

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Diplomová práce

**Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným
úředním postupem**

Veronika Vetešníková

Plzeň 2013

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra občanského práva

Diplomová práce

**Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným
úředním postupem**

Jméno a příjmení: **Veronika Vetešníková**

Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**

Studijní obor: **Právo**

Zadávací katedra: **Katedra občanského práva**

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Josef Vrabec**

katedra občanského práva

Plzeň 2013

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, 27. Března, 2013

Podpis plným jménem:

Na tomto místě bych zároveň ráda poděkovala JUDr. Josefu Vrabcovi za jeho cenné názory a podnětné připomínky, které mi byly nápomocny při sepisování této práce.

Obsah:

Úvod.....	1
1. Stručný historický exkurs vývojem naší právní úpravy	2
2. Úvod do problematiky	5
2.1. Pojem odpovědnosti za škodu.....	5
2.2. Předmět a účel institutu.....	6
2.3. Postavení institutu v rámci právního řádu ČR.....	7
2.4. Zákon č. 82/1998 Sb.....	9
2.4.1. Vývoj podoby zákona.....	9
2.4.2. Struktura zákona.....	11
3. Obecně o odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem	13
3.1. Obsah.....	13
3.2. Nositelé odpovědnosti.....	14
3.2.1. Stát.....	15
3.2.2. Územní celky v samostatné působnosti.....	19
3.3. Konkretizace pojmu nesprávný úřední postup.....	20
3.3.1. Pozitivní vymezení.....	20
3.3.1.1. Průtahy.....	22
3.3.1.2. Poškození věci.....	26
3.3.1.3. Doložky právní moci.....	28
3.3.1.4. Notářská činnost.....	29
3.3.1.5. Činnost soudního exekutora.....	32
3.3.1.6. Další vybrané postupy.....	34
4. Předpoklady vzniku odpovědnosti	37
4.1. Vznik škody.....	37
4.2. Příčinná souvislost.....	40
5. Náhrada škody a způsob jejího uplatnění	42
5.1. Rozsah náhrady škody.....	42
5.2. Způsob uplatnění nároku.....	44
5.2.1. Předběžné projednání.....	44
5.2.2. Řízení před soudem.....	47
5.3. Promlčení.....	49
6. Právo na regresní úhradu	51
6.1. Pojem.....	51
6.2. Podmínky uplatnění regresního nároku.....	51
7. Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem de lege ferenda	54
7.1. Současná úprava de lege ferenda.....	54
7.2. Institut ve světle nového občanského zákoníku.....	55
Závěr	57
Resumé	59
Seznam použitých zdrojů	60

Úvod

Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem je významným institutem ochrany subjektů soukromého práva proti výkonu veřejné moci. Jako takový je institut poměrně novou záležitostí a jeho plné uplatnění bylo možné až v souvislosti s rozvinutím myšlenky demokratického právního státu.

Důvody jeho vzniku je třeba hledat hlavně v závazku státu poskytovat ochranu základním lidským právům, v zásadách výkonu veřejné moci a konečně i v nutnosti udržovat důvěru ve veřejné instituce. Nikdo není neomylný, a je tak potřeba předjímat situace, kdy může dojít k pochybení při výkonu veřejné moci a především stanovit způsob, jakým se může poškozený proti tomuto bránit.

Ve své práci se budu snažit hlavně poskytnout analýzu problematiky, která by měla dát čtenáři základní přehled o vzniku a vývoji tohoto institutu, o jeho postavení v rámci právního řádu, o podmínkách a způsobu jeho uplatnění v reálném životě a zároveň bych se ráda dotkla i budoucnosti tohoto institutu a jeho možných změn. Struktura práce se částečně odvíjí od zákonné úpravy, ale i od mého vnímání vnitřní posloupnosti jednotlivých témat, vztahujících se k tomuto zvláštnímu druhu odpovědnosti.

Vývoj institutu odpovědnosti státní moci byl poměrně problematický, a to hlavně z důvodu historických událostí na našem území. Po většinu doby své existence byla odpovědnost státní moci pouze formální deklarací a její praktické využití dosti pokulhávalo za literou zákona, nebo v horším případě chyběla i dostatečná zákonná úprava. Což už dnes naštěstí neplatí.

Jako těžiště práce bych chtěla zvolit vymezení samotného pojmu nesprávného úředního postupu, neboť jak jsem dohledala, nebylo toto téma zatím v zásadě detailněji zpracováno. Většinou byla totiž pozornost věnována problematice odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci obecně, což mělo většinou za důsledek nedostatečné vystihnutí obsahu nesprávného úředního postupu. V dalších kapitolách jsem si pak stanovila za úkol popsat proces uplatnění nároku na náhradu újmy způsobené postupem orgánů veřejné moci.

Mým hlavním cílem je tedy co nejlíže vystihnout dnešní právní úpravu odpovědnosti veřejné moci za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem a případy, kdy a jak má být aplikována.

1. Stručný historický exkurs vývojem naší právní úpravy

Téma konfliktů mezi činností státu a zájmovou sférou jedince je nedílnou součástí právních teorií. Úprava povinnosti státu nahradit škodu způsobenou při výkonu veřejné moci tak, jak ji známe dnes, je výsledkem složitého vývoje společnosti až k dnešnímu pojetí demokratického právního státu. Názory na postavení státu a jeho úředníků ve vztahu k občanům prošly mnoha stádii od úplné neodpovědnosti státu až po dnešní objektivní pojetí. Vyvíjeli se hlavně v souvislosti s rozsahem úkolů, které byly státu přiřítány.¹

Vývoj právní úpravy v českých zemích vystihuje, jak obtížné bylo přejít od pouhé formální deklarace principu odpovědnosti za škodu k jeho reálnému uplatnění. V období absolutismu v zásadě nebyly dány podmínky pro vznik práva poddaného na náhradu škody způsobené mu při výkonu veřejné moci. Stát zosobňoval panovník. Státní úředníci odpovídali panovníku, který za správné hájení obecných zájmů odpovídal pouze Bohu a svému svědomí. Poddaným nebyla přiznána žádná práva ke kontrole úředníků a byli povinni se jejich rozkazům pouze podrobovat.²

V 19. století začalo být obecně uznáváno, že stát má nějakým způsobem odpovídat za škody způsobené svými orgány, ale důvody se lišily. Existovalo několik různých teorií, které zakládaly ručení státu za své úředníky na různých interpretacích vztahu stát – úředník. Například soukromoprávní teorie přirovnávaly tento vztah ke vztahu mandanta a mandátáře, nebo korporace a jejích orgánů, jejichž prostřednictvím se projevuje navenek. Dále existovaly tzv. státoprávní teorie, ke kterým patřila kupříkladu tzv. garanční teorie. Stát bere za úředníka mlčky záruku při jeho ustanovení do funkce a subsidiárně pak odpovídá za škody, které tento úředník způsobil (odpovědnost za jiného). Poslední je tzv. reprezentační teorie, která již považuje činy úředníka za činy státu samotného, a proto odpovídá stát za škodu přímo.³

Jedno z prvních legislativních řešení obsahoval Dvorský dekret ze 14. 3. 1806 č. 758 Sb. zák. soudních (platnost uznávána i po r. 1945). Podle něj sice nemohli být státní úředníci obžalováni před civilním soudem pro své úřední jednání, avšak existovala výjimka uvedená v ust. § 6 zákona o ministerské

¹ MATĚJKA, J.: Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci (podle práva československého, francouzského a německého), Praha: Rolnická tiskárna, 1923, s. 4

² MATĚJKA, J.: Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci (podle práva československého, francouzského a německého), Praha: Rolnická tiskárna, 1923, s. 4, 5

³ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 602

odpovědnosti z r. 1867, která znamenala, že: „i soukromé osoby se mohly soudní cestou domáhat na ministrovi náhrady škody, kterou jim svou úřední činností způsobil, ovšem teprve poté, co ministrovo jednání bylo státním soudním dvorem shledáno nezákonným.“ Do té doby nebyla odpovědnost státu nijak zakotvena. Základní zákon státní o moci výkonné z r. 1867 už počítal se zvláštní úpravou, která by stanovila, že budou státní zřízení za škodu sami soukromoprávně odpovídat. K vydání takového zákona ale nikdy nedošlo.⁴

Rok 1918 byl sice pro české země přelomový, ale veškerá legislativní činnost se soustřeďovala hlavně na co nejrychlejší vytvoření samostatné Československé republiky. Právní řád tak nedostal zásadnějších změn a většina zákonů zůstala v duchu continuity práva v platnosti. Snahy o úpravu odpovědnosti státu se projeví až v souvislosti s přijetím Ústavy ČSR z roku 1920 (zákon č. 121/1920 Sb.). V ust. § 92 bylo stanoveno, že zákon určí, za jakých podmínek bude stát ručit za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci. K přijetí zvláštního zákona však opět nedošlo a soudní judikatura tak vyvodila, že: „není-li zákona, který by státu ukládal ručení za takové škody, stát za ně neodpovídá.“⁵ I přesto lze jistě období první republiky charakterizovat jako zásadní pro přerod našeho státu ve stát plně demokratický, uznávající lidská práva jako základní hodnoty. Bohužel byl tento pozitivní vývoj přerušeno začátkem 2. světové války a později i nástupem socialismu.

Události února 1948 nastolily nový politický řád, který nehodlal pokračovat v hodnotách nastavených v období první republiky. I přesto, že úprava odpovědnosti státu za výkon veřejné moci jednoznačně nepatřila k prioritám socialistického zákonodárství, byla připuštěna Ústavou Československé republiky z r. 1948 (Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.), a to v ust. § 145, který stanovil: „*Jak ručí stát a soudce za náhradu škody, kterou soudce způsobil tím, že poruší právo při konání svého úřadu, stanoví zákon.*“⁶ Tím byl nově občanský zákoník (z. č. 141/1950 Sb.), který v ust. § 346 opět jen dále odkazoval na úpravu obsaženou ve zvláštních zákonech a tyto zákony se omezily jen na několik vcelku výjimečných případů. Šlo například o odškodnění za uloženou vazbu či trest v případě, že byl dotyčný zproštěn obžaloby, nebo bylo zastaveno trestní stíhání. V potaz však byla brána pouze újma majetková (ust. § 393 až 396 z. č. 64/1956

⁴ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 603

⁵ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 603

⁶ Beck-online, [online]. [cit. 2013-03-11], Dostupné z: <http://lurl.cz/pi2S>

Sb., trestní řád). Nejvyšší soud pak alespoň vyloučil činnosti povahy „neúřední“ (hospodářská, technická, atd.).⁷

Ústava z roku 1960 (z. č. 100/1960 Sb.) již neobsahovala žádné ustanovení týkající se odpovědnosti veřejné moci. Tudíž byla úprava ponechána čistě na občanském zákoníku a zvláštních zákonech. V roce 1964 byl vydán nový Občanský zákoník (z. č. 40/1964 Sb.), který mimo jiné zakotvil odpovědnost státního orgánu nebo orgánu, na který přešly úkoly státního orgánu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle úpravy obsažené ve zvláštních předpisech (ust. § 426). Byla tak zavedena zvláštní koncepce odpovědnosti samotného státního orgánu. Na druhé straně bylo toto ustanovení podnětem pro aplikaci obecných ustanovení občanského zákoníku o odpovědnosti za škodu na tento zvláštní druh odpovědnosti.⁸

Šedesátá léta obecně znamenala pro Československo uvolnění tuhého režimu a hlavně snahy o nasměrování k demokratičtějším hodnotám. V rámci těchto dějů započaly práce na nové komplexní úpravě odpovědnosti veřejné moci, kterou se ještě na poslední chvíli podařilo prosadit těsně na počátku normalizace. Touto úpravou byl zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, který zároveň zrušil již zmíněné ust. § 426 občanského zákoníku. Zákon stanovil některé základní podmínky úpravy a svým obsahem se v zásadě nelišil od dnešního pojetí odpovědnosti státu.⁹ V nezměněné formě platil až do r. 1998, kdy byla přijata nová právní úprava (z. č. 82/1998 Sb.), která s několika změnami platí dodnes.

⁷ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 603, 604

⁸ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 604

⁹ ŠVESTKA, J. a DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 476

2. Úvod do problematiky

2.1. Pojem odpovědnosti za škodu

Jde o zvláštní formu právního vztahu, ve kterém na základě porušení primární právní povinnosti, která může vyplývat ze smlouvy či ze zákona, dochází ke vzniku sekundární právní povinnosti sankční povahy.¹⁰ Závazek ke splnění primární povinnosti i nadále trvá, ale přistupuje k němu povinnost nová, která představuje předvídaný tíživý právní následek a zároveň prvek státního donucení. Původní právní povinnost se totiž ukázala jako neefektivní prostředek k uspokojení potřeby a je nutno zvolit prostředek efektivnější.¹¹ Sekundární povinnost je zaměřena zejména na reparaci a v jejím rámci případně na navrácení v původní právní stav, popřípadě ve výslovně stanovených případech na poskytnutí satisfakce.¹²

Této povinnosti logicky odpovídá určité právo oprávněného. Obsah tohoto nového odpovědnostního vztahu má znaky závazkového právního vztahu. Jeden subjekt má postavení věřitele, který má právo od druhého požadovat určité plnění. Druhý subjekt je pak v postavení dlužníka a je tedy povinen plnit věřiteli jeho oprávněné požadavky. Zakotvení odpovědnosti za škodu v právním řádu ČR poskytuje ochranu zejména majetkovým vztahům fyzických i právnických osob.¹³

Jednotlivá právní odvětví soukromého práva obsahují některé odchylky předpokladů vzniku odpovědnosti. Základem však vždy zůstává úprava uvedená v ObčZ, jež je použitelná v celém soukromém právu. Předpoklady obecné občanskoprávní odpovědnosti za škodu jsou protiprávní úkon, škoda, příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a škodou a zavinění. Tyto předpoklady musejí být splněny kumulativně. Jinými slovy pokud není splněn jen jediný, není již třeba zkoumat pro posouzení nároku na náhradu škody zbylé předpoklady.¹⁴

Protiprávní úkon může mít povahu jednání komisivního (ten, kdo porušil primární povinnost, se choval, jak neměl) i omisivního (ten, kdo porušil primární povinnost, se nechoval, jak měl – porušil příkaz určitého chování). Škodou se

¹⁰ GERLOCH, A. Teorie práva. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, Právnické učebnice (Aleš Čeněk), s. 179

¹¹ KNAPPOVÁ, M. Povinnost a odpovědnost v občanském právu, Vydání I. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 205

¹² JEHLÍČKA, O., ŠVESTKA, J. a ŠKÁROVÁ, M.. Občanský zákoník: komentář. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 577-578

¹³ POKORNÝ, M. a HOCHMAN, J. Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním: praktická příručka. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 13

¹⁴ Např. usnesení NS ČR ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 773/2004.

rozumí majetková újma vyjádřitelná v penězích, která vznikla v důsledku porušení určité právní povinnosti, případně povinnosti nepůsobit jinému škodu.¹⁵ Příčinnou souvislostí se vyjadřuje vztah mezi příčinou a následkem a to tak, že bez protiprávního úkonu by škoda nenastala buď vůbec, nebo ne tak, jak nastala. A konečně zavinění, které je typickým předpokladem civilněprávní odpovědnosti. Tento pojem se užívá jako vyjádření vnitřního psychického stavu konajícího subjektu k protiprávnímu úkonu a následku. Rozeznáváme jeho dvě formy, a to zavinění úmyslné a nedbalostní.

Jak už bylo řečeno, tyto aspekty vzniku odpovědnosti za škodu se však vztahují k obecné odpovědnosti. Jejich přesnějším vymezení ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem se budu věnovat níže.

2.2. Předmět a účel institutu

Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem je zvláštním druhem odpovědnosti v rámci výkonu veřejné moci. Představuje zvláštní úpravu odpovědnosti státu nebo územního samosprávného celku ve věcech vymezených zvláštním zákonem. Je významným prostředkem ochrany před nezákonnou činností i nečinností veřejné správy a tedy i výrazem pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti. Primárně má zabezpečit poškozenému účinnou náhradu škody, resp. nemajetkové újmy, která mu byla způsobena při výkonu veřejné moci a obnovit tak předešlý rovnovážný stav. Dále má také působit preventivně proti vzniku takových škod. Možnost uložení sankce v podobě povinnosti nahradit škodu motivuje k dodržování práva a je tak i cestou ke zkvalitňování výkonu veřejné moci. Nesprávnost či nezákonnost postupů a rozhodnutí veřejné moci má totiž závažný dopad na důvěru ve veřejné instituce a jde tudíž o velmi citlivé společenské téma.¹⁶

Institut odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci pak logicky plní stejnou funkci, jakou má obecná občanskoprávní odpovědnost za škodu při zajištění dodržování práva osobami soukromého práva.

¹⁵ KOBLIHA, I., ELISCHER, D., HOCHMAN, J., HUNJAN KOBLIHOVÁ, R., TULÁČEK, J. Náhrada škody podle občanského a obchodního zákoníku, zákoníku práce, v oblasti průmyslového vlastnictví a podle autorského zákona: praktická příručka. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 12

¹⁶ ŠVESTKA, J. a DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 476,477

2.3. Postavení institutu v rámci právního řádu ČR

Zařazení institutu jako celku do jediného právního odvětví je mírně řečeno problematické. Obsahově spadá bezesporu do občanského práva, potažmo práva soukromého. Škoda však musí být způsobena výkonem veřejné moci, což nás zavádí do práva veřejného, a to hlavně ústavního a správního. Dá se tedy říci, že institut odpovědnosti za škodu způsobené nesprávným úředním postupem vychází ze všech těchto právních odvětví.

Tato odpovědnost má své nejhlubší základy v ústavním pořádku České republiky, a to už v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR (dále jen Ústava)¹⁷: „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“ Jinak řečeno v demokratickém zřízení je nutné krom obecného definování základních práv a svobod i vytvoření systému jejich účinné ochrany. V čl. 2 odst. 3 Ústavy, který omezuje výkon státní moci, je stanoveno, že ji lze vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými v zákoně. Jde tedy o jasný protiklad k zásadě legální licence, která jinak ovládá právo soukromé. Obsahově se tento článek shoduje s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen LPS)¹⁸. V obou těchto případech by dle rozšířeného názoru, ke kterému se přikláním i já, bylo o něco vhodnější použití termínu veřejná moc, neboť je obsáhlejší a vztahuje se i na výkon samosprávy.

Další, asi nejdůležitější zdroj najdeme v Listině základních práv a svobod v čl. 36 odst. 3, který stanoví, že „každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“. Toto ustanovení má generální povahu a je zpracováno jako základní právo každého domáhat se náhrady škody, která mu byla způsobena orgánem veřejné správy či kterýmkoli státním orgánem. Toto právo zahrnuje i právo na odškodnění za omezení osobní svobody v rozporu s čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen EÚLP), zaručené ust. čl. 5 odst. 5 tamtéž. O tom, kdo má škodu nahradit, se tu však již nic nepraví. Proto je v odstavci 4 čl. 36 LPS uvedeno, že podmínky a podrobnosti upraví zákon.

Tím je dnes myšlen zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen OdpŠk) a o změně zákona České národní rady č. 358/1992

¹⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹⁸ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění zákona č. 162/1998 Sb.

Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Tento zákon nabyt účinnosti dne 15. 5. 1998 a nahradil tak dosavadní úpravu obsaženou v zákoně č. 58/1969 Sb. Ve většině ustanovení, rozhodnutí a nálezů týkajících se dané problematiky vedle sebe stojí odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem. Pro účely této práce se budu zabývat hlavně institutem odpovědnosti za nesprávný úřední postup.

Jak už zde bylo řečeno, obsahově zákon spadá do práva občanského a tedy i do působnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen ObčZ nebo občanský zákoník). Zákon č. 82/1998 Sb. je normou speciální ve vztahu k občanskému zákoníku, jako normě obecné (generální). Sám vymezuje jejich vztah v ustanovení § 26 tak, že „*pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem*“. ObčZ se tedy nepoužije tam, kde OdpŠk stanoví něco jiného nebo aplikaci ObčZ výslovně zakazuje. Naopak tam, kde OdpŠk mlčí, použije se zásad a ustanovení občanského zákoníku. Vyčlenění úpravy této odpovědnosti u ObčZ je dáno tím, že škoda vzniká z veřejnoprávního vztahu. Odpovědnostní vztah mezi poškozeným a škůdcem je ale už vztahem soukromoprávním.¹⁹

Otázku, zda lze právo na náhradu škody, resp. nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem, přiznat jen na základě čl. 36 odst. 3 Listiny, není zcela možné jasně zodpovědět s ohledem na různorodou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud ve svých rozhodnutích vyjádřil negativní postoj založený hlavně na výkladu čl. 36 odst. 4 LPS, který při stanovení podmínek odkazuje na zvláštní zákon.²⁰ Jinými slovy se přímo v ústavní rovině počítá s tím, že právo na náhradu škody může vzniknout jen při splnění předpokladů vyplývajících z tohoto zákona.²¹ Proti tomuto se staví judikatura Ústavního soudu, který je jako vždy mnohem zdrženlivější, pokud se jedná o jakékoli omezení práv zakotvených v Ústavě či LPS. Ústavní soud zde vychází především ze slova „každý“ v čl. 36 odst. 3 LPS, z něhož má vyplývat obecný přímý nárok každého na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem a neměl by být zužován zákonem, jakožto normou nižší právní síly.²² Vojtek ve svém komentáři k OdpŠk takovýto přístup považuje za přezíravý

¹⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb. [online]. [cit. 2013-02-25] Dostupné z: <http://1url.cz/yWkU>

²⁰ Např. Rozsudek NS ČR soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. Zn. 32 Cdo 3916/2008, či Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2006, sp. Zn. 25 Cdo 159/2005

²¹ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 4

²² Nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 14. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09

k významu zákona jako základního pramene práva a vyjadřuje souhlasný názor s Nejvyšším soudem, k čemuž se přikláním i já. Podobný problém se pak objevuje ve výkladu vztahu k EÚLP, kde byl ale hlavním tématem související judikatury nárok na náhradu škody či přiměřené zadostiučinění týkající se rozhodnutí o vazbě či trestu, což spadá do problematiky nezákonného rozhodnutí. V neposlední řadě stojí otázka, zda lze nároky z odpovědnosti státu posoudit i dle ustanovení ObčZ o ochraně osobnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že OdpŠk upravuje odpovědnost za škodu i nemateriální újmu, kdežto ochrana osobnosti je založena na odlišných zásadách může být řešením, že se ustanovení § 11 a násl. ObčZ, která se ochrany osobnosti týkají, neuplatní.²³

2.4. Zákon č. 82/1998 Sb.

2.4.1. Vývoj podoby zákona

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) nabyt účinnosti dne 15. 5. 1998 a nahradil tak dosavadní zákon č. 58/1969 Sb. Vztah těchto dvou předpisů je řešen v ustanovení § 36 OdpŠk, ve kterém je výslovně vyloučena retroaktivní působnost nového zákona (*„Odpovědnost podle tohoto zákona se vztahuje na škodu způsobenou rozhodnutími, která byla vydána ode dne účinnosti zákona, a na škodu způsobenou ode dne účinnosti zákona nesprávným úředním postupem.“*). Vznik nové úpravy si vyžádaly hlavně změny v ústavních, politických a společenských poměrech, které byly následkem přeměny našeho státu ve stát plně demokratický. Původní úprava již nemohla zcela pokrývat ústavně zaručené právo občanů na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.²⁴ Podle předcházející úpravy byl jediným nositelem odpovědnosti za škodu stát, což bylo ve zřejmém rozporu s nově zavedeným principem práva na samosprávu. Úprava tak neodpovídala ústavní ani

²³ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 6

²⁴ ČERVENÁ, R. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998, č. 8. [online]. [cit. 2013-02-25], Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/files/178/BA_98_08.pdf

zákoně upravě výkonu veřejné moci, což bylo jasně vyjádřeno i v důvodové zprávě.²⁵

Podoba zákona prošla jistým vývojem. Byl několikrát doplňován a měněn. Poprvé tomu tak bylo u změn provedených zákonem č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, jenž kvalifikoval některé činnosti soudního exekutora jako výkon státní správy (ust. § 4 odst. 1 OdpŠk). V ustanovení § 4 odst. 2 OdpŠk je pak jasně stanoveno, že dané činnosti notářů i soudních exekutorů se považují za úřední postup.

Na základě nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 234/2002 Sb. bylo s účinností od 6. 6. 2002 zrušeno ustanovení § 31 odst. 3 OdpŠk. Toto ustanovení bylo dle Ústavního soudu v rozporu s čl. 36 odst. 3 LZPS. Zrušený odstavec stanovil: „*Nárok na náhradu nákladů řízení v rámci náhrady škody vznikne pouze tehdy, pokud rozhodnutím vznikla škoda a pokud náhrada nákladů již nebyla přiznána podle procesních předpisů.*“ Jak už zde bylo uvedeno, tento zákon je těsně spjat s právem občanským. Pracuje s občanskoprávní definicí škody, tedy jde o majetkovou újmu vyjádřitelnou penězi, spočívající ve zmenšení, snížení nebo jiném znehodnocení majetku poškozeného, tak i ve vynaložení nákladů na odstranění tohoto znehodnocení. Z této definice je jasné, že škodou mohou být také účastníky řízení skutečně vynaložené náklady na to které řízení, a že stát tak nese odpovědnost i za takto vzniklou škodu, samozřejmě za splnění dalších podmínek vzniku tohoto vztahu odpovědnosti.²⁶

K další novelizaci došlo zákonem č. 539/2004 Sb., který do ustanovení § 9 OdpŠk doplnil, že náhrada škody se nadále neposkytuje za vazbu nařízenou v řízení o předání do ciziny.

V roce 2006 vstoupila v platnost asi nejvýznamnější novela, a to zákon č. 160/2006 Sb., který kromě několika upřesňujících změn zakotvil v ustanovení § 31a možnost požadovat přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Před účinností této novely Ústavní soud konstatoval, že zákon mu nedává možnost přiznání jiné satisfakce, než je pouhé konstatování, že došlo k porušení práva na projednání věci soudem bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě.²⁷ Novela také zavedla obligatorní předběžné projednání nároku z nesprávného úředního postupu, neboť předtím se tato povinnost vázala pouze k uplatnění

²⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb. [online]. [cit. 2013-02-25], Dostupné z: <http://1url.cz/yWkU>

²⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. dubna 2002, uveřejněný pod č. 234/2002 Sb.

²⁷ Např. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 10. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 532/04

nároku na náhradu škody vzniklé v důsledku nezákonného rozhodnutí. A dále pak bylo do zákona č. 82/1998 vloženo ustanovení v podobě § 6a týkající se odpovědnosti za porušení práva na osobní svobodu, kde sám zákon odkazuje např. na čl. 8 LPS, čl. 5 EÚLP, ve znění pozdějších protokolů, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., ve znění sdělení č. 41/1996 Sb. a sdělení č. 243/1998 Sb.²⁸ Blíže se problematice těchto institutů budu věnovat v dalších kapitolách.

Zákonem č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů se v souvislosti s přijetím trestního zákoníku upravila ustanovení § 30 OdpŠk tak, že náhrada ušlého zisku se nadále bude poskytovat také za každý započatý den zabezpečovací detence (vedle výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranné výchovy a ochranného léčení), která byla s účinností od 1. 1. 2010 zavedena jako nový druh ochranného opatření.

Zákonem č. 41/2011 Sb. pak bylo dotčeno ustanovení § 6 OdpŠk, kdy šlo o úpravu situací, kdy podle zákona č. 21/1992 Sb., může namísto České národní banky vykonávat dohled nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy a obchodníky s cennými papíry jiný členský stát EU.

Zatím poslední změna byla provedena zákonem č. 396/2012 Sb., který se opět týkal činnosti soudních exekutorů. Upravil situaci, kdy soudnímu exekutorovi zanikl výkon exekutorského úřadu a jedná za něj jeho zástupce. Přesněji byla do ust. § 4 odst. 1 za slova „soudního exekutora“ přiložena slova „*případně jeho zástupce, zanikl-li exekutorovi výkon exekutorského úřadu a je-li tímto zástupcem exekutorský kandidát,*“. Změna byla provedena rovněž v ustanovení týkajícím se nezákonného rozhodnutí.

2.4.2. Struktura zákona

Zákon je rozdělen do čtyř částí. První nejrozsáhlejší část, nazvaná „Odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu“, obsahuje prakticky celou materii této dané problematiky (např. úvodní ustanovení, podmínky odpovědnosti, nezákonné rozhodnutí, nesprávný úřední postup, uplatnění nároku, právo regrese, vztah k ObčZ, způsob a rozsah náhrady škody, atd.). Zde je důležité hlavně výslovné oddělení odpovědnosti státu od odpovědnosti územních samosprávných celků za výkon veřejné moci v jejich samostatné působnosti.

²⁸ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 3

Zbylé části pak mají pouze doplňující charakter. Část druhou tak tvoří pouze derogační klauzule, kterou se zrušuje zákon č. 58/1969 Sb. V části třetí je uvedena změna notářského řádu, která se promítla v ust. § 57 notářského řádu (dále jen NotŘ)²⁹: „*Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, notář odpovídá žadateli.*“

V poslední části je pouze závěrečné ustanovení o nabytí účinnosti. Zákon č. 82/1998 Sb. se tak vztahuje na škodu způsobenou ode dne účinnosti zákona nesprávným úředním postupem. V případě, že např. nesprávný úřední postup trval určitou dobu za účinnosti předcházející právní úpravy a bylo v něm pokračováno i za účinnosti úpravy OdpŠk, budou se nároky na náhradu škody vzniklé do dne účinnosti zákona č. 82/1998 Sb. posuzovat dle zákona č. 58/1969 Sb. a nároky vzniklé ode dne účinnosti zákona č. 82/1998 Sb. dle této úpravy. Nebo v situaci, kdy k pochybení došlo za účinnosti staré právní úpravy, avšak škoda vznikla později až za účinnosti dnešní úpravy, bude se nárok na náhradu škody posuzovat podle nynější právní úpravy.³⁰

²⁹ Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

³⁰ ČERVENÁ, R. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998, č. 8. [online]. [cit. 2013-02-26], Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/files/178/BA_98_08.pdf

3. Obecně o odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem

3.1. Obsah

Jak jsem zde již uvedla, zákon č. 82/1998 Sb. rozlišuje dvě formy odpovědnosti. Nás bude zajímat hlavně odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Vznik takové odpovědnosti spočívá v porušení pravidel předepsaných právními normami pro postup orgánů státu či územních samosprávných celků, který může spočívat jak v činnosti, tak v nečinnosti příslušných subjektů. V zásadě jde o úkony, které sice mohou být součástí rozhodovací činnosti, ale nesmí se bezprostředně odrazit v obsahu vydaného rozhodnutí, jinak by spadala pod nezákonné rozhodnutí.³¹ Za nesprávný úřední postup je nutno dále považovat i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí v zákonné, popř. přiměřené lhůtě. Základ odpovědnosti pak tvoří ustanovení zákona, které stanoví příslušnému orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo provést úkon.³² Skutečnost, že řízení, ve kterém k nesprávnému úřednímu postupu došlo, vyústilo v rozhodnutí, nevylučuje odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.

Odpovědnost je konstruována jako objektivní. Tedy nemusíme zkoumat zavinění jako subjektivní předpoklad. Zákon totiž nevyžaduje úmysl ani nedbalost. Tím se výrazně posiluje postavení poškozeného, neboť škůdce v tomto směru nemá možnost vyvinout se z odpovědnosti pro nedostatek zavinění.³³ Další vlastností je, že státu ani územnímu samosprávnému celku není dána žádná možnost liberace, jako je tomu u obecné odpovědnosti, a tak se nelze takové odpovědnosti zprostit. Tímto zákon staví stát, popř. územní samosprávný celek do pozice tzv. jistého plátce a předpokládá se, že náhrada škody bude poskytnuta vždy při splnění všech podmínek. Jak jsem zde již zmínila, je to dáno závažností důsledků takového nesprávného postupu. Jediným liberačním důvodem, který přichází v úvahu je spoluzavinění poškozeného (subsidiarita ObčZ – ust. § 441 ObčZ). Spoluzavinění může být bráno v potaz hlavně u jednání, kterými si poškozený sám zvětšil rozsah újmy. Někdy pak u jednání, jimiž se podílel

³¹ KOBLIHA, I., ELISCHER, D., HOCHMAN, J., HUNJAN KOBLIHOVÁ, R., TULÁČEK, J. Náhrada škody podle občanského a obchodního zákoníku, zákoníku práce, v oblasti průmyslového vlastnictví a podle autorského zákona: praktická příručka. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 77

³² FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 239

³³ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 31

na vzniku samotné škodné události.³⁴ Pro posouzení rozsahu spoluzavinění je pak nejdůležitější vztah mezi jednáním poškozeného a dalšími okolnostmi na jeho a na škůdcově straně, a o porovnání významu té které skutečnosti ve vztahu ke způsobení škody a vlivu na její rozsah.³⁵ Tyto dvě vlastnosti ale neznamenají, že se nemusí náležitě prokazovat všechny podmínky odpovědnosti. Ve fázi předběžného projednání i v občanském soudním řízení poškozený nese povinnost tvrzení a důkazní břemeno.

Tudíž nesmíme zapomínat, že i zde musí být splněny zákonné předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu. Poškozenému vznikla nesprávným úředním postupem škoda, popř. nemajetková újma, tedy zde existuje příčinná souvislost mezi vznikem újmy a nesprávným úředním postupem.

3.2. Nositelé odpovědnosti

Dnešní úprava přisuzuje odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem jak státu, tak i územním samosprávným celkům v rámci jejich tzv. samostatné působnosti. V tom se liší od předchozí úpravy zákona č. 58/1969 Sb., který vznikl v době, kdy byla veškerá veřejná moc soustředěna v ruce státu.³⁶ V zákoně č. 82/1998 Sb. je pak každému z těchto nositelů odpovědnosti věnován zvláštní oddíl, ve kterých však spatřujeme značnou analogii. Ustanovení týkající se vymezení subjektů najdeme v části první, hlavě druhé OdpŠk.

Z názvu zákona můžeme dovodit, že se týká odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Veřejnou moc definoval někdejší federální Ústavní soud (Ústavní soud ČR tuto definici prakticky převzal) jako takovou moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně.³⁷ Tyto subjekty, o jejichž právech a povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, nejsou v rovnoprávném postavení s takovým orgánem a obsah rozhodnutí nezávisí na vůli subjektu.³⁸ K výkladu se dále použije zde již uvedený čl. 2 odst. 3 Ústavy, který stanoví limity výkonu moci státní („*secundum et intra legem*“).

Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci se nevztahuje na úkony, při kterých státní orgán nebo orgán územního samosprávného celku

³⁴ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 32

³⁵ Usnesení NS ČR ze dne 21. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3272/2008

³⁶ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 607

³⁷ usnesení uveřejněné pod č. 3/1992 Sbírkou usnesení a nálezů ÚS ČSFR

³⁸ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 607, 608

vystupuje jako osoba soukromého práva a nachází se tak v rovném postavení s ostatními účastníky. Podle ustanovení § 21 ObčZ má stát v těchto vztazích charakter právnické osoby a jeho jednotlivé úkony se podle jejich obsahu řídí ObčZ, zákoníkem práce (zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce), obchodním zákoníkem (zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník) či jinými zvláštními zákony. Tomuto tématu se budu blíže věnovat v následující kapitole.

3.2.1. Stát

Stát je hlavním subjektem veřejného práva. Je veřejnoprávní korporací a tedy právnickou osobou veřejného práva, která je směrem dovnitř i navenek suverénní. Státní moc vykonává buď přímo (sám prostřednictvím svých orgánů a správních úřadů, např. ministerstvo), nebo nepřímo, prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy (např. kraje a obce), na které její výkon přenesla na základě zákonné delegace. Státní mocí je třeba v souladu s čl. 2 odst. 1 Ústavy rozumět moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. OdpŠk je navržen tak, že podle něj lze uplatnit odpovědnost za škodu pouze mocí výkonnou (při výkonu státní správy) a soudní, a to pouze za podmínek vymezených rovněž v tomto zákoně. Škodu způsobenou zákonodárnou činností či škodu způsobenou podzákonnými právními předpisy není možné podle tohoto zákona uplatňovat.³⁹

Z ustanovení § 1 odst. 1 OdpŠk pak přímo vyplývá, že stát jako originární nositel veřejné moci odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která vznikla v rámci výkonu státní moci.

Hlavní význam pro určení vykonavatelů státní moci, u kterých stát odpovídá za škodu dle OdpŠk, mají ustanovení § 3 téhož zákona. Tento paragraf totiž obsahuje enumerativní výčet takových vykonavatelů a dělí je do třech skupin.

V první řadě jde o státní orgány, které byly zřízeny výhradně k plnění funkcí státu a k tomu je vybaven pravomocí a působností rozhodovat o subjektivních právech a povinnostech nepodřízených (stojících vně státní správy) právních subjektů. Jako existují jednotlivé druhy státní moci, dělí se i státní orgány na orgány zákonodárné, výkonné a soudní (především správní úřady, soudy a státní zastupitelství). Zákon ze svého dopadu žádné orgány nevyklučuje. Vzhledem k tomu, že jde o odpovědnost za nesprávný úřední postup,

³⁹ ČERVENÁ, R. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998, č. 8. [online]. [cit. 2013-02-28], Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/files/178/BA_98_08.pdf

bude se nejčastěji jednat o orgány moci výkonné (správní orgány) a soudní, neboť tyto orgány při výkonu svých pravomocí vykonávají úřední postup. Orgány moci zákonodárné zpravidla nevykonávají činnosti, které by mohly být podřazeny pod ust. § 5 písm. b) OdpŠk, protože poslanci a senátoři jsou povinni plnit svůj mandát podle svého nejlepšího svědomí a vědomí a v zájmu všeho lidu (čl. 23 odst. 3 a čl. 26 Ústavy) a je vyloučena existence jakéhokoli předpisu upravujícího, jak má člen zákonodárného sboru hlasovat.⁴⁰

Dále jde o právnické a fyzické osoby, které vykonávají státní správu, avšak nemají charakter státního orgánu. Výkon státní správy jim byl na určitém úseku svěřen zákonem nebo na základě zákona, a takové osoby jsou označovány pojmem „úřední osoby“. Zákon kupříkladu odkazuje na lesní stráž nebo ředitele školy. V postavení úřední osoby pak nepochybně budou i notáři a soudní exekutoři při výkonu zákonem stanovených činností (ust. § 4 odst. 1 OdpŠk).

