonán, přičemž v pokračujícím trestním řízení bylo rozhodnutí o trestu zrušeno, případně soud uložil trest mírnější.

Posouzení, zda si orgán veřejné moci v průběhu řízení počíná takovým způsobem, který lze klasifikovat jako nesprávný úřední postup zakládající odpovědnost dle zákona č. 82/1998 Sb., není s ohledem na absenci legální definice jednoduché. Z judikatury soudů se podává, že o nesprávný úřední postup se jedná tehdy, dojde-li při výkonu pravomoci orgánu veřejné moci k porušení právními předpisy stanovených pravidel pro postup v řízení. Závazné rozhodnutí, zda vlivem postupu orgánu veřejné moci vznikla újma, bude vždy záviset na zhodnocení okolností konkrétního případu soudem.

Nejčastěji se vyskytujícím druhem nesprávného úředního postupu je nepřiměřená délka řízení, případně nedodržení zákonem stanovené lhůty k učinění úkonu či vydání rozhodnutí. Zatímco případy nedodržení zákonem stanovené lhůty jsou zjevné, při posuzování přiměřenosti celkové délky řízení je třeba vzít v úvahu řadu dílčích aspektů. V první řadě se celková délka řízení odvíjí jednak od počtu instančních stupňů, kterými projednávána věc vlivem opravných prostředků

účastníků řízení projde, jednak od množství tvrzených skutečností, jež je třeba dokazovat. Délku řízení negativně ovlivní nedostatečná součinnost účastníků řízení s orgánem, který řízení vede. Právní řád naopak dává k dispozici řadu procesních nástrojů, jimiž lze přispět k včasnému vyřízení věci, když například účastník soudního řízení může podat návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu. I zde však konečné posouzení přiměřenosti délky řízení a případného vzniku újmy bude záviset na zhodnocení okolností případu příslušným soudem.

Jak bylo předesláno v úvodu práce, závěrečná kapitola je věnována postupu při uplatňování nároku na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci. V případě, že se poškozený domáhá náhrady újmy vůči státu, je podmínkou posouzení věci soudem, aby poškozený svůj nárok nejdříve předběžně projednal s příslušným ministerstvem či jiným ústředním správním úřadem oprávněným jménem státu v dané věci jednat. Takovým úřadem je často Ministerstvo spravedlnosti, které je příslušné projednávat újmu způsobenou v občanském soudním řízení, trestním řízení a omezeně i v soudním řízení správním. Předběžné projednání nároku je neformální a může probíhat nejdéle po dobu 6 měsíců, přičemž jeho výsledkem je dobrovolné uspokojení nároku uplatněného poškozeným, nebo vydání stanoviska o nemožnosti nárok mimosoudně vypořádat.

Teprve tehdy, odmítne-li příslušný úřad uplatněný nárok na náhradu újmy uznat, může se poškozený domáhat ochrany svých práv v občanském soudním řízení. Příslušnými k projednání věci jsou okresní soudy, přičemž místní příslušnost se řídí obecným soudem žalovaného, nebo místem, kde došlo ke skutečnosti zakládající právo na náhradu újmy. Je potřeba mít na paměti, že je-li odpovědným subjektem stát, žaloba musí vždy směřovat proti České republice, nikoliv například proti orgánu veřejné moci, který újmu způsobil. Zároveň však musí žalobce v žalobě označit úřad oprávněný jménem státu v dané věci jednat. Závěrem lze uvést, že soud žalobci náhradu způsobené újmy včetně náhrady nákladů vynaložených v původním řízení přizná tehdy, pokud v řízení před soudem žalobce dostatečným způsobem tvrdil a prokázal skutečnosti svědčící o vzniklé újmě, nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu a příčinné souvislosti mezi nimi.

SEZNAM ZDROJŮ

Odborná literatura:

1. SIMON, Pavel. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-768-2.
2. IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-854-6.
3. VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-670-8.
4. KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-027-7.
5. KLÍMA, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí). 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0.
6. KNAPP, Viktor. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.
7. GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-838-9.
8. RABAN, Přemysl. Závazkové právo. Brno: VK, 2019. ISBN 978-80-87713-18-1.
9. ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Civilní právo procesní. 2., aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-571-5.
10. MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-021-5.

11. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
12. DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA a Michaela ZUKLÍNOVÁ. Občanské právo hmotné. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-187-3.
13. JELÍNEK, Jiří. Trestní právo procesní. 5. vydání. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-278-3.
14. HADAMČÍK, Lukáš. V přiměřené lhůtě: odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-167-0.
15. NEDBÁLEK, Karel. Újma, škoda v ČR a SR: praktický nástin výpočtu: monografie. Slušovice: Monument, 2017. ISBN 978-80-88143-11-6.
16. ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014 [cit. 2021-12-18]. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-630-3. Dostupné také z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2>

Odborné články:

1. FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. [online] *Správní právo*. 2012 [cit. 2021-12-15], roč. 45, č. 4, s. 193–220. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/nahrada-skody-a-nemajetkove-ujmyzpusobene-nezakonnou-necinnosti-verejne-spravy.aspx>
2. CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, Anna. Problémy současného pojetí veřejné moci v české právní doktríně i praxi. *Právnick* [online]. 2021 [cit. 2022-02-17], roč. 160, č. 7, s. 510–524. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2021/7/2_Chamrathova_510524_7_2021.pdf