Třetí možností, kdy je subjektem odpovědnosti stát, je případ, kdy byla škoda způsobena orgány územních samosprávných celků, ale pouze v rámci výkonu jejich přenesené působnosti. Zde jde o výkon státní správy, která byla na obce nebo kraje přenesena zákonem či na základě zákona a stát za její plnění poskytuje příspěvek ze státního rozpočtu. Jde o zvláštní formu dekoncentrace státní správy.

Jak jsem již naznačila, ne vždy jde o výkon veřejné (státní) moci. Stát v některých vztazích vystupuje jako právnická osoba soukromého práva a odpovědnost státu za škodu vycházející z takových vztahů se pak nebude řídit OdpŠk. Půjde tedy kupříkladu o škodu způsobenou porušením právní povinnosti nebo škodu způsobenou mimo výkon veřejné moci jednáním, s nímž zákon spojuje zvláštní druh odpovědnosti (např. za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků), kdy v obou těchto případech bude použito ObčZ.

U škody vzniklé v souvislosti s hospodařením se státním majetkem se rovněž nepoužije úprava OdpŠk, neboť odpovědnost za takovou škodu se řídí zvláštním zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen MajČR). Stát zde vystupuje jako vlastník, který disponuje se svým majetkem v rámci soukromoprávního vztahu a nemůže tedy jít o výkon veřejné moci (ust. § 46 MajČR).⁴¹ V úpravě MajČR je

⁴⁰ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 35

⁴¹ nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 93/99 (141/2001 Usn.)

obsažen výčet některých typů rozhodování, které tento zákon označuje za projev vůle státu jako vlastníka a vyřazuje jej tak ze správního i soudního přezkumu.⁴²

Dále se jedná o vztahy, kde stát vystupuje jako zaměstnavatel, protože u vztahů zaměstnavatel-zaměstnanec je dána odpovědnost dle zákoníku práce. Podobná situace je i u vztahů služebních, kdy dané služební zákony obsahují konkrétní úpravu odpovědnosti státu za škodu v takových vztazích (např. zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, atd.) a tím vylučují aplikaci OdpŠk.

Za výkon veřejné moci se nebudou považovat ani vztahy vycházející z úpravy bezdůvodného obohacení. Jde o několik variant těchto vztahů, a to např. v situaci, kdy není znám subjekt, na jehož úkor došlo k bezdůvodnému obohacení. Stát je v tomto případě nositelem originárního práva na vydání předmětu bezdůvodného obohacení dle věty druhé §456 ObčZ. Švestka toto ustanovení považuje za relikv úpravy ObčZ z roku 1964, který má v dnešní době prakticky nulovou použitelnost.⁴³ Není vyloučeno, že stát může vystupovat i jako subjekt, na jehož úkor k bezdůvodnému obohacení došlo nebo v opačném případě jako ten, kdo se na úkor jiného bezdůvodně obohatil.

Dalším zvláštním druhem odpovědnosti, která nespadá pod úpravu OdpŠk, je odpovědnost za škodu způsobenou činností představitelů státu v obchodních společnostech. Zde se použije ustanovení § 66 odst. 8 ObchZ a stát tak bude odpovídat za škodu, jež způsobili odpovědní poslanci nebo senátoři, kteří vystupují v orgánech obchodních společností se souhlasem nebo na návrh státu (analogicky u územního samosprávného celku s jejich zastupiteli).⁴⁴ V případě činnosti insolvenčního správce by se mohlo zdát, že jde o výkon veřejné moci a s ní spojené odpovědnosti za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb., ale není tomu tak. Jeho samostatná odpovědnost je zakotvena v ustanovení § 37 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Jde o odpovědnost za škodu nebo jinou újmu vzniklou v důsledku porušení povinností uložených zákonem či rozhodnutím soudu nebo porušením odborné péče, a to dlužníku, věřitelům nebo třetím osobám. Tato samostatná odpovědnost, ale nemá žádný vliv na odpovědnost státu v insolvenčním řízení, kde může být škoda

⁴² VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 9

⁴³ ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 522

⁴⁴ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 10

samozejmě způsobena nesprávným úředním postupem soudu (např. dohlédací činnost).⁴⁵

Rovněž restituční předpisy (např. zákon. č. 119/1990 Sb, o soudní rehabilitaci, zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích) vytvořily zvláštní kategorii nároků na náhradu škody, které se nebudou řídit úpravou OdpŠk, neboť tyto zákony jsou ve vztahu k OdpŠk zákony zvláštními. Dle Vojtka však není vyloučena odpovědnost státu za nesprávný úřední postup orgánu státu povolaneho k řešení uplatněných restitučních nároků.⁴⁶

V případech škod způsobených uživateli pozemních komunikací závadami v jejich sjízdnosti či schůdnosti, nebo škod způsobených vlastníky sousedních nemovitostí v souvislosti se stavebním stavem či dopravně technickým stavem komunikací, stát odpovídá rovněž podle zvláštního zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Dalšími případy, kdy je odpovědnost státu za škodu založena zvláštními předpisy, a tudíž se na ně nevztahuje OdpŠk, jsou např. škody způsobené zvláště chráněnými druhy zvěře. Dále je jím i odpovědnost za škodu, která vznikla osobám, jež poskytly součinnost některé z organizačních složek státu.

Výkonem veřejné moci rovněž nejsou jednání, při kterých osoby jinak reprezentující stát nebo územní samosprávný celek zcela vybočily z rámce plnění úředních povinností. V takových případech hovoříme o excesu z výkonu veřejné moci. Stát není za taková jednání odpovědný. Rámec úředních povinností tvoří hlavně plnění úkolů vyplývajících z pravomoci stanovené zákonem a další činnosti, které mají místní, časovou a věcnou (účelovou) souvislost k činnosti dotčeného orgánu.⁴⁷ Excesem je hlavně jednání, kterým úřední osoba směřuje k naplnění zájmů vlastních, popř. zájmů jiných osob. Pakliže úřední osoba pouze zvolila zcela nevhodný způsob řešení dané situace a sleduje-li takovým jednáním účel splnění úkolu, byť by jeho jednání naplnilo znaky trestného činu, nebude se jednat o exces a stát bude za takové jednání odpovědný dle OdpŠk či jiných zvláštních zákonů.

Stát také neodpovídá za škodu způsobenou člověkem, který se za úřední osobu pouze vydává, i kdyby šlo o bývalého státního zaměstnance, bez ohledu

⁴⁵ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 14

⁴⁶ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 11

⁴⁷ Rozsudek NS ČR ze dne 22. 9. 2010, sp. zn. 25 Cdo 896/2009

na to, že vystupoval v uniformě, která mu při skončení služebního poměru nebyla odebrána.⁴⁸

3.2.2. Územní celky v samostatné působnosti

Vedle státu odpovídají za škodu způsobenou při výkonu veřejné správy i územní samosprávné celky, jde-li o výkon pravomocí v tzv. samostatné působnosti, které jsou jim svěřeny zákonem. Samostatnou působnost pak lze vymezit jako ty záležitosti, které jsou samosprávnému subjektu vlastní, jsou v jeho zájmu a v zájmu jeho občanů a nejde o působnost přenesenou (např. ust. § 14 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích krajské zřízení). Vykonává je vlastním jménem na a na vlastní odpovědnost. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy do ní může stát zasahovat jen, pokud to vyžaduje ochrana zákona a způsobem, který stanovuje zákon. Odpovědnost je odvozována od ústavně zaručeného práva na samosprávu, které náleží územním společenstvím občanů (čl. 100 Ústavy ČR). Ustanovení týkající se vymezení jejich odpovědnosti potom najdeme hlavně v § 1 odst. 2 OdpŠk a dále v § 19 a násl. téhož zákona.

Dle čl. 99 Ústavy se rozlišují vyšší územní samosprávné celky, kterými jsou kraje, a základní územní samosprávné celky, jimiž jsou obce. Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze podle ustanovení čl. 100 odst. 3 Ústavy pouze ústavním zákonem. Proto bylo ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. zřízeno třináct krajů, jejichž postavení je dnes upraveno zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Zvláštní postavení má hlavní město Praha, které je postaveno na roveň vyšším územním samosprávným celkům, avšak jeho detailnější úpravu najdeme ve zvláštním zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Postavení obcí, měst, statutárních měst a jejich městských částí či obvodů upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).⁴⁹

Jak již bylo zmíněno u odpovědnosti státu, územní samosprávné orgány neodpovídají za škodu, kterou způsobily v rámci tzv. přenesené působnosti (§3 OdpŠk). Přenesenou působnost spatřujeme ve výkonu státní správy, která na ně byla v souladu s čl. 105 Ústavy přenesena zákonem nebo na základě zákona, a je tedy vykonávána jejich prostřednictvím. Logicky pak musíme dojít k závěru, že za tyto činnosti musí nést odpovědnost stát jako originární nositel veřejné moci v souladu s čl. 105 Ústavy.

⁴⁸ Rozsudek NS ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006

⁴⁹ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 17

Analogicky jako u odpovědnosti státu pak platí většina pravidel pro vymezení úkonů mimo rámec výkonu veřejné moci, na které se nevztahuje zákon č. 82/1998 Sb. Za tyto úkony pak nesou odpovědnost podle obecných předpisů.

3.3. Konkretizace pojmu nesprávný úřední postup

3.3.1. Pozitivní vymezení

Nesprávný úřední postup je pojmem, pod který dnes můžeme zařadit obrovské množství činností, jimiž se mohou orgány moci veřejné provinít proti platným předpisům. Formy jsou velmi různorodé a nelze je tak shrnout v několika paragrafech. O to se koneckonců nesnažil ani sám zákonodárce. Někomu by se možná mohlo zdát, že zákonná definice nesprávného úředního postupu je jen další ukázkou liknavosti našich zákonodárců. Při hlubším prozkoumání této problematiky však nutně dospějeme k názoru, že to byla naopak opatrnost zákonodárce, která vedla k takovému vymezení. Zákon č. 82/1998 Sb. totiž ve svém § 13 a § 22 uvádí pouze, že „*nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.*“ Jde jen o demonstrativní příklad jedné z jeho možných forem, protože každá snaha o bližší definici by mohla mít za následek neúplné postižení takových nesprávných postupů.⁵⁰ Například Vojtek ve svém komentáři zpochybňuje snahu vyzdvihnout jediný problém (průtahy) na úkor ostatních pochybení zakládajících nesprávný úřední postup.⁵¹

Kdybychom si měli podrobněji rozebrat název, pak přívlastek „nesprávný“ bychom měli chápat ve smyslu protiprávnosti. Nepůjde tedy o neúčelnost nebo nevhodnost. Druhý přívlastek „úřední“ pak značí, že musí jít o činnost spadající pod výkon veřejné moci. A konečně pod pojem „postup“ lze podřadit jak činnost, tak i nečinnost orgánu veřejné moci.⁵² O „úřední postup“ tedy jde u osob plnících úkoly orgánu veřejné moci a takový postup slouží k výkonu veřejné moci. Po shrnutí všech tří definic dojdeme k závěru, že u nesprávného úředního postupu jde o „porušení pravidel stanovených právními předpisy (zákony, podzákoné právní předpisy, vnitřní směrnice jednotlivých orgánů, atd.) pro počínání orgánu veřejné moci při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny

⁵⁰ ČERVENÁ, R. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998, č. 8. [online]. [cit. 2013-02-28], Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/files/178/BA_98_08.pdf

⁵¹ VOJTEK, P. K některým otázkám nesprávného úředního postupu v rozhodnutích Nejvyššího soudu ČR, Soudní rozhledy 10/2000, s. 293

⁵² HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 612

v rámci činnosti rozhodovací, ale v obsahu vydaného rozhodnutí se nijak neodrazí“.⁵³

V další větě § 13 a § 22 OdpŠk se tato definice rozšiřuje o ustanovení o přiměřené lhůtě v návaznosti na čl. 5 a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V mnoha případech totiž není zákonná lhůta stanovena, anebo je nutno ji z různých konkrétních důvodů prodloužit, aby se zohlednily okolnosti mající vliv na složitost úkonu nebo vůbec průběhu celého řízení. Dále je možné ze zákona vyvodit ještě tu skutečnost, že o nesprávný úřední postup nepůjde v případě vydání nezákonného rozhodnutí. Nebo lze z jiného úhlu pohledu říci, že bylo-li ve věci vydáno rozhodnutí, nelze v postupu, který mu předcházela a v obsahu vydaného rozhodnutí se odrazil, spatřovat nesprávný úřední postup.⁵⁴ Toto potvrdil v několika případech i Nejvyšší soud ČR.⁵⁵ Výjimkou je nesprávné nebo chybné poučení účastníka soudem o způsobu, jakým má v řízení dále postupovat, neboť takové pochybení se bez pochyby může odrazit ve výsledném rozhodnutí, avšak Nejvyšší soud judikoval, že v takovém případě půjde o nesprávný úřední postup.⁵⁶ Ve zbytku je tedy výklad tohoto pojmu ponechán jen na aplikační praxi a hlavně tedy na soudní judikatuře (zejména Ústavního soudu a Nejvyššího soudu ČR). Ústavní soud tak například potvrdil, že nesprávným úředním postupem není normotvorná činnost nebo nečinnost orgánu moci výkonné, např. vlády.⁵⁷

Formy nesprávného úředního postupu bychom pak mohli rozdělit do několika základních okruhů, jimiž jsou průtahy, poškození věci, doložky právní moci, notářská a exekutorská činnost a některé další postupy. Jednotlivými okruhy se budu zevrubněji zabývat níže.

Dále zákon v ustanovení § 13 odst. 2 vymezuje osoby, které lze považovat za poškozené nesprávným úředním postupem. Popisuje je jako ty subjekty, jimž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Reálně půjde o fyzické a právnické osoby a na rozdíl od odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nemusejí být účastníky řízení, v němž mělo k nesprávnému

⁵³ FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 238, 239

⁵⁴ Např. usnesení NS ČR ze dne 7. 1. 2010, sp. zn. 25 Cdo 1293/2009

⁵⁵ Např. usnesení NS ČR ze dne 25. 8. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1018/2007

⁵⁶ Rozsudek NS ČR ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007

⁵⁷ např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2000, sp. zn. III. ÚS 407/99, nebo náleží ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99

úřednímu postupu dojit.⁵⁸ Bližší specifikaci těchto osob nedovoluje jejich různorodost vzhledem k mnohosti forem nesprávného úředního postupu.⁵⁹

3.3.1.1. Průtahy

Tato kategorie se týká zejména výkonu veřejné moci v rámci soudního a správního řízení. Řekla bych, že dnes jde o jedno z nejožehavějších témat v rámci výkonu soudnictví. Soudní řízení se táhnou i několik let a stát stále hledá východisko ze začarovaného kruhu přetížené justice a neustálého hromadění spisů na stolech jednotlivých soudců. Jednu cestu nám, řečeno s velkou nadsázkou, ukázal na počátku tohoto roku dnes již bývalý prezident Václav Klaus, když do své amnestie začlenil ustanovení o zastavení trestních stíhání trvajících déle než 8 let u trestných činů, za něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody v délce maximálně deset let.⁶⁰ Ale raději se vrátím zpět do seriózní roviny.

Základ pro tuto problematiku můžeme najít již v čl. 38 odst. 2 LPS, který krom jiného stanoví právo každého, „aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů“. Nezákonná nečinnost jako forma nesprávného úředního postupu, je jediná explicitně upravena v zákoně č. 82/1998 Sb. (ust. § 13). Zákon tak demonstrativním výčtem zakládá dva podobné okruhy spadající pod pojem nesprávný úřední postup. Jde o porušení povinnosti učinit úkon nebo povinnosti vydat rozhodnutí. Pod to spadá nevydání i opožděné vydání rozhodnutí, a k tomu i neučinění nebo opožděné učinění úkonu. V obou těchto případech však musí být stanovena povinnost orgánu k vydání rozhodnutí nebo učinění úkonu v určité lhůtě. Taková lhůta může být buď jasně stanovena v zákoně, anebo se může vycházet ze lhůty přiměřené pro úkony orgánu veřejné moci.

V případech, kdy je lhůta pro vydání rozhodnutí nebo provedení úkonu stanovena zákonem, je samozřejmě mnohem snazší posouzení, zda jde o nesprávný úřední postup. Například v občanském soudním řádu (dále jen OSŘ)⁶¹ jsou konkrétní lhůty stanoveny pro rozhodnutí o návrhu na vydání předběžných opatření (ust. § 75c odst. 2 OSŘ), nebo k učinění úkonů a vydání rozhodnutí ve věcech obchodního rejstříku (ust. §200d odst 3, § 200db OSŘ). Nejvyšší prioritu má pak rozhodnutí v řízení o určení, zda je třeba souhlasu rodičů dítěte k jeho osvojení, kdy má soud rozhodnout „přednostně a s největším urychlením“ (ust. §

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07

⁵⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb. [online]. [cit. 2013-03-03], Dostupné z: <http://1url.cz/yWkU>

⁶⁰ Rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013 Sb.

⁶¹ Zákon č. 99/1963, občanský soudní řád

180a odst. 4 OSŘ). V trestním řízení je stanoveno mnohem více lhůt většinou v rámci ochrany práv obviněného, ale také osob zúčastněných na řízení, atd. V trestním řádu (dále jen TRŘ)⁶² najdeme kupříkladu lhůty ke skončení prověřování (ust. § 159 odst. 1 TRŘ) či vyšetřování (ust. § 167 odst. 1 TRŘ). Soud je vázán lhůtami týkajícími rozhodování o stížnosti proti rozhodnutí o zajištění osob a majetku (ust. § 146a odst. 1 TRŘ), dále je tu povinnost soudce v určité lhůtě nařídit ve věci hlavní líčení, předběžné projednání obžaloby anebo učinit jiný úkon směřující k rozhodnutí ve věci (vše v ust. § 181 odst. 3 TRŘ). Lhůta je stanovena i pro písemné vyhotovení rozsudku a předání k doručení (ust. § 129 odst. 2 a 3 TRŘ).⁶³ Správní řád (dále jen SpŘ)⁶⁴ je v tomto ohledu asi nejstriktnější, protože stanovuje lhůty přímo pro vydání rozhodnutí a tedy i pro délku celého správního řízení (ust. §71 odst. 1 a odst. 3 SpŘ). Nesmím zapomenout zmínit, že orgány veřejné moci jsou povinny respektovat též lhůty stanovené interními předpisy, protože nedodržení těchto lhůt je podle názoru Ústavního soudu rovněž v rozporu s čl. 38 odst. 2 LPS.⁶⁵

Zpravidla je však prakticky nemožné stanovit (numericky vyjádřit) lhůtu, v níž by měl soud, popř. jiný orgán rozhodnout. Hlavně v občanskoprávních a trestních věcech jsou jednotlivé stupně náročnosti velmi odlišné.⁶⁶

Tam, kde se pracuje s tzv. přiměřenou délkou řízení, se vychází hlavně z ustanovení čl. 38 odst. 2 LPS a čl. 5 a 6 EÚLP, na které zákon odkazuje. Listina stanoví, že každý má právo na projednání své věci soudem bez zbytečných průtahů, zatímco EÚLP vyžaduje projednání v přiměřené lhůtě, takže vlastně poskytuje ochranu jak proti pomalosti soudů při jednotlivých procesních úkonech, ale i proti celkově nepřiměřené době, po kterou je určitá věc projednávána. Dalším důležitým faktorem je zásada rychlosti řízení, která ovládá všechny typy řízení, vyskytující se v našem právním řádu. V jednotlivých zákonech je popsána jinými slovy, obsah však zůstává stejný. V zásadě spočívá v povinnosti vyřizovat věci, které jsou předmětem řízení, včas a bez zbytečných odkladů. Nejde však o pravidlo absolutní, neboť zde existují další požadavky na rozhodování soudu (popř. jiného orgánu veřejné moci), které mohou stát proti zásadě rychlosti (např. zásada materiální pravdy). Judikaturou bylo stanoveno, že za porušení

⁶² Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

⁶³ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 148

⁶⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁶⁵ srov. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01

⁶⁶ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 149

zásady rychlosti řízení lze považovat „jen takový postup, u kterého doba jeho průběhu nekoresponduje se složitostí projednávané věci, a kdy délka řízení tkví v příčinách vycházejících z působení soudu v projednávané věci. Je přitom nepodstatné, zda průtahy mají původ v činnosti (nečinnosti) jurisdikční či správní složky, tedy zda byly způsobeny neodpovědným přístupem soudce (důvody subjektivní) nebo nedostatečným personálním či materiálním vybavením soudu (důvody objektivní).“⁶⁷ Oproti tomu nemůže stát odpovídat za průtahy, které byly způsobeny nedostatkem součinnosti či dokonce úmyslným jednáním ze strany účastníků nebo byly vyvolány jinými okolnostmi, které nemají původ v povaze soudů a jejich institucionálním a organizačním vybavení.⁶⁸

Pro určení přiměřenosti doby řízení je však nutné primárně vymezit dobu trvání, která se počítá od zahájení řízení do právní moci meritorního rozhodnutí. Do této doby se dále započítávají i řízení o opravných prostředcích, doba přerušení řízení, atd. Při samotném hodnocení přiměřenosti délky řízení je nutno zahrnout i další aspekty, které mají vliv na průběh daného řízení. Tyto aspekty odvozujeme z kritérií pro stanovení výše přiměřeného zadostiučinění, která byla odvozena hlavně z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP) a najdeme je v ustanovení § 31a odst. 3 OdpŠk. Jsou jimi zejména složitost řízení, jednání poškozeného, postup orgánů veřejné moci během řízení a význam předmětu řízení pro poškozeného.⁶⁹ Jde o výčet demonstrativní, lze tedy přihlídnout i k dalším okolnostem, jejichž závažnost z hlediska vlivu na průběh řízení bude srovnatelná.

Judikatura ESLP zde opravdu hrála asi nejvýznamnější roli. K ESLP se může obrátit každý jednotlivec (i skupiny jednotlivců či nevládní organizace), jenž má za to, že došlo k porušení EÚLP a rozhodnutí ESLP ve věci proti České republice jsou pro stát a jeho orgány závazná (čl. 46 odst. 1 EÚLP, čl. 1 odst. 2 Ústavy). ESLP se pak v problematice průtahů hlavně snaží najít rovnováhu mezi zájmem stěžovatele na rychlém vyřízení věci a obecným zájmem státu na řádném výkonu spravedlnosti.⁷⁰ Při svém rozhodování o stížnostech hodnotí, zda vnitrostátní orgány přistupovaly k věci s péčí, kterou si vyžadoval význam řízení pro stěžovatele. Při tom přihlíží ke složitosti věci a k míře, ve které byly průtahy

⁶⁷ srov. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94, publikovaný pod č. 42 ve Sbírce nálezů Ústavního soudu, roč. 1993

⁶⁸ srov. rozsudek NS ČR ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000

⁶⁹ FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 240, 241

⁷⁰ Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., Ministerstvo spravedlnosti, květen 2006, [online]. [cit. 2013-03-04] Dostupné z: <http://lurl.cz/diWy>

zaviněny okolnostmi nezávislými na státních orgánech, z nichž nejvýznamnější je chování stěžovatele (poškozeného), ale také chování jiných osob na řízení zúčastněných, popřípadě jiné objektivní okolnosti.⁷¹ ESLP například stanovil, že porušení práva na rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě lze konstatovat již v průběhu neskončeného řízení, je-li očividné, že dosavadní délka není vzhledem k okolnostem přiměřená (př.: přípravné řízení trvalo neodůvodněně dlouho a ani rychle provedené řízení před soudem již na věci nic nezmění)⁷², nebo že pouze průtahy přičitatelné státu mohou vést ke konstatování překročení přiměřené lhůty, atd.⁷³

Ale abychom se vrátili zpět k naší úpravě. Složitost řízení se odvíjí například od počtu účastníků řízení, množství důkazního materiálu, zda se v řízení vyskytuje mezinárodní prvek, složitostí právní povahy (spory o příslušnost, otázky ústavnosti aplikovaného předpisu), atd. Speciálně v trestním řízení se přihlíží k povaze skutku, rozsahu trestné činnosti a dalším skutečnostem pro toto odvětví typickým. Chování poškozeného může rovněž významným způsobem ovlivnit délku řízení (v pozitivním i negativním smyslu). Na průtazích může mít svou zásluhu například nečinnost poškozeného jako účastníka, nebo na druhé straně *„aktivita ryze obstrukčního charakteru (... , navrhování mnoha nadbytečných důkazů, četné změny podaného návrhu, aj.), a to jak úmyslným, tak nedbalostním jednáním.“*⁷⁴ Od těchto dvou kritérií se odvíjí i třetí, kterým je postup příslušného orgánu. Tedy hledisko, zda byl příslušný orgán tak aktivní, jak bylo potřebné nebo přímo vyžadované zákonem. Jde hlavně o včasné reagování na různé procesní situace, návrhy a postupy účastníků a využívání všech jeho procesních prostředků. V zásadě by nemělo být zohledňováno nedostatečné personální či finanční zaopatření orgánu veřejné moci, neboť je opět odpovědností státu učinit kroky k nápravě takových nedostatků.⁷⁵ Význam řízení pro účastníka je pak dán hlavně typem řízení (trestní, opatrovnické spory, věci osobního statutu, atd.), věkem, popř. zdravotním stavem účastníka. V těchto věcech se zvýšený význam věci předpokládá. V jiných situacích může účastník *„uplatnit tvrzení*

⁷¹Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., Ministerstvo spravedlnosti, květen 2006, [online]. [cit. 2013-03-04] Dostupné z: <http://Iurl.cz/diWy>

⁷² Rozsudek ESLP Bouriau proti Francii ze dne 28. 11. 2000, ust. § 32-33, In: Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., Ministerstvo spravedlnosti, květen 2006, [online]. [cit. 2013-03-04] Dostupné z: <http://Iurl.cz/diWy>

⁷³ Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., Ministerstvo spravedlnosti, květen 2006, [online]. [cit. 2013-03-04] Dostupné z: <http://Iurl.cz/diWy>

⁷⁴ FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 242

⁷⁵ FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 243

*o zvýšeném významu předmětu řízení, nicméně toto své tvrzení pak musí prokázat.*⁷⁶

K nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě dojde i tehdy, přispěl-li orgán veřejné moci k celkově nepřiměřené délce řízení tím, že nerespektoval precedenční závaznost nálezu Ústavního soudu, který mu byl znám z jeho úřední činnosti nebo byl publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu.⁷⁷

Samotná skutečnost, že účastník se nedočkal včasného vydání rozhodnutí v dané věci, je bezesporu chápána jako nepříznivý následek nečinnosti příslušného orgánu. Aby však mohla být chápána jako škoda dle § 442 odst. 1 ObčZ (odškodnitelná majetková újma), musí mít nevydání rozhodnutí dopad do majetkové sféry účastníka.⁷⁸

Zajímavostí je, že Ústavní soud dále rozhodl, že nesprávným úředním postupem je i stanovení nepřiměřeně krátké lhůty pro doplnění žaloby, neboť jde o porušení ústavního práva na spravedlivý proces. Konkrétně šlo o případ, kdy stěžovateli byla před okresním soudem určena pětidenní lhůta pro doplnění žaloby a zároveň bylo uloženo, že žalobní petit musí být „přesný, určitý a materiálně vykonatelný“. Požadavek splnění těchto nároků v takto krátké lhůtě shledal Ústavní soud ve vztahu ke komplikovanosti a nepřehlednosti věci jako nevhodné opatření.⁷⁹

3.3.1.2. Poškození věci

Další formou nesprávného úředního postupu je „*poškození věci v době, kdy ji orgán státu odňal z dispozice vlastníka.*“⁸⁰ Jedná se o postupy, jejichž účelem je zabránit vlastníkovu konkrétní věci v používání této věci způsobem, který spočívá v porušení právních předpisů nebo vlastník již právní předpis porušil a zajištění je následkem takového porušení. Stát pak odpovídá za škodu, která na takových věcech vznikla po dobu, kdy vlastníkovu znemožnil se o tyto

⁷⁶ FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 245, s odkazem na rozsudek NS ČR ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009.

⁷⁷ Rozsudek NS ČR ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009

⁷⁸ VOJTEK, P.: K některým otázkám nesprávného úředního postupu v rozhodnutích Nejvyššího soudu ČR, Soudní rozhledy 10/2000, s. 150

⁷⁹ Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 29. 5. 2001, sp. zn. I. ÚS 165/99

⁸⁰ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 152

věci starat. Nárok na náhradu škody má pouze osoba, která byla po dobu zajištění vlastníkem věci.⁸¹

K odnětí věci z dispozice vlastníka dochází například při celním zajištění věci. Skoro každý už dnes má nějakou zkušenost s celním řízením, a to např. v souvislosti s objednáváním zboží ze zemí mimo evropskou unii. V případě, že hodnota zboží převyšuje určitou částku, je objedávající povinen zaplatit daň z přidané hodnoty, která se vyměřuje v rámci celního řízení. Celní orgány jsou oprávněny věc při vstupu na území ČR zadržet a prošetřit, zda splňuje podmínky k vyměření DPH. Po dobu tohoto řízení je celní orgán povinen ochránit věc před poškozením nebo jiným opotřebením, neboli stát po dobu celního zajištění nese odpovědnost za poškození takové věci. Věci mohou být zajištěny i v případech, kdy existuje podezření, že by věc mohla být předmětem celního deliktu. Jakmile je zjištěno, že tomu tak není, má celní úřad povinnost tuto věc vrátit osobě, které byla odebrána, z čehož lze dovodit, že má být vrácena ve stavu, ve kterém byla při převzetí celním úřadem.⁸² Nejvyšší soud již v jednom ze svých rozsudků vyslovil, že nesprávným úředním postupem je i případ, kdy věc po dobu celního zajištění nebyla dostatečně chráněna před poškozením. Nejvyšší soud v témže rozsudku hlavně stanovil, že příslušný orgán „*musí přizpůsobit způsob uskladnění věcí po dobu jejich zajištění charakteru věcí a jejich vlastnostem. Věci podléhající nepříznivým povětrnostním vlivům proto například nemohou být uskladněny v nechráněných prostorách. Stejně tak věci, které mohou být vzhledem ke svým vlastnostem i v uzavřených prostorách poškozeny, např. vlivem vlhkosti či působením drobných hlodavců, musí být uskladněny (zaopatřeny) tak, aby případný vliv uvedených okolností byl vyloučen.*“⁸³

K případům poškození věcí patřících do vlastnictví soukromých osob může rovněž docházet i v trestním řízení. Kupříkladu jde o věci, které jsou nějakým způsobem v trestním řízení důležité (zejména jako důkazní prostředek). Vlastník takové věci je povinen ji po soudní výzvě vydat orgánům činným v trestním řízení. Nevyhoví-li výzvě, může mu být odňata (ust. § 78-79 TŘ). Orgány činné v trestním řízení jsou povinny věc převzít a zajistit. Jakmile daná věc přestane sloužit účelu v trestním řízení, musí být vrácena „*tomu, kdo ji vydal nebo komu byla odňata, případně tomu, o jehož právu na věci není pochyb*“ (ust.

⁸¹ Rozsudek NS ČR ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 1627/2008

⁸² VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 152

⁸³ Rozsudek NS ČR ze dne 27. 6. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1629/2000

§ 80 TrŘ).⁸⁴ Pokud ale po dobu úschovy podlehnou zkáze, jelikož příslušný orgán nepřizpůsobil uskladnění věcí jejich povaze, a nebude je tak možné vrátit, došlo k nesprávnému úřednímu postupu.⁸⁵ O nesprávný úřední postup jde i v situaci, kdy orgán činný v trestním řízení nezajistí dostatečně majetek osob, které byly vzaty do vazby, anebo neumožní, aby se o majetek postaraly jiné osoby. Stát pak opět odpovídá v případě poškození či ztráty takových věcí.⁸⁶

V rámci civilního řízení bude asi nejlepším příkladem škoda způsobená na věcech v souvislosti s výkonem rozhodnutí vyklizením bytu (ust. § 340-344 OSŘ). Při provádění výkonu tohoto rozhodnutí má soudní vykonavatel postupovat tak, aby nedošlo k poškození věci z vyklizovaného bytu. Zde je dána odpovědnost státu. Výrazně se tu projevuje objektivní charakter odpovědnosti, protože je zcela lhostejné proč k poškození věcí došlo (např. nedbalá práce osob provádějících vyklizení). Rozhodující je výsledek, tedy že byla reálně způsobena škoda na vyklizovaných věcech.⁸⁷

3.3.1.3. Doložky právní moci

Další formou nesprávného úředního postupu je nesprávné vyznačení doložky právní moci.⁸⁸ Doložka právní moci je jinými slovy úřední osvědčení o tom, že konkrétní rozhodnutí nabylo právní moci. Je v zásadě nezměnitelné (překážka rei iudicatae) a jeho obsah je závazný pro všechny účastníky i orgány veřejné moci a působí tak účinky, které mu zákon přiznává. Platí zde presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. Účastník soudního řízení tedy není povinen si správnost této doložky jakkoli ověřovat. Poněvadž u odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nepracujeme s faktorem zavinění, je bezvýznamné, z jakých důvodů došlo k takovému pochybení (např. nedbalostní jednání úřední osoby, vady řízení, pochybení doručujícího orgánu, atd.).⁸⁹

Pokud je doložka vyznačena na rozhodnutí, které doposud nenabylo právní moci, může to mít vážné následky. Například v exekučním řízení je následkem nesprávného vyznačení právní moci omyl účastníka, „*že disponuje exekučním titulem, a to zpravidla ústí ve zbytečné náklady exekučního řízení, v němž tento*

⁸⁴ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 153

⁸⁵ Rozsudek NS ČR ze dne 26. května 2004, sp. zn. 25 Cdo 356/2003

⁸⁶ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 153

⁸⁷ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře. s. 153

⁸⁸ např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 20 Cdo 923/2007

⁸⁹ Rozsudek NS ČR ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. 25 Cdo 890/2004

nedostatek vyjde najevo.“⁹⁰ Samozřejmě i na straně povinného může mít chybná doložka rovněž negativní dopad. Půjde hlavně o případy, kdy mu byla odňata věc na základě nepravomocného rozhodnutí. Tuto věc tedy nemohl v souladu s právem používat a byla mu tak způsobena škoda v podobě ušlého zisku. Ke škodě v důsledku pochybení při vyznačení právní moci může dojít i u různých veřejnoprávních povolení k činnosti. Oprávněný se mylně domnívá, že již může po právu vykonávat danou činnost, ale kvůli pochybení orgánu vydávajícího takové povolení, tomu tak není. Škodu pak lze spatřovat hlavně ve vynaložených nákladech na započetí činnosti a její další vyvíjení (např. nákup reklamního prostoru).⁹¹

Bylo judikováno, že nesprávné vyznačení doložky na rozhodnutí soudu prvního stupně má stejné účinky jako nesprávné poučení o nepřipustnosti odvolání.⁹²

3.3.1.4. Notářská činnost

Sám zákon č. 82/1998 Sb. v ustanovení § 4 odst. 2 explicitně označuje za úřední postup některé činnosti notáře a soudního exekutora. V důvodové zprávě je uvedeno, že bylo nutno notáře tomuto zákonu podřídít zvláštním ustanovením, neboť je nejde zařadit do žádné z kategorií uvedených v ustanovení § 3 OdpŠk (k tomu později analogicky i soudní exekutoři), což dle mého není úplně šťastná formulace, protože obě dvě povolání lze nepochybně podřadit pod pojem úřední osoby (alespoň při výkonu stanovených činností). Podmínky výkonu úředních postupů stanoví zejména NotŘ a exekuční řád⁹³ (dále jen EŘ), ale i další předpisy (např. OSŘ), jimiž jsou notáři a exekutoři vázáni. Porušení těchto předpisů v rámci činností definovaných zákonem č. 82/1998 Sb. je pak považováno za nesprávný úřední postup. To mimo jiné znamená vydělení těchto činností z režimu odpovědnosti podle NotŘ a EŘ.

U notářů jsou vyjmenovány dva typy úkonů, a to sepisování veřejných listin a úkony notáře jako soudního komisaře. U sepisování veřejných listin, lze i bez ustanovení OdpŠk odvodit, že jde o činnost veřejnoprávní povahy. Notář totiž přenáší veřejnou víru na konkrétní jednání, poskytuje ponaučení a dává

⁹⁰ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 154

⁹¹ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 154

⁹² Usnesení NS ČR ze dne 19. června 2003, sp. zn. 21 Cdo 345/2003

⁹³ Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů

projevům vůle kvalifikovanou právní formu. Tou je notářský zápis o právním úkonu (ust. § 62 a násl. NotŘ). Veřejnoprávní prvky těchto listin se pak projeví hlavně v souvislosti s vyšší důkazní hodnotou než u soukromé listiny.

Odpovědnost státu je dána v případech obligatorního sepsání notářského zápisu pro určitý úkon (listina o ustanovení správce dědictví, společenská smlouva s.r.o., závěť nezletilého, který dovršil patnáctý rok života, atd.), ale i v situacích, kdy se účastníci sami rozhodnou pro formu notářského zápisu. Notářský řád potom stanoví náležitosti, které musí zápis splňovat pro to, aby mohl být považován za veřejnou listinu (ust. § 62 NotŘ). Notář je v tomto případě odpovědný za formální i obsahové náležitosti a od toho se odvíjí i posouzení odpovědnosti státu, která se rovněž vztahuje na oba dva druhy náležitostí.⁹⁴

Zvláštní kapitolou jsou zápisy se svolením k vykonatelnosti, jde vlastně o dohodu mezi oprávněným a povinným, ve které povinný odsouhlasí, že pokud svůj závazek nesplní řádně a včas, bude podle tohoto zápisu nařízen a proveden výkon rozhodnutí (vedena exekuce) a aby byl tento zápis exekučním titulem. V následujících ustanoveních pak NotŘ jmenuje další podmínky pro sepsání tohoto typu zápisu. Tento zápis je tedy podkladem k vykonatelnosti, jeho případné vady mohou mít za následek nemožnost provedení exekuce. Nejvyšší soud však judikoval, že škoda v důsledku „nevykonatelnosti“ vzniká až ve fázi, kdy oprávněný nemůže dosáhnout uspokojení své pohledávky ani jiným způsobem.⁹⁵

Nejběžnějším případem nesprávného úředního postupu notáře souvisejícího se sepisováním notářských zápisů pak nejspíš bude pochybení při sepsání závěti, které může vést ke škodě ve formě ušlého zisku. Protože dědicům ze závěti se pro vady závěti nedostane dědictví, které by jim jinak připadlo.