3. JANKOVSKÝ, Zdeněk ml. Žalobní návrhy ve věcech nároků podle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie* [online]. 2013 [cit. 2021-12-17], č. 1-2, s. 35–40. Dostupné z: http://www.bulletin-advokacie.cz/assets/zdroje/casopis/2013/ba_1_2_2013_web.pdf
4. NEDBÁLEK, Karel. Výpočet nemajetkové újmy. *Bulletin advokacie* [online]. 2015 [cit. 2021-12-17], č. 11, s. 35–41. Dostupné z: http://www.bulletin-advokacie.cz/assets/zdroje/casopis/2015/ba_11_2015_web.pdf
5. NĚMČÁK, Vítězslav. Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník* [online]. 2013 [cit. 2022-02-17], roč. 152, č. 3, s. 222–234 Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/3/Nemcak_3_2013.pdf
6. KEISLER, Ivo. Náhrada újmy vzniklé v důsledku mimořádných a krizových opatření. *Advokátní deník* [online]. 2020, [cit. 2022-02-21]. Dostupné z: https://advokatnidenik.cz/2020/03/26/nahrada-ujmy-vznikle-v-dusledku-mimoradnych-a-krizovych-opatreni-v-souvislosti-s-onemocnenim-covid-19/#_ftn10

Další internetové zdroje:

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a změna zákona o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/28149/1/2>
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem..., dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1117&ct1=0>
3. Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. Cpjn 206/2010, R 58/2011, ze dne 13. 4. 2011. dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nscr/cpjn-206-2010>

4. Veřejný ochránce práv. Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>

Judikatura:³⁴¹

1. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02
2. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08
3. náleží Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 1415/18
4. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
5. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3252/12
6. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2321/2016
7. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 30 Cdo 520/2014
8. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008
9. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1134/2011
10. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. 29 Cdo 3137/2007
11. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. 25 Cdo 917/2007
12. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008
13. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/99
14. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. 25 Cdo 737/2008
15. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000
16. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007
17. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3204/2010
18. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2303/2011
19. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2780/2015
20. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4590/2010
21. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3172/2012

³⁴¹ Použitá judikatura je dostupná z: <https://www.aspi.cz/products/search>

22. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1916/2010
23. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 12. 2009, sp. zn. 30 Cdo 2811/2007
24. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 802/2011
25. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.11.2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009
26. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1355/2012
27. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 2. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2040/2012
28. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 968/2014
29. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007
30. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. 30 Cdo 629/2005
31. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2699/2010
32. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1492/2008
33. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4112/2010
34. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 3464/2006
35. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 204/2015
36. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2847/2011

Právní předpisy:

1. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
2. 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)
3. usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
4. ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
5. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

6. zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních
7. sdělení č. 209/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
8. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
9. zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
10. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
11. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
12. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
13. zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových
14. zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
15. zákon č. 549/1991 Sb., České národní rady o soudních poplatcích
16. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)
17. zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)
18. zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)
19. zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
20. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
21. zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
22. zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

23. zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky

RESUMÉ

The topic of this diploma thesis is liability for damage in the exercise of public power from the point of view of the legal regulation contained in Act No. 82/1998 Coll. The thesis deals not only with the current legal regulation of liability of the state and territorial self-governing units for damage caused in the exercise of public power by illegal decisions or incorrect official procedures, it also discusses in more detail the process of claiming damages affected person needs to undergo. For clarity, the thesis is divided into six separate chapters, which are further divided into subchapters focused on a specific area of this topic.

In the first chapter the necessary definition of the key terms liability, damage, non-pecuniary damage or exercise of public power is given. The question of whether the regulation of liability for damage in the exercise of public power falls into the area of private law or public law is also discussed here.

The second chapter discusses the positive legal regulation of liability for damage in the exercise of public power, its international legal basis, the constitutional regulation and the legal regulation allocated to Act No. 82/1998 Coll. Part of the chapter is also devoted to the division of responsible entities, the conditions of liability and the institute of regression payments.

The third chapter deals with the concept of an illegal decision as one of the causes of damage in the exercise of public power. The entities entitled to claim compensation for the damage caused and the terms establishing liability for the damage caused by the illegal decision are listed here. At the end of the chapter, the basic aspects of liability for damage caused by decisions on detention, punishment and protective measures are presented.

The fourth chapter focuses on the issue of incorrect official procedures, which may be, in addition to an illegal decision, also cause of liability for damage regulated by Act No. 82/1998 Coll. To illustrate, this chapter also discusses examples of official practices that have been found to be incorrect by the court.

The fifth chapter is devoted mainly to cases of non-compliance with the statutory deadline for taking an act or issuing a decision and the unreasonable length of the proceedings. The aspects that need to be taken into account when assessing whether the proceedings were disproportionately long or not are discussed in detail here.

The final chapter six discusses the course of claiming compensation of damages incurred in the exercise of public power since the preliminary hearing of

the claim with the public authority competent to act on behalf of the state to bringing an action in court. Limitation periods limiting the enforceability of a claim or the costs of compensation proceedings will not be left out of the way either.