Avšak jsou typy notářských zápisů, které nespádají do kategorie, za jejíž vady nese odpovědnost stát podle OdpŠk. Vojtek ve svém komentáři uvádí notářské zápisy, jimiž se osvědčují právně významné skutečnosti a prohlášení (ust. § 72 a násl. NotŘ) anebo se jimi osvědčují rozhodnutí orgánu právnícké osoby (ust. § 80a a násl. NotŘ). U těchto kategorií totiž existuje výrazný rozdíl, protože u zápisů o právních úkonech je právní úkon učiněn teprve až samotným

⁹⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 3. 3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2217/2009

⁹⁵ Usnesení NS ČR ze dne 6. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2363/2009

zápisem a notář se účastní na tvorbě obsahu. Kdežto u druhé kategorie jde pouze o zachycení úkonu, který se již stal a notář pouze osvědčuje, že se tak stalo.⁹⁶

Zajímavou problematikou je plnění požadavků na ověřování totožnosti osob činících právní úkony zachycené notářským zápisem. NotŘ v ust. § 64 stanovuje, že totožnost musí být prokázána platným úředním průkazem nebo potvrzena dvěma svědky totožnosti. Avšak další požadavky již nenajdeme. Vojtek v komentáři zmiňuje v tomto směru zajímavý případ, kdy byla notáři předložena zfalšovaná plná moc, která zmocňovala k uzavření kupní smlouvy a převzetí kupní ceny (z notářské úschovy).⁹⁷ Falzifikát byl však proveden velmi věrohodně a nevzbuzoval žádné pochybnosti o jeho pravosti. Notář tedy na základě běžné kontroly zhodnotil plnou moc jako pravou a sepsal notářský zápis o provedení úkonu (uzavření kupní smlouvy na nemovitost). Otázkou je, jestli zde došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Nejvyšší soud věc v poslední instanci zhodnotil tak, že nemůže jít o nesprávný úřední postup, neboť notář nezanedbal žádnou ze svých povinností a k odhalení falzifikátu by bylo třeba znaleckého posudku. Proti tomuto názoru se vcelku jasně vyhradil Ústavní soud, když vyhověl stížnosti podané poškozeným v tomto případě a zrušil předchozí rozhodnutí obecných soudů. Chyby spatřoval hlavně ve zkoumání zavinění notáře, což namítal i stěžovatel v souvislosti s objektivním stanovením odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Ústavní soud tedy stanovil, že stát se nemůže zbavit odpovědnosti za nesprávný výkon svých povinností v případech, kdy se postup jeho orgánů ukáže jako nezákonný nebo jinak vadný. V tomto konkrétním případě se vylovil, že zdařilost padělku může být relevantní až v souvislosti s právem regresu státu vůči notáři.⁹⁸ V odlišném stanovisku JUDr. Ivany Janů, které je v zásadě totožné s názory ve Vojtkově komentáři (i obecných soudů) a názorem Nejvyššího soudu, tedy že: „*Za nesprávný úřední postup nelze považovat situaci, kdy předložená listina je natolik zdařilým padělkem, že ho ani při obezřetném chování subjektu, nelze rozpoznat.*“ Dále v odlišném stanovisku upozorňuje na možnost vyvolat „nedozírné finanční nároky na státní rozpočet“, neboť tento nálezný je aplikovatelný i na jiné činnosti státních orgánů.⁹⁹ Pravda se ale jako vždy bude nacházet někde mezi. Je nutné najít kompromis, kterým by se

⁹⁶ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 52, 53

⁹⁷ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 53

⁹⁸ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 529/09

⁹⁹ Odlišné stanovisko JUDr. Ivany Janů k výroku a k odůvodnění nálezu Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 529/09

zohlednilo jak hledisko ochrany před škodami způsobenými podobnými pochybeními, tak i hledisko nároků na výkon veřejné moci.

Další formou činnosti notáře, která je výslovně označena za úřední postup, je úloha notáře jako soudního komisaře v řízení o dědictví. Notáře pověří příslušný soud, aby provedl procesní úkony v řízení o dědictví. Tyto úkony jsou pak považovány za úkony soudu. Notář projednává celé dědické řízení (dle OSŘ). Z toho vyplývá, že opět jde o činnost veřejnoprávní povahy, notář vystupuje jménem orgánu státní moci. Je pak logické, že odpovědnost za škodu způsobenou takovým výkonem bude primárně nést stát. Vojtek spatřuje v ustanovení § 4 odst. 2 OdpŠk nedokonalost úpravy, neboť jsou zde za úřední postup označeny všechny úkony notáře jako soudního komisaře. Svůj názor zdůvodňuje hlavně tím, že zákonodárce nijak nereagoval na podstatnou změnu v rozsahu pravomocí soudních komisařů po novele OSŘ zákonem č. 7/2009 Sb., kdy byla tato pravomoc rozšířena o vydání samotného rozhodnutí v dědickém řízení. Důsledek této změny spočívá v tom, že část úkonů se již bude posuzovat z hlediska odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (nejen jako nesprávný úřední postup).¹⁰⁰

O odpovědnosti státu dle OdpŠk se nebude jednat v případě osvědčovacích činností notáře dle ust. § 72 odst. 1 NotŘ (např. legalizace, vidimace). Notář zde má pouze pasivní postavení. Neodpovídá za právní bezvadnost prohlášení nebo jiných významných skutečností a odpovědnost z těchto činností ponese dle NotŘ. Odpovědnost dle NotŘ bude dána i v souvislosti s další činností notáře v souladu s ust. § 57 NotŘ (např. notářská úschova).¹⁰¹

3.3.1.5. Činnost soudního exekutora

Dalším právním povoláním, které je výslovně uvedeno v ust. § 4 odst. 1 OdpŠk, je soudní exekutor. Stejně ustanovení obsahuje dále i obecný výčet činností, při kterých je dána odpovědnost podle OdpŠk. Těmito činnostmi jsou úkony vykonávané při exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a činnosti vykonávané z pověření soudu podle EŘ. Pro bližší specifikaci se již musíme podívat do exekučního řádu. První je zmíněná exekuční činnost neboli úkony směřující k provedení exekuce, které exekutor provádí na základě soudního

¹⁰⁰ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 51, 52

¹⁰¹ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 51

pověření v souladu s ustanoveními § 35 až 73 EŘ. Tyto úkony se považují za úkony soudu.¹⁰² Jde hlavně o přijímání exekučních návrhů, komunikaci s účastníky exekučního řízení a exekučním soudem, a také vydání exekučního příkazu, jenž má stejné právní účinky jako nařízení výkonu rozhodnutí podle OSŘ. Exekuční řád s vydáním exekučního příkazu splňuje množství podmínek. Například v ust. § 47 odst. 1 EŘ je uvedeno: „*Exekutor je povinen v exekučním příkazu zvolit takový způsob exekuce, který není zřejmě nevhodný, zejména vzhledem k nepoměru výše závazků povinného a ceny předmětu, z něhož má být splnění závazků povinného dosaženo.*“ Několikatisícový dluh by tedy neměl být uhrazen např. prodejem nemovitosti ohodnocené v řádech milionů. Nejvyšší soud dále v jednom ze svých rozhodnutí určil, že nejde o nesprávný úřední postup, jestliže soudní exekutor nařídil dražební rok a následně v dražbě prodal movité věci, ohledně nichž byla podána vylučovací žaloba, aniž by vyčkal, než o ní bude soudem pravomocně rozhodnuto. Nejvyšší soud totiž neshledal žádné porušení povinnosti exekutora, protože exekutor postupoval dle platných předpisů a hlavně podání vylučovací žaloby není zákonnou překážkou pro prodej věcí zajištěných v rámci exekuce. V době dražby ještě nebylo o žalobě pravomocně rozhodnuto a exekuce nebyla rozhodnutím soudu odložena.¹⁰³

Exekutor také obdobně jako notář sepisuje exekutorské zápisy, které jsou rovněž veřejnou listinou. Jde o exekutorské zápisy osvědčující nějaký skutkový děj a stav věci (např. splnění dluhu, stav nemovitostí, bytů a nebytových prostor, atd.), pokud jimi mohou být prokázány nároky v řízení před soudem či jiným státním orgánem a skutkový děj se udál v přítomnosti exekutora, příp. se exekutor osobně přesvědčil o stavu věci (ust. § 77 EŘ).¹⁰⁴ Ustanovení § 78 EŘ o exekutorských zápisech se svolením k vykonatelnosti bylo novelou č. 396/2012 Sb. zrušeno. Nově již tedy exekutor nemůže sepisovat tento typ zápisů. Avšak exekutorské zápisy obsahující svolení k přímé vykonatelnosti sepsané ještě před 1. 1. 2013 (účinnost novely) nepozbývají platnost a stát tak rovněž nese odpovědnost za škodu způsobenou v souvislosti s pochybením při jejich sepsání.

V poslední řadě se odpovědnost státu vztahuje i na činnosti vykonávané z pověření soudu, kterými jsou hlavně doručování soudních písemností a činnost soudního vykonavatele dle ustanovení § 45 a násl. vyhlášky č. 37/1992 Sb.,

¹⁰² VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 56

¹⁰³ Rozsudek NS ČR ze dne 10. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2573/2007

¹⁰⁴ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 56

o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů (ust. § 76 odst. 1 EŘ) a na zjišťování majetku podléhajícího podle rozhodnutí vydaného v trestním řízení zajištění a osobně nebo prostřednictvím jiné osoby vykonává správu takového majetku (ust. § 76a odst. 1 EŘ).¹⁰⁵ Poslední případ je blíže upraven v zákoně č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů. Tímto zákonem bylo vloženo právě ustanovení §76a do EŘ a dále stanovil v ust. § 10 podmínky pro výkon správy, kde uvádí např. povinnost „*řádně ochraňovat a pečovat o jeho zachování, účelně a hospodárně využívat tak, aby nedocházelo k jeho poškozování nebo nedůvodnému snižování jeho rozsahu, hodnoty nebo výnosů z něho*“, atd.

Zvláštností v případě soudních exekutorů je dvoukolejnost odpovědnosti dle EŘ a dle OdpŠk, která je zakotvena v ustanovení § 32 EŘ. Mimo jiné se zde říká, že: „*Exekutor odpovídá za škodu i tehdy, byla-li škoda způsobena při výkonu exekuční nebo další činnosti jeho zaměstnancem; případná odpovědnost této osoby podle zvláštních předpisů tím není dotčena.*“ Tato skutečnost byla podpořena i judikaturou Nejvyššího soudu¹⁰⁶ a má bezesporu pozitivní význam pro poškozeného, protože ten může uplatnit nárok na náhradu škodu jak proti státu (dle OdpŠk - absence liberačních důvodů) tak i proti samotnému exekutorovi (dle ust. § 32 EŘ, liberace – prokáže-li, že škodě nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze na něm požadovat). Není zde tedy hrozba promlčení nároku, v případě pokud by uplatnil nesprávně jen proti jednomu z těchto subjektů. Při současném a následně úspěšném uplatnění návrhů vůči oběma stranám „*zanikne plněním jedné z nich nárok vůči druhé, a to v rozsahu poskytnutého plnění.*“¹⁰⁷

3.3.1.6. Další vybrané postupy

Jde kupříkladu o dohledovou činnost České národní banky nad činnostmi subjektů poskytujících finanční služby (družstevní záložny, banky, spořitelny, atd.)¹⁰⁸ a také v oblasti dodržování devizových předpisů (např. zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon) ve spolupráci s Ministerstvem financí. Nesprávný úřední postup je pak většinou spatřován buď ve volbě nesprávných nápravných opatření

¹⁰⁵ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 56

¹⁰⁶ např. Rozsudek NS ČR ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 970/2006

¹⁰⁷ KASÍKOVÁ, M. a kol. Zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck 2010, s. 94

¹⁰⁸ upraveno např. zákonem č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona ČNR č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů; zákon č. 21/1992 Sb., o bankách

(nepřiměřená přísnost, neodůvodněnost) anebo naopak v naprosté nečinnosti nebo nedostatečné aktivitě.¹⁰⁹

Nejvyšší soud rovněž za nesprávný úřední postup označil jednání, kdy státní orgán či státem autorizovaný subjekt neodhalil při evidenční kontrole motorového vozidla pozměněné číslo motoru nebo karoserie a tato skutečnost byla přitom odhalitelná běžnými prostředky. Konkrétně šlo o situaci, kdy bylo z Německa do ČR dovezeno vozidlo, kterému bylo zde Dopravním inspektorátem zapsáno do technického průkazu číslo karoserie. To se později ukázalo jako falešné a na hranicích s Německem bylo majiteli vozidlo zabaveno, neboť šlo dle německých orgánů o vozidlo odcizené. Nejvyšší soud rozhodl, že k porušení předpisů došlo ve chvíli, kdy pracovníci dopravního inspektorátu nedostatečně prohlédli vozidlo (ke zjištění rozporu stačilo pouze odstranit barvu překrývající původní číslo) a vyšli pouze z údajů uvedených žadatelem. Škoda tak vznikla novému majiteli odnětím vozidla, protože jeho majetek se snížil právě o hodnotu vozu v době odnětí.¹¹⁰

Nesprávným úředním postupem bude bez debat i pochybení katastrálního úřadu při různých zápisech práv do katastru nemovitostí. Stát bude například odpovídat zástavnímu věřiteli za škodu, pokud katastrální úřad nevyznačil zástavní právo k nemovitosti, ač tak učinit měl. Pochybení se projeví hlavně v případě, kdy bude nemovitost smluvně převedena na nového majitele, který už ale nebude povinen vedle původního dlužníka uhradit zajištěnou pohledávku.¹¹¹ Dalším případem může být i souhrn dílčích nedostatků při činnosti orgánu veřejné moci, které až v souhrnu vyústily v nesprávný úřední postup. Vojtek uvádí příklad, kdy několik takových pochybení katastrálního úřadu (nevyžádání si nabývacího titulu prodávajícího, otálení s doručením kupní smlouvy s vyznačenou doložkou, nesrovnalosti ohledně plných mocí zmocněnce, atd.) umožnilo podvodné jednání třetí osoby, která fingovaným prodejem vylákala z kupujícího zaplacení převodu nemovitosti. Škoda byla sice vyvolána trestným jednáním, ale bez pochybení katastrálního úřadu by k ní nedošlo.¹¹²

Dále bylo v judikatuře za nesprávný úřední postup označeno např. ponechání odsouzeného ve výkonu trestu nad výměru stanovenou v rozsudku,

¹⁰⁹ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 155

¹¹⁰ Rozhodnutí NS ČR ze dne 16. 8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/99

¹¹¹ Rozhodnutí NS ČR ze dne 18. 1. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1549/99

¹¹² VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 157

vykonání trestu odnětí svobody i v případě, že se na odsouzeného vztahovala amnestie nebo nedostatečné plnění funkce opatrovníka nezletilého státním orgánem, které mělo za důsledek ztrátu nároku na výživné.¹¹³

Už jsem uvedla, že nesprávným úředním postupem je i chybějící či nesprávné poučení soudu (jiného orgánu veřejné moci), a to např. o nutné obhajobě v trestním řízení.¹¹⁴

Pokud orgán veřejné moci zveřejní nepravdivé údaje o soukromé osobě (např. o kontrole České obchodní inspekce), takové údaje budou způsobilé vyvolat škodu, příp. nemajetkovou újmu, půjde o nesprávný úřední postup.¹¹⁵ Podobným případem bude i vydání výpisu z Rejstříku trestů obsahujícího objektivně nesprávné údaje, které neodpovídají stavu plynoucího z provedeného trestního řízení.¹¹⁶

Jak vyplynulo z předešlého, judikatura je v případě nesprávného úředního postupu v pozitivním i negativním vymezení opravdu velmi rozmanitá.

¹¹³ ŠVESTKA, J. a DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 480

¹¹⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 22. 3. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2272/99

¹¹⁵ Rozsudek NS ČR ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2840/2004

¹¹⁶ Rozsudek NS ČR ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 25 Cdo 642/2005

4. Předpoklady vzniku odpovědnosti

Pro vznik odpovědnosti je třeba kumulativní splnění všech předpokladů, které je nutno náležitě prokázat. Důkazní břemeno leží na poškozeném. Pokud není splněn byť jediný z nich, soud se dále otázkou nemusí zabývat.¹¹⁷

Samotné porušení povinnosti jsem, myslím, vcelku podrobně popsala v předchozích kapitolách, a proto se v této části budu věnovat pouze dvěma zbylým předpokladům, jimiž jsou vznik škody a příčinná souvislost.

4.1. Vznik škody

Pro bližší definici pojmu škoda (i skutečná škoda a ušlý zisk) se musíme obrátit na občanskoprávní teorii a soudní praxi, neboť OdpŠk v tomto směru mlčí a ObčZ pojem pouze zmiňuje, aniž by obsahoval jakýkoli výklad. Škoda se tedy musí projevit jako majetková újma vyjádřitelná obecným ekvivalentem (penězi měřitelná ztráta) a je napravitelná poskytnutím majetkového plnění, pokud nedojde k naturální restituci. Takto popsaná škoda je právně relevantní škodou (předpokladem vzniku odpovědnostního vztahu). Rozlišujeme skutečnou škodu (*damnum emergens*) a ušlý zisk (*lucrum cessans*). Oba dva druhy škody jsou samostatné a mohou tak vzniknout nezávisle na sobě a samozřejmě mohou být uznány i nároky z obou dvou druhů škody.¹¹⁸

Skutečnou škodu (pozitivní, reálnou) můžeme popsat jako hodnotu, o kterou byla v důsledku protiprávního jednání škůdce (orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci) zmenšena hodnota majetku poškozeného (věci, práva a jiné majetkové hodnoty ocenitelné v penězích, jako jsou pohledávky, duševní vlastnictví aj.).¹¹⁹ Zahrnuje též účelně vynaložené náklady spojené s odvracením a zjišťováním škody a s uvedením majetku do původního stavu.¹²⁰ Pokud škoda spočívá ve vzniku povinnosti k zaplacení určité finanční částky, lze přiznat nárok na náhradu pouze v případě, že byla částka zaplacena, neboť před samotným zaplacením nemohlo dojít k žádnému úbytku majetku poškozeného.¹²¹ Příkladem skutečné škody pak bude např. hodnota věci poškozené v rámci celního zajištění,

¹¹⁷ FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 236

¹¹⁸ ŠVESTKA, J. a DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 399

¹¹⁹ ŠVESTKA, J. a DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 400

¹²⁰ FIALA, J. a KINDL, M. Občanské právo hmotné. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 582

¹²¹ ŠVESTKA, J. a DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 400

kdy má být přihlédnuto jak k obvyklé ceně věci v době poškození tak i k rozsahu poškození. Dále musí být od nákladů na opravu odečtena částka odpovídající případnému zhodnocení věci opravou oproti původnímu stavu před poškozením, jinak by šlo o bezdůvodné obohacení poškozeného.¹²² Současná úprava občanského zákoníku neumožňuje náhradu ceny zvláštní (emocionální) obliby (*pretium affectionis*).¹²³ V úpravě nového občanského zákoníku (dále jen NOZ)¹²⁴ se již s tímto institutem počítá.

Ušlý zisk je v ObčZ uveden jako „*to, co poškozenému ušlo*“ (ust. § 442 odst. 1 ObčZ). Jde o majetkový prospěch (rozšíření majetku), kterého by se poškozený pravděpodobně dočkal za obvyklého chodu věcí, pokud by ke škodě nedošlo. Musí zde existovat vysoká míra pravděpodobnosti (reálné očekávání založené na ověřených věcných podkladech), pouhá naděje nestačí. Nesprávným úředním postupem tak musí být zasaženo do určitého děje jasně vedoucího k zisku.¹²⁵ Ušlý zisk tak například nebude představovat pouhé negativní ovlivnění vztahů s obchodním partnerem nebo peněžními ústavy. Uzavření obchodní smlouvy také samo o sobě nemusí znamenat, že bude dosaženo zisku, pokud není připraveno vše k její realizaci. K ušlému zisku může pak dojít i v případě neuzavření smlouvy, pokud tedy poškozený doloží, že k němu došlo právě v důsledku nesprávného úředního postupu.

Stanovení ušlého zisku má vycházet z pravděpodobné výše zisku blížícího se dle běžného uvažování jistotě. Konkrétně představuje rozdíl příjmy vs. náklady vynaložené k dosažení zisku (zisk = to, o co příjmy převýšily náklady).¹²⁶

V situaci, kdy vynaložené náklady, které sice měly sloužit k dosažení zisku, k tomu však nedošlo v důsledku nesprávného postupu orgánu a nebyly uhrazeny ani jinými příjmy z podnikatelské činnosti, jde o skutečnou škodu.¹²⁷ Názorným příkladem ušlého zisku pak bude již zmíněná újma testamentárního dědice, kterému se nedostalo dědictví kvůli vadám závěti sepsané ve formě notářského zápisu, nebo dále hodnota pohledávky, kterou měl dlužník splatit

¹²² VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 226

¹²³ ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I. : komentář, 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 1137

¹²⁴ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

¹²⁵ ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I. : komentář, 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 1138

¹²⁶ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 226

¹²⁷ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 227

věřiteli, avšak v souvislosti s opožděným vydáním rozhodnutí se již stala nevyzpytatelnou.

Při škodě na zdraví se rovněž poskytuje náhrada, a to v rozsahu stanoveném občanským zákoníkem v ust. § 444 a násl. Půjde tak o účelné náklady spojené s léčením poškozeného (náklady léčení), dále o náhradu ztráty na výdělku po dobu pracovní neschopnosti a po jejím skončení, náhradu za vytrpěné bolesti (bolestné) a za ztížení společenského uplatnění.¹²⁸

Vznik škody (skutečné i ušlého zisku) je jedním ze základních předpokladů odpovědnosti za škodu. Je proto nezbytné, aby tento předpoklad byl splněn nejpozději v době, kdy soud o nároku na náhradu škody rozhoduje (§ 154 OSŘ). Jestliže škoda v době rozhodování soudu ještě neexistuje, byl nárok na její náhradu uplatněn předčasně a soud žalobu zamítne tzv. „pro tentokrát“.¹²⁹ Takové rozhodnutí ovšem nebrání poškozenému uplatnit stejný nárok, poté co mu škoda již vznikla.¹³⁰

Podle dnes platného znění OdpŠk stát i územní samosprávné celky hradí také nemajetkovou újmu vzniklou v souvislosti s nesprávným úředním postupem (ust. § 1 odst. 3 OdpŠk). Dle důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb.¹³¹ může vzniknout nezávisle na tom, zda byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Nemajetkovou újmu je tedy škoda jiná než materiální (morální, ideální, imateriální), za kterou náleží poškozenému peněžitá (materiální) satisfakce. U fyzických osob představují nemajetkovou újmu zásahy do práva na ochranu osobnosti (hlavně sféra lidské psychiky a důstojnosti), u osob právnických půjde o porušení práva na ochranu dobrého jména právnické osoby. U právnických osob nebudou nositelem nároku na náhradu škody její členové, ale samotná právnická osoba.¹³²

Zavedení tohoto institutu má na svědomí především judikatura ESLP. V důvodové zprávě je dále vytyčen cíl pro orgány aplikující ustanovení týkající se nemajetkové újmy, aby přihlížely k rozhodovací praxi ESLP. Z té pak hlavně vyplývá, že se majetková újma nemusí prokazovat, neboť vzniká samotným porušením základních práv a svobod. Náhrada za vzniklou nemajetkovou újmu se

¹²⁸ HENDRYCH, D. a kol. Právnický slovník, Praha: C. H. Beck, 2009, [online]. [cit. 2013-03-09] Dostupné z: <http://1url.cz/eiQG>

¹²⁹ např. Usnesení NS ČR ze dne 29. 1. 2003, sp. zn. 25 Cdo 586/2001

¹³⁰ ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I. : komentář, 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 1138

¹³¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 160/2006 Sb., [online]. [cit. 2013-03-10], Dostupné z: <http://1url.cz/oiuC>

¹³² Rozsudek NS ČR ze dne 7.9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4385/2010

poskytuje ve formě přiměřeného zadostiučinění, opět nezávisle na tom zda poškozenému vznikla z nesprávného úředního postupu i škoda (ust. § 31a odst. 1 OdpŠk). Soudy musí při určení výše zadostiučinění vycházet v každém jednotlivém případě z úplného skutkového stavu a v rámci něj se opírat o zcela konkrétní a přezkoumatelná hlediska.¹³³

Nemajetková újma je pak nejčastější v případech nepřiměřené délky řízení, kdy bude spočívat zejména v psychické a osobnostní zátěži (dlouhotrvající nejistota týkající se výsledku řízení). Nesporně však může vzniknout i z jiných důvodů, např. ponechání ve výkonu trestu (ve vazbě) nad rámec stanovený rozhodnutím soudu, kdy půjde o porušení práva na osobní svobodu. V tomto případě může být ve srovnání s nepřiměřenou délkou řízení zásah mnohem kratší a zároveň citelnější.

4.2. Příčinná souvislost

Dalším nezbytným předpokladem odpovědnosti (obecně v občanském právu) je příčinná souvislost neboli kauzální nexus či příčinný vztah. Bližší vymezení pojmu opět nenajdeme v ObčZ ani v úpravě OdpŠk, a je tak rovněž ponecháno hlavně na občanskoprávní teorii a praxi. Jde tedy o vztah příčiny a následku, kdy na základě porušení právního předpisu dochází ke vzniku škody, příp. nemajetkové újmy. Existenci příčinné souvislosti nacházíme v nezbytné podmínce *conditio sine qua non*, tedy že by ke škodě nedošlo nebýt porušení povinnosti škůdcem (nesprávného úředního postupu). Příčinná souvislost nebude dána v případě, kdy by škoda bývala vznikla i bez jednání či opomenutí škůdce.¹³⁴

Za příčinu považujeme každý jev, bez něhož by jiný jev nenastal nebo nenastal způsobem, jakým nastal (co do rozsahu škody, místa, času, apod.). Zásadně nemusí jít ani o příčinu jedinou. Stačí, pokud bude pochybení orgánu veřejné moci jednou z příčin (ale podstatnou), která se podílí na vzniku nepříznivého následku. V případě, že tato souvislost není dána, odpovědnost za škodu nemůže samozřejmě vzniknout.¹³⁵ Souvislost mezi příčinou a následkem

¹³³ Rozsudek NS ČR ze dne 4. 11. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1578/2009, (Výběr NS 5423/2009)

¹³⁴ KOBLIHA, I., ELISCHER, D., HOCHMAN, J., HUNJAN KOBLIHOVÁ, R., TULÁČEK, J. Náhrada škody podle občanského a obchodního zákoníku, zákoníku práce, v oblasti průmyslového vlastnictví a podle autorského zákona: praktická příručka. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 36

¹³⁵ ŠVESTKA, J. a DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 406

musí být hlavně věcná. Časová souvislost těchto dvou událostí bývá pouze vodítkem k posouzení souvislosti věcné a nemá rozhodující charakter.¹³⁶

Existence příčinné souvislosti musí být jasně prokázána, nestačí pouhá pravděpodobnost. Jde o otázku skutkovou, nikoli právní a musí být řešena jen v konkrétních souvislostech. Důkazní břemeno leží v tomto případě na poškozeném. Postup při dokazování kauzálního nexu spočívá ve vyjmutí škody z její obecné souvislosti a její následné izolované zkoumání pouze v souvislosti s právně relevantní příčinou (zásada umělé izolace jevů).¹³⁷ Pokud poškozený neprokáže, že mu škoda vznikla nesprávným úředním postupem, nemůže uspět při uplatnění svého nároku podle OdpŠk. V oblasti případů odpovědnosti za škodu založených na objektivním principu se pak převážně uplatňuje teorie adekvátní příčinnosti. Škoda je způsobena protiprávním úkonem či zákonem kvalifikovanou zvláštní událostí (škodná událost), pokud jsou protiprávní úkon, resp. škodná událost podmínkami vzniku takové škody a mají-li současně podle své obecné povahy, obvyklého chodu věcí a zkušeností typicky za následek způsobení škody. V těchto případech pak lze hovořit o adekvátních příčinách vzniku škody a tím i odpovědnosti za ni.¹³⁸

¹³⁶ např. Rozsudek NS ČR ze dne 27. 9. 1990, sp. zn. 1 Cz 59/90

¹³⁷ Rozsudek NS ČR ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001

¹³⁸ MADAR, Z. Slovník českého práva. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 1199

5. Náhrada škody a způsob jejího uplatnění

5.1. Rozsah náhrady škody

Má-li náhrada škody plnit funkci reparační (restituční), musí zajistit poškozenému plnou kompenzaci způsobené újmy, ne však více.¹³⁹

Způsob a rozsah náhrady škody, příp. nemajetkové újmy jsou dále rozvedeny v hlavě třetí, konkrétně v ustanoveních § 27 a násl. zákona o OdpŠk. Zákon ve výše uvedených ustanoveních zmiňuje právo pozůstalých na náhradu nákladů na výživu po poškozeném a na náhradu nákladů spojených s jeho léčením a pohřbem, náhradu ušlého zisku, náhrada nákladů řízení a zastoupení a zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

Rozsah náhrady škody zákon se stanovuje tak, že náhrada škody zahrnuje vedle způsobené škody (skutečné a ušlého zisku) i takové náklady řízení, které byly poškozeným účelně vynaloženy na nápravu nesprávného úředního postupu, jestliže neměl možnost učinit tak v průběhu řízení na základě procesních předpisů, anebo jestliže mu náhrada nákladů takto již nebyla přiznána (ust. § 31 odst. 1 a 2 OdpŠk). Což tedy vylučuje možnost, aby byla poškozenému náhrada nákladů přiznána dvakrát, a zároveň chrání poškozeného. Náklady řízení zahrnují také náklady právního zastoupení advokátem. To je však omezeno ustanovením § 31 odst. 4 OdpŠk, kde je vyloučen nárok na náhradu nákladů zastoupení, které vznikly v souvislosti s předběžným projednáním nároku u příslušného úřadu. Náhrada ušlého zisku se pak poskytuje v souvislosti s ust. § 31 OdpŠk *„v prokázané výši; není-li to možné, pak za každý započatý den výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranné výchovy, zabezpečovací detence nebo ochranného léčení náleží poškozenému náhrada ušlého zisku ve výši 170 Kč.“*

Hradí se tedy nejen skutečná škoda, ale i ušlý zisk (také v případě nezákonného omezení osobní svobody). Náhrada škody je poskytována v souladu s ust. § 442 odst. 2 ObčZ primárně ve formě odpovídající finanční částky. Při škodě na zdraví se poskytuje náhrada v rozsahu stanoveném úpravou ObčZ (k případu, že poškozený zemřel, srov. ust. § 27 OdpŠk). V ust. § 28 až § 30 OdpŠk se týká stanovení výše ušlého zisku. V rozsahu uvedeném v ust. § 31

¹³⁹ ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I. : komentář, 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 1137

OdpŠk se hradí též náklady řízení, které poškozenému vznikly v řízení, v němž došlo k nesprávnému úřednímu postupu, případně i jako škoda jediná.¹⁴⁰

Stát a územní samosprávné celky „hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu“, což je v ust. § 31a OdpŠk vysvětleno tak, že vedle případné náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem se poskytuje také „přiměřené zadostiučinění“ za vzniklou nemajetkovou újmu.¹⁴¹ Zadostiučinění se však poskytuje nezávisle na tom, zda byla způsobena škoda. Zadostiučinění má také (jako způsob náhrady škody) více forem. V zákoně je uvedena forma peněžní náhrady nebo pouhé konstatování porušení práva. Poskytnutí zadostiučinění v peněžích přichází podle ust. § 31a odst. 2 OdpŠk na řadu, až pokud by konstatování pochybení nebylo dostačující. Výměra peněžité formy zadostiučinění je ponechána na uvážení soudu. Záleží na soudní praxi, zda připustí další formy zadostiučinění. V souladu s ust. § 26 OdpŠk (subsidiarita ObčZ) by bylo možné přiznat např. veřejnou omluvu.¹⁴²

Zákon však stanoví kritéria pro stanovení výše zadostiučinění za průtahy v řízení, podle kterých se má rozhodující orgán řídit, a jsou to již zmíněné okolnosti uvedené v ust. § 31a odst. 3 písm. a) až e) OdpŠk (celková délka řízení, složitosti řízení, jednání poškozeného, postup orgánů moci veřejné během řízení, význam předmětu řízení pro poškozeného).

Nemajetková újma se na rozdíl od způsobené škody postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. nenapravuje, ale pouze kompenzuje. Žádná z forem zadostiučinění nevede k odstranění protiprávního stavu, ale směřuje pouze k jeho zmírnění.¹⁴³

¹⁴⁰ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 614

¹⁴¹ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 614

¹⁴² JANKOVSKÝ, Z.: Žalobní návrhy ve věcech nároků podle z. č. 82/1998 Sb., Bulletin advokacie 1-2/2013 [online]. [cit. 2013-03-15] Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba_1_2_2013_web.pdf

¹⁴³ JANKOVSKÝ, Z.: Žalobní návrhy ve věcech nároků podle z. č. 82/1998 Sb., Bulletin advokacie 1-2/2013 [online]. [cit. 2013-03-15], Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba_1_2_2013_web.pdf

5.2. Způsob uplatnění nároku

5.2.1. Předběžné projednání

V ust. § 14 odst. 1 OdpŠk je stanoveno, že nárok na náhradu škody vůči státu se nejdříve uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6 téhož zákona. Jde o ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Zákon sám v ust. § 6 odst. 2 až 5 stanovuje několik variant, kdy budou za stát jednat různé úřady. Půjde hlavně o Ministerstvo spravedlnosti, vznikla-li škoda v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení a v případech, kdy byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem. Dále o jiný příslušný úřad, pod který spadá odvětví státní správy, v němž došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Pokud nelze takový úřad určit bude za stát jednat Ministerstvo financí. V případech, kdy došlo k pochybení v rámci činnosti ČNB či NKÚ, jednají za stát tyto úřady. Při pochybení obcí a krajů v rámci přenesené působnosti bude příslušným Ministerstvo vnitra. Pokud je nárok uplatněn u nepříslušného úřadu, má tento úřad povinnost postoupit žádost poškozeného úřadu příslušnému a účinky předběžného uplatnění jsou pak zachovány (ust. § 14 odst. 2 OdpŠk), zejména stavení promlčecí doby.

U odpovědnosti územních samosprávných celků v samostatné působnosti ustanovení o povinném předběžném uplatnění nároku chybí. Poškozený sice může nejprve písemně vyzvat (forma není předepsána) odpovědný územní samosprávný celek k dobrovolnému nahrazení škody a až v případě jeho zamítavého postoje podat žalobu k soudu, avšak v těchto případech nebude předběžné projednání podmínkou uplatnění nároku u soudu.¹⁴⁴

V úpravě OdpŠk nejsou stanoveny žádné náležitosti podání, tudíž půjde pouze o to, skutkově vylíčit důvody uplatnění nároku, tedy popsat nesprávný úřední postup tak, aby jej nešlo zaměnit s jiným, specifikovat způsobenou újmu a doložit vztah příčinné souvislosti mezi postupem orgánu a újmou. Ze žádosti musí být také jasné, co poškozený požaduje. Musí alespoň přibližně vyčíslit samotnou výši náhrady škody. V zákoně nenajdeme lhůtu pro podání žádosti. Možnost uplatnění nároku se tak váže pouze na běh promlčecí doby (ust. § 32 a 33 OdpŠk), která se po dobu projednání staví.¹⁴⁵

¹⁴⁴ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 183

¹⁴⁵ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 184, 185

V ust. § 14 odst. 3 pak zákon definuje předběžné projednání nároku na náhradu škody jako podmínku pro případné uplatnění nároku u soudu. Existují však výjimky stanovené judikaturou, kterým se budu věnovat v části věnované fázi před soudem. Tyto výjimky dokládají, že předběžné uplatnění nároku není hmotněprávní podmínkou úspěšnosti následné žaloby u soudu.

Za smysl předběžného projednání je pak považováno posouzení nároku příslušným úřadem a v případě jeho opodstatněnosti i jeho uspokojení. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona se tím přispívá ke sjednocování aplikace právní úpravy.¹⁴⁶ Tento postup se považuje hlavně za možnost ústředního orgánu poškozenému vyhovět smírnou cestou a předejít tak případným zbytečným soudním sporům. To se ukázalo jako potřebné zejména v souvislosti s novou úpravou odškodnění za imateriální újmu za průtahy v řízení a následným nárůstem žádostí týkajících se právě přiměřeného zadostiučinění za nemateriální újmu.

Otázkou ale je, zda tu existuje vůle úřadů (odpovědných osob) takto smírně konkrétní případy řešit. Samotný průběh předběžného uplatnění je totiž neformální povahy a není upraven žádným procesním předpisem. Skutečnost, že v dané problematice se již delší dobu angažuje i veřejný ochránce práv poukazuje na to, že proces předběžného projednávání nároků nejspíš vykazuje jisté trhliny. V roce 2010 formuloval ombudsman „Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup“¹⁴⁷, které má být jakýmsi vodítkem pro úřady v rámci procesu odškodňování. V roce 2012 zaslal ombudsman vládě vyrozumění týkající se stejné problematiky, kde mimo jiné vytýká nedostatečnou aktivitu některých ministerstev („*neřeagují, neodpovídají...a své závěry neodůvodňují*“) a upozornil tak na až příliš častá zamítavá stanoviska.¹⁴⁸ V tomto dokumentu dále stanovil právní východisko problematiky, kterým je podle něj posuzování předběžného projednání nároku jako proces veřejnoprávní, neboť zde stát nevystupuje v rovném postavení vůči žadateli a rozhodování o nároku na náhradu škody je činností vrchnostenskou (výkon veřejné správy *sui generis*), tudíž i podléhající

¹⁴⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb., Dostupné z: <http://1url.cz/yWkU>

¹⁴⁷ Veřejný ochránce práv, [online]. [cit. 2013-03-11], Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/desatero-odskodnovani/>

¹⁴⁸ Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu; [online]. [cit. 2013-03-11], Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvladni_opravneni/Vlada/SZD_3-12_vyrozumeni-vlade.pdf

principům dobré správy. Svůj názor v tomto případě opírá o judikaturu Ústavního soudu.¹⁴⁹ Tento názor dále zdůvodňuje tím, že pokud by byl této fázi přiznán čistě soukromoprávní charakter, došlo by k fatální nevyváženosti povinností na straně jednotlivce a na straně státu. Stát tedy musí být vázán povinnostmi, jako je kupříkladu odůvodňování výsledků předběžného posouzení, postupování v obdobných případech obdobně, nebýt nečinný, atd. (viz. Desatero dobré praxe při odškodňování). S tímto názorem souhlasím v tom směru, že je jistě nutné pevněji vymezit pravidla pro rozhodování o předběžném uplatnění nároků.

Jde sice o neformální postup, to ale neznamená, že by ho jednotlivá ministerstva nemohla interně upravit. Takovou úpravu pak najdeme například na webových stránkách Ministerstva vnitra, které v souvislosti s již zmíněným Vyrozuměním veřejného ochránce práv zveřejnilo oficiální postup při projednávání žádostí dle zákona č. 82/1998 Sb.¹⁵⁰ Mimochodem jde o jedno z ministerstev, které ombudsman označil za příklad dobré správní praxe při odškodňování, tudíž by následující postup měl být obecně aplikovatelný na vyřizování všech předběžných uplatnění nároků na náhradu škody. K rozhodování o náhradě škody je příslušný právní odbor ministerstva. Dále je postup popsán v celkem šesti bodech. Proces je započat přijetím žádosti a jejím následným zaevidováním. Následuje vyrozumění žadatele o přijetí žádosti a o lhůtě pro její vyřízení. V případě, že žádost neobsahuje všechny potřebné náležitosti, může si ministerstvo vyžádat doplnění žádosti. Další fází je vyžádání a shromáždění podkladového materiálu od dotčených správních úřadů. Následuje posouzení žádosti a konečné vyrozumění žadatele o výsledku šetření. Tím může být buď návrh dohody o náhradě škody v případě, že je žádosti vyhověno. Pokud pak dojde k přijetí dohody, je žadateli přiznaná částka poukázána na účet, případně k rukám žadatele (lhůta 6 měsíců od uplatnění nároku – ust. § 15 odst. 1 OdpŠk). Pokud je ale žádost shledána jako neopodstatněná, je žadateli zaslán zamítavý dopis obsahujícím poučení o možnosti domáhat se svého nároku soudní cestou. Návod pro předběžné uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu státní moci pak můžeme najít na webových stránkách Portál veřejné správy.¹⁵¹

¹⁴⁹ např. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II ÚS 1612/09

¹⁵⁰ Postup MV při projednávání žádostí dle zákona č. 82/1998 Sb. [online]. [cit. 2013-03-10], Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/postup-mv-pri-projednavani-zadosti-dle-zakona-c-82-1998-sb.aspx>

¹⁵¹ Uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu státní moci, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v řízení trestním, v soudnictví správním, jakož i v těch případech, kdy stát odpovídá za

5.2.2. Řízení před soudem

Vymáhání nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem soudní cestou by mělo být nejzazším řešením. Zároveň má být zárukou nestranného a spravedlivého řešení takových sporů, neboť úřady jednající jménem státu (i územního samosprávného celku) v rámci předběžného projednání nároku neprojevují vždy dostatek vůle k řešení těchto odpovědnostních vztahů mimosoudně, jak již vyplynulo z předcházející části. Nejvyšší správní soud již několikrát judikoval, že jde o spor v soukromoprávní věci, není tedy dána pravomoc soudů ve správním soudnictví, a tak o nárocích na náhradu škody či nemajetkové újmy budou rozhodovat obecné soudy v občanském soudním řízení dle úpravy OSŘ.¹⁵² Jde nepochybně o řízení sporné, kde se poškozený bude žalobou domáhat splnění povinnosti podle ust. § 80 písm. b) OSŘ (příp. konstatování porušení práva podle ust. § 80 písm. c) OSŘ u přiměřeného zadostiučinění).

Už bylo řečeno, že na soud se může poškozený obrátit v případě odpovědnosti státu až po předběžném uplatnění nároku u správního úřadu, a to pouze v situaci, kdy jeho nárok nebyl do šesti měsíců od uplatnění plně uspokojen (ust. § 15 odst. 2 OdpŠk). Šestiměsíční lhůta má být zachována, i když v jejím průběhu sdělil ústřední úřad poškozenému své negativní stanovisko.¹⁵³ Marným uplynutím lhůty nastává splatnost závazku, stát se jako dlužník ocitá v prodlení a ode dne následujícího po uplynutí lhůty mu vzniká povinnost platit také úrok z prodlení.¹⁵⁴ U odpovědnosti obcí a krajů v samostatné působnosti tato lhůta není stanovena. Povinnost k plnění je tak závislá na výzvě poškozeného zaslané územnímu samosprávnému celku. Za kvalifikovanou výzvu je pak považována i žaloba.¹⁵⁵ Splatnost nastává první den po doručení žaloby dlužníkovi (obci, kraji).¹⁵⁶

V případech, kdy byla poškozeným „přeskočena“ fáze obligatorního předběžného uplatnění a rovnou podal žalobu k soudu, bylo judikaturou jednotně stanoveno, že se bude jednat o odstranitelný nedostatek podmínky řízení

postup notáře či soudního exekutora, [online]. [cit. 2013-03-10], Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/portal/obcan/situace/127/137/4097.html>

¹⁵² např. usnesení NSS ze dne 11. 5. 2005, čj. Na 12/2005, nebo usnesení NSS ze dne 27. 2. 2003, čj. Na 56/2003-7

¹⁵³ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 188

¹⁵⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001, obdobně též rozsudek NS ČR ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2328/2004

¹⁵⁵ Rozsudek NS ČR ze dne 27. 7. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1523/2004

¹⁵⁶ FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 257

(ust. § 103 a 104 OSŘ) a soud tak musí učinit opatření vhodná k jeho odstranění dle ustanovení § 104 odst. 2 OSŘ. Těmito opatřeními pak budou hlavně výzva k doložení předběžného uplatnění nároku nebo soud poskytne žalobci čas k tomu, aby tak učinil. V druhém případě se situace lehce komplikuje u řízení, která trvají již delší dobu a z postupu příslušného úřadu zastupujícího stát je patrný jeho nesouhlasný postoj k uplatňovanému nároku. Je pak jasné, že pokud by soud i tak trval na předběžném uplatnění nároku u onoho úřadu, mělo by takové jednání za následek pouze zbytečné prodloužení výsledné délky řízení. Soud tak není povinen trvat na předběžném uplatnění nároku a může (kladně) rozhodnout i o nároku, který nebyl předběžně uplatněn. Nesplnění podmínky předběžného uplatnění tak určitě není důvodem k zamítnutí žaloby.¹⁵⁷

Soudem příslušným k projednání těchto sporů v prvním stupni bude obecný soud žalovaného (okresní soud dle ust. § 83 OSŘ). Pokud je žalovaným stát, bude příslušným soudem okresní soud, v jehož obvodu má sídlo příslušná organizační složka jednáající za stát. Není-li možné jej takto určit, bude příslušným soud, v jehož obvodu nastala skutečnost zakládající uplatněné právo (ust. § 84 odst. 5 OSŘ). V případě žaloby vůči územnímu celku se bude místní příslušnost určovat podle toho, v jakém obvodu se nachází území obce, anebo kde mají sídlo orgány kraje (ust. § 85 odst. 6 a 7 OSŘ). Navíc má žalobce ještě možnost zvolit soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody (ust. § 87 odst. 1 písm. b OSŘ). To platí v případě odpovědnosti státu i územního samosprávného celku.¹⁵⁸

Žaloba musí splňovat obecné náležitosti podání vyplývající z ust. § 42 OSŘ a další náležitosti návrhu dle ust. § 79 OSŘ. Musí z ní být hlavně zřejmé, kterému soudu je určena, kdo je žalobcem a kdo žalovaným, které věci se týká (vyličení skutkových okolností) a čeho se žalobce domáhá (žalobní petit). Dále musí žalobce označit důkazy, jichž se dovolává a v závěru nesmí chybět podpis a datum. Žalobce tak musí doložit, že mu vznikla škoda, nebo že utrpěl nemajetkovou újmu. Problémy mohou nastat při označení žalovaného. Žalovaný musí být označen způsobem zaručujícím, že nebude zaměněn s někým jiným a soud s ním bude moci jednat. Žalovaným má být vždy stát nebo územní samosprávný celek, nikoli úřady oprávněné za tyto subjekty jednat. Konkrétní osoby, které budou vystupovat jménem státu či územního celku, jsou vymezeny

¹⁵⁷ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 185, 186

¹⁵⁸ FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s. 257

v ust. § 21a (stát) a 21b (obce, kraje) OSŘ. V případě státu půjde o vedoucího organizační složky, popř. jím pověřeného zaměstnance. Za obec či kraj budou vystupovat osoby, které jsou k tomu podle zvláštního zákona (obecní zřízení, krajské zřízení) oprávněny, nebo opět zaměstnanec, který tím byl pověřen.

Soud může poškozenému přiznat nárok na náhradu škody a s tím i prohlásit postup orgánu za nesprávný. V opačném případě soud stanoví, že nešlo o nesprávný úřední postup a žalobu zamítne. Žaloba bude muset být zamítnuta i v případě uplatnění odůvodněné námitky promlčení, tedy v případě, že bylo vymáhané subjektivní právo promlčeno.

5.3. Promlčení

V ustanoveních § 32 až 35 OdpŠk jsou výslovně upraveny promlčecí doby vztahující se k nárokům vzniklých poškozenému v souvislosti s výkonem veřejné moci. Smyslem stanovení promlčecí doby je jako vždy motivace poškozeného ke včasnému uplatnění svých nároků.

Základním předpokladem promlčení je skutečnost, že poškozený nevykonal své právo, což znamená, že jej neuplatnil ve stanovené lhůtě žalobou podanou proti odpovědnému subjektu u soudu¹⁵⁹ (v našem případě i předběžným uplatněním u příslušného úřadu). Marné uplynutí promlčecí lhůty má za následek vznik práva podat námitku promlčení, které je plně v dispozici dlužníka. Promlčení nároku soud nemusí zkoumat z úřední povinnosti. Až vznesením námitky promlčení pak dochází k zániku nároku na náhradu škody, což znamená, že subjektivní právo již nemůže být u soudu autoritativně vynutitelné a existuje nadále již jen ve formě tzv. naturální obligace.¹⁶⁰ To znamená, že nositel odpovědnosti může poskytnout náhradu škody, aniž by přijetí takového plnění na straně poškozeného bylo považováno za bezdůvodné obohacení a v případě, že jednou toto plnění poskytne, nemůže ho již požadovat zpět.

V otázkách stavení běhu promlčecí lhůty se opět obrátíme na úpravu občanského zákoníku, konkrétně ust. § 112, které stanoví, že: „*Uplatní-li věřitel v promlčecí době právo u soudu nebo u jiného příslušného orgánu a v zahájeném řízení řádně pokračuje, promlčecí doba od tohoto uplatnění po dobu řízení neběží. To platí i o právu, které bylo pravomocně přiznáno a pro které byl u soudu nebo*

¹⁵⁹ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 320

¹⁶⁰ ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I. : komentář, 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 530

u jiného příslušného orgánu navržen výkon rozhodnutí. “ Tímto ustanovením je zaručeno, že po dobu projednání nároku před soudem nebo jiným příslušným orgánem nemůže dojít k promlčení tohoto práva. V ust. § 35 OdpŠk je pak uveden specifický případ stavení promlčecí lhůty, a to v souvislosti s uplatněním nároku u příslušného úřadu v rámci předběžného projednání. Po dobu projednání promlčecí doba neběží, avšak nejdéle po dobu šesti měsíců.¹⁶¹

Obecná promlčecí lhůta je dle tohoto zákona stanovena jako subjektivní tříletá lhůta (shodně s úpravou ObčZ), která počíná běžet od okamžiku, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá (ust. § 32 odst. 1 OdpŠk). Její počátek je tedy kumulativně vázán na skutečnou vědomost poškozeného o vzniku majetkové újmy (tj. skutkové zjištění skutkových okolností, z nichž lze dovodit vznik škody a orientačně i její rozsah) a na vědomost o tom, kdo je za škodu odpovědný (stát nebo územní samosprávný celek, nikoli konkrétní orgán).¹⁶² U nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem se tak neuplatní objektivní promlčecí lhůta.¹⁶³

V ustanovení § 32 odst. 3 je řešen běh promlčecí lhůty nároku na náhradu nemajetkové újmy, a to tak že: *„podle tohoto zákona se promlčí za šest 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.*“ Jde tak o kombinaci dvou na sobě nezávislých promlčecích lhůt. Subjektivní šestiměsíční doba se opět váže na vědomost poškozeného, že došlo k majetkové újmě. Objektivní desetiletá doba začíná běžet od okamžiku, kdy došlo k nesprávnému úřednímu postupu.¹⁶⁴

Pokud byl vznik nemajetkové újmy zapříčiněn nepřiměřenou délkou řízení (dle ust. § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí OdpŠk) nemůže promlčecí doba skončit dříve než za šest měsíců po skončení řízení, v němž k těmto průtahům došlo.

¹⁶¹ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 321

¹⁶² VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 323, 324

¹⁶³ např. rozsudek NS ČR ze dne 2. 8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 590/2011

¹⁶⁴ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 325

6. Právo na regresní úhradu

6.1. Pojem

Již zde bylo řečeno, že originárními nositeli odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci jsou pouze stát nebo územní celek v rámci samostatné působnosti. Tito dva nositelé jsou taky povinni primárně uhradit škodu, pokud je poškozenému jeho nárok přiznán. V konečném důsledku však je nesprávným úředním postupem jednání konkrétních fyzických osob. Je tedy spravedlivé, aby mohli tito originární nositelé odpovědnosti požadovat regresní úhradu po osobách, které se na nesprávném úředním postupu skutečně podílely zpravidla v rámci svých pracovněprávních povinností a byly k danému úřednímu postupu oprávněny.

Pojem regresu je vykládán tak, že: „*Jde o ekonomicko-právní nástroj, jehož nejobecnějším účelem je dosáhnout obnovení porušené rovnováhy ekonomických pozic osob, z nichž jedna poskytla - zpravidla na základě existujícího právního vztahu - plnění věřiteli, které z hlediska ekonomické podstaty závazků či existujících komplexních právních vazeb mezi všemi zúčastněnými osobami měla poskytnout osoba druhá.*“¹⁶⁵ Srozumitelněji by se dal vyjádřit jako právo požadovat ve stanovených případech náhradu za plnění poskytnuté jinou osobou.¹⁶⁶

6.2. Podmínky uplatnění regresního nároku

Právo na regresní úhradu vzniká, jakmile stát nebo územní samosprávný celek nahradil škodu nebo poskytl-li zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem (ust. § 16, 17 a 24 OdpŠk). Jde o možnost nikoli povinnost. V ust. § 17 odst. 5 je při uplatnění regresního nároku vyloučena účinnost podle obecných předpisů (ObčZ, zákoník práce, zákony upravující služební poměry).

Subjekty, po kterých může stát požadovat regresní úhradu, je možné rozdělit v zásadě do dvou kategorií. V první se budou nacházet úřední osoby (fyzické a právnické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena) a územní samosprávné celky v přenesené působnosti (ust. § 16 odst. 1 OdpŠk).

¹⁶⁵ Sagit [online]. [cit. 2013-03-13]. Dostupné z: <http://1url.cz/3iWA>

¹⁶⁶ HENDRYCH, D. a kol. Právní slovník, Praha: C. H. Beck, 2009, [online]. [cit. 2013-03-13] Dostupné z: <http://1url.cz/fiWx>

Rozsah náhrady, kterou po nich může stát požadovat, je limitován pouze mírou účasti územního celku či úřední osoby na způsobení vzniklé škody (ust. § 16 odst. 4 OdpŠk).¹⁶⁷ Pokud tyto osoby regresní nárok uhradí, jsou pak oprávněny dále požadovat regresní úhradu po těch, kteří se na nesprávném úředním postupu podíleli (ust. § 17 odst. 3 OdpŠk).

Druhou kategorií pak budou ty osoby, které se v rámci činnosti státního orgánu podílely na nesprávném úředním postupu a byly k takovému úřednímu postupu oprávněny (ust. § 17 odst. 1 OdpŠk). Stát nemůže požadovat regres po svém orgánu. Takový postup by postrádal smysl, a to hlavně po finanční stránce. Stát by totiž vlastně žádal úhradu sám po sobě. Z toho důvodu nastupuje oprávnění státu uplatnit regres přímo vůči osobám, které se na pochybení podílely.

V ust. § 17 odst. 4 jsou uvedena omezení vztahující se k výši regresní úhrady, kterou může stát požadovat po osobě, „*u níž účast na výkonu veřejné moci náležela k povinnostem vyplývajícím z pracovního poměru nebo z poměru mu na roveň postaveného anebo z poměru služebního.*“ Výše regresní úhrady je podle stejného ustanovení limitovaná zvláštním předpisem, kterým je v tomto případě zákoník práce. Konkrétně by mělo jít o ust. § 257 a násl., na které ale OdpŠk neodkazuje. Místo toho obsahuje odkaz na ust. § 179 zákoníku práce, které se dnes týká poskytování zahraničního stravného. Půjde zřejmě o renonc, který snad bude brzo napraven. V ust. § 257 zákoníku práce je pak např. omezení u škody způsobené nedbalostně. Nesmí totiž přesáhnout částku rovnající se čtyřapůlnásobku průměrného měsíčního platu, kterého dosahoval v době před porušením povinnosti, z něhož vznikla škoda. Ustanovení § § 17 odst. 4 OdpŠk věty druhé pak stanoví, že: „*V ostatních případech nesmí výše regresní úhrady přesahovat jednu šestinu částky zaplacené tím, kdo regresní úhradu požaduje, nejvýše však 5000 Kč.*“ Tato omezení se nevztahují na škody, které byly zaměstnanci způsobeny úmyslně.

Ve všech těchto případech se již ale bude muset jednat o zaviněné porušení povinnosti (ust. § 18 odst. 1 OdpŠk). V zákoně nestanoví formu zavinění, odpovědnost tedy bude dána už u nedbalosti nevědomé. Osoba tedy nechtěla, aby došlo ke vzniku odpovědnosti dle OdpŠk došlo a ani nevěděla, že k tomu může její pochybení vést, ač to vzhledem k okolnostem a ke svému postavení

¹⁶⁷ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 203

při výkonu pravomocí státu či územního samosprávného celku vědět měla a mohla (srov. ust. § 16 písm. b) trestního zákoníku¹⁶⁸).¹⁶⁹ Zavinění je pak povinen dokazovat ten, kdo se regresní úhrady domáhá (ust. § 18 odst. 2 OdpŠk). Uplatňuje se tak princip odpovědnosti za prokázané zavinění (tzv. probační systém).¹⁷⁰

Na nesprávném úředním postupu se může podílet více osob, ty jsou pak povinny zaplatit regresní úhradu podle své individuální účasti na způsobení škody. Pouze v některých odůvodněných případech může soud rozhodnout, že odpovídají solidárně (ust. § 18 odst. 3 OdpŠk), tj. že každý odpovídá v plném rozsahu za celý závazek a oprávněný může požadovat celé plnění na kterémkoliv z povinných nebo může podle své volné úvahy plnění mezi ně rozvrhnout. Pro vzájemné vypořádání osob povinných se pak použije ust. § 439 ObčZ (vypořádání podle účasti na způsobené škodě).

Soud je dále oprávněn přiměřeně snížit výši regresní úhrady. Přihlíží přitom hlavně k okolnostem, za kterých ke škodě došlo a rovněž k osobním a majetkovým poměrům osoby, která škodu způsobila (ust. § 18 odst. 5 OdpŠk).

Zvláštní režim je stanoven pro soudce a státní zástupce. Vůči nim může být regresní nárok uplatněn pouze v případě, kdy byla jejich vina zjištěna v kárném či trestním řízení (ust. § 17 odst. 2 OdpŠk). Tudíž musí tzv. dalšímu regresu předcházet pravomocné rozhodnutí v jednom z těchto dvou typů řízení.

Další okolností omezující uplatnění regresního nároku je případ, kdy se osoba, vůči níž je regres uplatňován, podílela na nesprávném úředním postupu na příkaz nadřízeného. V tomto ustanovení je tak zakotvena ochrana zaměstnance, který se v těchto případech může uplatněnému regresnímu nároku bránit.¹⁷¹ Toto neplatí v případě, kdy by se daným jednáním dopustil trestného činu (ust. § 17 odst. 6 OdpŠk), tedy kdy by uposlechnutí příkazu naplňovalo znaky skutkové podstaty některého z trestných činů.

¹⁶⁸ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

¹⁶⁹ VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, s. 208, 209

¹⁷⁰ ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 484

¹⁷¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb. [online]. [cit. 2013-03-18], Dostupné z: <http://Url.cz/yWkU>

7. Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem de lege ferenda

7.1. Současná úprava de lege ferenda

V předešlých kapitolách jsem zhodnotila problematiku odpovědnosti veřejné moci dle současné úpravy (*de lege lata*), nyní bych se chtěla vyjádřit k několika situacím v procesu uplatnění nároku na náhradu škody, v jejichž zákonné úpravě spatřuji jisté mezery.

Jde hlavně o fázi předběžného projednání nároku u příslušného úřadu. Jak jsem již naznačila, poškozený je v tomto případě prakticky vydán na milost a nemilost odpovědným úředníkům a chybí jednotná úprava tohoto procesu. Argumentem sice může být deklarovaná soukromoprávní povaha předběžného projednání, avšak nemyslím si, že by zde byla opravdu naplňována, a to hlavně ve smyslu rovnosti povinností stran. Jak vyplynulo z již zmíněného vyrozumění ombudsmana, praxe příslušných úřadů není vždy příkladná a podmínka předběžného uplatnění se v některých případech stává přímo nesmyslnou. Je tak úkolem pro příslušná ministerstva a jiné ústřední úřady, které tak doposud ještě neučinily, aby přijaly závazná pravidla pro postup v rámci předběžného projednání. Přinejmenším, že žadatel má nárok na dostatečné odůvodnění zamítavého stanoviska nebo na poučení o možnosti uplatnění nároku u soudu, atd.

Nabízí se i otázka, zda je následné uplatnění nároku u soudu dostatečnou zárukou ochrany práv poškozeného. V případě újmy vzniklé v souvislosti se soudními průtahy se uplatnění nároku znovu u soudu může jevit jako špatný vtip, avšak nevidím jinou možnost, jak tyto spory řešit.

Zajímavým postřehem je rovněž to, že v případě zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva na spravedlivý proces nejsou přiznávány účastníkům nároky na náhradu nákladů v soudním řízení, kde došlo k porušení takového práva. Je vcelku nemístné, aby si stát žádal poplatky za procedury, v nichž pochybil, ba přímo porušil ústavně zaručená práva účastníků.¹⁷²

¹⁷² JANKOVSKÝ, Z.: Žalobní návrhy ve věcech nároků podle z. č. 82/1998 Sb., Bulletin advokacie 1-2/2013 [online]. [cit. 2013-03-15], Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba_1_2_2013_web.pdf

7.2. Institut ve světle nového občanského zákoníku

Nový občanský zákoník¹⁷³ přináší v rámci problematiky odpovědnosti za škodu množství změn, které jsou ale spíše terminologické povahy a koncepčních změn se vyskytuje jen několik. Úprava NOZ prakticky vypouští pojem odpovědnost a hovoří už jen o povinnosti k náhradě škody. Toto kritizuje např. Pelikánová a svůj názor odůvodňuje hlavně tím, že právní odpovědnost je institutem, který se prolíná všemi právními odvětvími, což by se mělo promítnout hlavně v jednotnosti jejího pojetí. Tato změna přináší terminologickou a formulační diskontinuitu, která bude mít za následek hlavně mimořádnou zátěž pro rozhodovací praxi a rozsahu i nepoužitelnost starší judikatury i literatury.¹⁷⁴ Takový nesoulad se tedy vyskytuje i mezi úpravou dle OdpŠk a NOZ. Jedna úprava stále mluví o odpovědnosti za škodu a druhá o povinnosti nahradit újmu. Nemyslím si ale, že by tato změna měla mít závažnější dopad na rozhodovací praxi soudů, neboť je nepochybně stále zřejmé, že jde o jednu a tu samou věc.

Můžeme se rovněž ptát, proč vlastně nebyl institut odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci začleněn do NOZ. V dostupných materiálech jsem žádné zdůvodnění nenašla. Můžeme se tak pouze domnívat, co vedlo zákonodárce k ponechání tohoto druhu odpovědnosti mimo občanský zákoník. Nejspíše to byly stejné důvody jako u posledního ObčZ, tedy vydělení z důvodu vzniku škody, neboť ta vzniká v rámci veřejnoprávního vztahu nikoli soukromoprávního. Spokojit se tak musíme pouze s ustanovením § 2895 NOZ, ve kterém je stanoveno že: „*Škůdce je povinen nahradit škodu bez ohledu na své zavinění v případech stanovených zvlášť zákonem.*“

V odborné literatuře bylo rovněž řešeno, proč NOZ opět neobsahuje žádné ustanovení definující příčinnou souvislost. Nejspíše je tomu tak opět kvůli složitosti problematiky.

Hlavní otázkou zůstává, jak vůbec může NOZ zasáhnout do dnešního procesu uplatňování nároků na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci. Může to být nejspíše v záležitostech, které sám zákon 82/1998 Sb. neupravuje a užije se tedy úpravy NOZ. Změnu přináší NOZ například v oblasti způsobu a rozsahu náhrady újmy. Kdy v ust. § 2951 stanovuje, že škoda se primárně nahrazuje uvedením v předešlý stav a teprve není-li to dobře možné,

¹⁷³ Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník

¹⁷⁴ PELIKÁNOVÁ, I.: Odpovědnost za škodu – trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku, Bulletin advokacie 3/2011, [online]. [cit. 2013-03-13]. Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/ba_03_2011_web.pdf

nebo pokud o to poškozený požádá, hradí se škoda v penězích. Je tak ponecháno na úvaze poškozeného, v jaké formě bude náhradu žádat. Myslím si, že vzniklá škoda se bude i nadále hradit hlavně v penězích, neboť není obvyklé, aby poškození žádali jiné než peněžité náhrady. Navíc k nápravě škody způsobené nesprávným úředním postupem (k její prevenci) slouží opravné prostředky v rámci daného řízení, případně opatření proti nečinnosti. Uvedení do předešlého stavu tak nepřichází ve věcech škodních nároků podle OdpŠk v úvahu.¹⁷⁵

Závěrem bych pouze uvedla, že předjímat důsledky přijetí NOZ je nyní vcelku složité a spíše si budeme muset počkat až na jeho uvedení do praxe. Nyní se můžeme pouze domnívat, jaké tyto dopady budou.

¹⁷⁵ JANKOVSKÝ, Z.: Žalobní návrhy ve věcech nároků podle z. č. 82/1998 Sb., Bulletin advokacie 1-2/2013 [online]. [cit. 2013-03-15], Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba_1_2_2013_web.pdf

Závěr

Institut odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem je obecně velmi rozsáhlý pojem, jehož základní vymezení obsahuje zvláštní zákon č. 82/1998 Sb. s podmínkou subsidiárního využití ustanovení ObčZ.

Ve své práci jsem se snažila vystihnout danou problematiku od kořenů jejího vzniku až po dnešní úpravu a částečně i její budoucnost v souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku. Největší pozornost jsem však věnovala samotnému pojmu nesprávný úřední postup a odpovědnosti za něj. Tento pojem je totiž v zásadě velmi problematické blíže vymežit. Zákon příliš vodítek neposkytuje, a tak jsem se musela obrátit hlavně na soudní judikaturu a odbornou literaturu. I přesto je pojem prakticky neohraničitelný, neboť se může týkat jakékoli činnosti orgánu státu či územního samosprávného celku spadající pod výkon veřejné moci, která není činností rozhodovací, nebo se v obsahu samotného rozhodnutí neodrazí. Proto jsem se rozhodla vymežit alespoň několik základních okruhů, ve kterých může k nesprávnému úřednímu postupu dojít a často tomu tak je. Vytyčení hranic obsahu pojmu nesprávný úřední postup, a to alespoň demonstrativním výčtem okruhů sem spadajících, je podle mě nutné pro správné pochopení dané problematiky a rovněž pro mě bylo nejzajímavější fází sepisování této práce.

V dalších kapitolách jsem se pak snažila popsat proces vymáhání nároku na náhradu škody, tedy stanovení rozsahu náhrady škody, příp. nemajetkové újmy, dále fázi předběžného projednání a případné řízení před soudem a možnost promlčení.

V předposlední kapitole jsem se věnovala právu regresu, které vzniká tomu, kdo primárně poskytne náhradu škody, příp. zadostiučnění. Právo regresu je tak cestou k postihnutí pravých viníků, kteří se reálně podíleli na nesprávném úředním postupu, a tudíž i další formou prevence a cestou ke zkvalitňování výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti, potažmo výkonu soudnictví. Dle mého je totiž hrozba sankcí jedním z nejlepších motivačních prostředků.

Poslední kapitola obsahuje srovnání nynější situace s tím, jak by mohla právní úprava vypadat nebo lépe řečeno, kde vidím její trhliny. Samozřejmě by nemělo chybět porovnání s novým občanským zákoníkem, který nabude účinnosti již 1. 1. 2014. V souvislosti s uplatněním NOZ však nepředpokládám, že by mělo

dojít k zásadnějším změnám v procesu náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci.

Závěrem bych dodala, že znalost tohoto institutu je dle mého užitečná, protože v dnešní době je v zásadě nemožné vyhnout se kontaktu s veřejnými institucemi.

Resumé

As its name says, the aim of this thesis is to outline a subject of liability of damage caused by incorrect official procedure under the Act No. 82/1998 Coll., on Liability of Public Authority for Damage upon the Illegal Decision or Incorrect official procedure. Liability for damage caused by incorrect official procedure is an important institute to protect individuals against the exercise of public power. The reasons for its formation is to be found mainly in the state obligation to provide protection for fundamental human rights, and in the need to maintain confidence in public institutions. It is very important to anticipate situations that could lead to errors in the exercise of public authority and specify the way in which aggrieved persons may defend against this.

At the very beginning, it looks back to the process of forming the institute. So the first chapter is supposed to be a summary of the most important moments that affected today's conception of state's liability from absolutism to democratic state and the Rule of Law.

In the next part is short comparison of liability in civil law in general. Then follows a brief overview of the functions, purpose and the position of the institute under the laws of Czech Republic. In view of the facts stated in the text, it is obvious that the special legal regulation included in the Act No. 82/1998 Coll. is connected with the provisions of the "Charter of Fundamental Rights and Freedoms", the Constitution of the Czech Republic and the Civil Code. The description of the Act No. 82/1998 Coll., its development and today's structure is also the part of this chapter.

The third and also the most important part in my thesis contents current legislation of the subject and mainly the definition of concept of incorrect official procedure which I found most interesting to define. But interpretation of the term is problematic, because the list of activities that may result in maladministration is very broad. So I divided these official procedures into several groups that are most common and described these further.

The thesis is complemented with a brief review of some problematic parts of current legislation and also a comparison with the New Civil Code.

In my opinion the issue of liability for damage caused in the exercise of public power is an interesting topic because in these days it is almost impossible to avoid contact with public authorities.

Použité zdroje

Monografie:

- FIALA, J. a KINDL, M. Občanské právo hmotné. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, ISBN 978-80-7380-058-1
- FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, ISBN 978-80-87576-22-9
- GERLOCH, A. Teorie práva. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, Právnické učebnice (Aleš Čeněk), ISBN 80-86473-85-6
- HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7179-254-3
- JEHLÍČKA, O., ŠVESTKA, J. a ŠKÁROVÁ, M.. Občanský zákoník: komentář. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, ISBN 978-807-1798-811
- KASÍKOVÁ, M. a kol. Zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck 2010, ISBN 80-7179-901-7
- KNAPPOVÁ, M. Povinnost a odpovědnost v občanském právu, Vydání I. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-55-6
- KOBLIHA, I., ELISCHER, D., HOCHMAN, J., HUNJAN KOBLIHOVÁ, R., TULÁČEK, J. Náhrada škody podle občanského a obchodního zákoníku, zákoníku práce, v oblasti průmyslového vlastnictví a podle autorského zákona: praktická příručka. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, ISBN 978-80-87212-97-4
- MADAR, Z. Slovník českého práva. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2002, ISBN 80-7201-377-7
- MATĚJKA, J. Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci (podle práva československého, francouzského a německého), Praha: Rolnická tiskárna, 1923
- ONDRUŠ, R. Přehled judikatury: Odpovědnost státu za nesprávný výkon veřejné moci, Praha: ASPI, 2004
- POKORNÝ, M. a HOCHMAN, J. Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním: praktická příručka. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, ISBN 978-80-7201-722-5
- ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I.: Komentář, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, ISBN 978-80-7400-004-1
- ŠVESTKA, J., DVORÁK, J. Občanské právo hmotné 2. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, ISBN 978-80-7353-473-4
- VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, Beckovy komentáře, ISBN 978-80-7400-427-8

Odborné články:

VOJTEK, P. K některým otázkám nesprávného úředního postupu v rozhodnutích Nejvyššího soudu ČR, Soudní rozhledy 10/2000

Použité právní předpisy:

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.

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

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění zákona č. 162/1998 Sb.

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

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o

změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

Zákon č. 64/1956 Sb., trestní řád

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

Zákon č. 99/1963, občanský soudní řád

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

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

Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)

Zákon č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 539/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku

Zákon č. 41/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se stanovením kapitálových požadavků a postupů dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy a obchodníky s cennými papíry

Zákon č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
Rozhodnutí prezidenta republiky č. 1/2013

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 11. 2000, sp. zn. III. ÚS 407/99
Nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 14. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94, publikovaný pod č.
42 ve Sbírce nálezů Ústavního soudu, roč. 1993
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II ÚS 1612/09
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. dubna 2002, uveřejněný pod č. 234/2002 Sb
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. 10. 2001, sp. zn. II. ÚS 93/99 (141/2001 Usn.)
Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 529/09
Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 29. 5. 2001, sp. zn. I. ÚS 165/99
Usnesení uveřejněné pod č. 3/1992 Sbírkou usnesení a nálezů ÚS ČSFR
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Bouriau proti Francii ze dne 28. 11. 2000
Rozsudek NS ČR ze dne 11. 5. 2011, sp. Zn. 32 Cdo 3916/2008
Rozsudek NS ČR ze dne 28. 6. 2006, sp. Zn. 25 Cdo 159/2005
Rozsudek NS ČR ze dne 22. 9. 2010, sp. zn. 25 Cdo 896/2009
Rozsudek NS ČR ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006
Rozsudek NS ČR ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007
Rozsudek NS ČR ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000
Rozsudek NS ČR ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009
Rozsudek NS ČR ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009
Rozsudek NS ČR ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 1627/2008
Rozsudek NS ČR ze dne 27. 6. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1629/2000
Rozsudek NS ČR ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. 25 Cdo 356/2003
Rozsudek NS ČR ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. 25 Cdo 890/2004
Rozsudek NS ČR ze dne 3. 3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2217/2009
Rozsudek NS ČR ze dne 10. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2573/2007,
Rozsudek NS ČR ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 970/2006
Rozsudek NS ČR ze dne 22. 3. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2272/99
Rozsudek NS ČR ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2840/2004
Rozsudek NS ČR ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 25 Cdo 642/2005
Rozsudek NS ČR ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4385/2010
Rozsudek NS ČR ze dne 27. 9. 1990, sp. zn. 1 Cz 59/90

Rozsudek NS ČR ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001
Rozsudek NS ČR ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001
Rozsudek NS ČR ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2328/2004
Rozsudek NS ČR ze dne 27. 7. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1523/2004
Rozhodnutí NS ČR ze dne 16. 8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/99
Rozhodnutí NS ČR ze dne 18. 1. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1549/99
Usnesení NS ČR ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 773/2004
Usnesení NS ČR ze dne 21. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3272/2008
Usnesení NS ČR ze dne 7. 1. 2010, sp. zn. 25 Cdo 1293/2009
Usnesení NS ČR ze dne 25. 8. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1018/2007
Usnesení NS ČR ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 20 Cdo 923/2007
Usnesení NS ČR ze dne 19. 6. 2003, sp. zn. 21 Cdo 345/2003
Usnesení NS ČR ze dne 6. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2363/2009
Usnesení NS ČR ze dne 29. 1. 2003, sp. zn. 25 Cdo 586/2001
Usnesení NSS ze dne 11. 5. 2005, čj. Na 12/2005
Usnesení NSS ze dne 27. 2. 2003, čj. Na 56/2003-7

Důvodové zprávy:

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb., Dostupné z: <http://1url.cz/yWkU>

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 160/2006 Sb., Dostupné z: <http://1url.cz/oiuC>

Internetové zdroje:

ČERVENÁ, R. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998, č. 8, Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/files/178/BA_98_08.pdf

JANKOVSKÝ, Z. Žalobní návrhy ve věcech nároků podle z. č. 82/1998 Sb., Bulletin advokacie 1-2/2013, Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba_1_2_2013_web.pdf

Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., Ministerstvo spravedlnosti, květen 2006, Dostupné z: <http://1url.cz/diWy>

PELIKÁNOVÁ, I.: Odpovědnost za škodu – trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku, Bulletin advokacie 3/2011, Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/ba_03_2011_web.pdf

HENDRYCH, D. a kol. Právníký slovník, Praha: C. H. Beck, 2009, Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

Veřejný ochránce práv, Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/desatero-odskodnovani/>

Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu, Dostupné z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Vlada/SZD_3-12_vyrozumeni-vlade.pdf

Beck – online.cz; Dostupné z: <http://1url.cz/pi2S>

Sagit.cz : Regres, Dostupné z: <http://1url.cz/3iWA>

Postup MV při projednávání žádostí dle zákona č. 82/1998 Sb., Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/clanek/postup-mv-pri-projednavani-zadosti-dle-zakona-c-82-1998-sb.aspx>

Uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu státní moci, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v řízení trestním, v soudnictví správním, jakož i v těch případech, kdy stát odpovídá za postup notáře či soudního exekutora, Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/portal/obcan/situace/127/137/4097.html>