

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**  
**FAKULTA PRÁVNICKÁ**

# **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

---

**ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ**

**PLZEŇ 2013**

**PAVEL ŠKACH**

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
FAKULTA PRÁVNICKÁ  
KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

# DIPLOMOVÁ PRÁCE

---

ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Autor: Pavel Škach

Vedoucí práce: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Studijní program: Právo a právní věda

Obor: Právo

PLZEŇ 2013

## **PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a že jsem řádně vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, a to způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2013

.....  
Pavel Škach

# OBSAH

<b>I Úvod</b> .....	<b>1</b>
<b>II Obecná odpovědnost za škodu</b> .....	<b>3</b>
1 Úvod do právní úpravy odpovědnosti za škodu.....	3
1.1 Princip prevence a reparace.....	3
1.2 Funkce právní úpravy odpovědnosti za škodu.....	3
1.3 Preventivní funkce .....	4
1.4 Reparační funkce .....	4
2 Právní institut odpovědnosti za škodu.....	5
2.1 Pojem odpovědnosti.....	5
2.2 Pojem právní odpovědnosti.....	5
2.3 Pojem odpovědnosti za škodu.....	6
2.4 Prameny právní úpravy.....	7
2.5 Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku.....	8
2.6 Rozsah a způsob náhrady škody.....	14
2.7 Promlčení nároků na náhradu škody.....	17
<b>III Základní pojmy odpovědnosti za škodu ve veřejné správě</b> .....	<b>20</b>
1 Pojmy veřejná moc a veřejné správa .....	20
1.1 Veřejná moc.....	20
1.2 Veřejná správa.....	21
1.3 Veřejná správa vrchnostenská a fiskální.....	22
2 Soukromoprávní povaha odpovědnosti.....	23
3 Formy odpovědnosti za škodu ve veřejné správě.....	24
<b>IV Odpovědnost za škodu vzniklou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem</b> .....	<b>25</b>
1 Úvodní úvaha.....	25
2 Prameny právní úpravy.....	26
2.1 Listina základních práv a svobod.....	26
2.2 Zákon č. 82/1998 Sb.....	28
2.3 Občanský zákoník jako subsidiární právní předpis.....	29
3 Odpovědné subjekty.....	29
4 Předpoklady vzniku odpovědnosti.....	30
4.1 Nezákonné rozhodnutí.....	31
4.2 Nesprávný úřední postup .....	31
4.3 Škoda jako důsledek činnosti orgánů veřejné správy.....	34
4.4 Objektivní odpovědnost .....	38
5 Formy odpovědnosti.....	39
6 Specifika odpovědnosti státu .....	40
6.1 Rozsah odpovědnosti.....	40
6.2 Náhrada škody.....	42
6.3 Uplatnění nároku na náhradu škody.....	51
7 Specifika odpovědnosti územních samosprávných celků.....	57
7.1 Rozsah odpovědnosti.....	57
7.2 Náhrada škody.....	58
8 Rozsah a způsob náhrady škody.....	59
8.1 Stanovení průměrného výdělku.....	59
8.2 Náklady řízení.....	60
8.3 Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.....	61
9 Regresní úhrada.....	64
9.1 Základní charakteristika .....	64
9.2 Regresní nárok státu.....	65
9.3 Nárok územně-samosprávného celku v samostatné působnosti.....	65

9.4Solidární úhrada.....	66
9.5Limity regresní náhrady.....	67
10Specifika promlčecí doby.....	68
10.1Obecně.....	68
10.2Případ nemajetkové újmy.....	69
10.3Případ regresního nároku.....	70
10.4Stavení promlčecí doby.....	70
<b>VOdpovědnost za škodu dle zvláštních předpisů.....</b>	<b>71</b>
1Základní charakteristika.....	71
1.1Úvodní vymezení.....	71
1.2Prameny právní úpravy.....	71
1.3Absence prvku protiprávnosti.....	72
2Odpovědnost za škodu dle vybraných předpisů.....	73
2.1Zákon o policii ČR.....	73
<b>VIZávěr.....</b>	<b>76</b>
<b>VIIResumé.....</b>	<b>77</b>
<b>VIIIPříloha.....</b>	<b>79</b>
<b>IXPoužité zdroje.....</b>	<b>80</b>
1Knižní literatura.....	80
2Časopisy.....	82
3Právní předpisy.....	83
4Elektronické zdroje.....	84

## Seznam použitých zkratk

<b>ČNB</b>	Česká národní banka
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>KZř</b>	Krajské zřízení
<b>LZPS nebo Listina</b>	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>NKÚ</b>	Nejvyšší kontrolní úřad
<b>NS</b>	Nejvyšší soud
<b>NS ČSSR</b>	Nejvyšší soud Československé socialistické republiky
<b>ObčZ</b>	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>ObchZ</b>	Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>OdpŠk</b>	Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
<b>OSŘ</b>	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>OZř</b>	Obecní zřízení
<b>PrhZ</b>	Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
<b>SpŘ</b>	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘS</b>	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>StavZ</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
<b>TrZ</b>	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>ÚLP nebo Úmluva</b>	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů – sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů
<b>ÚS</b>	Ústavní soud
<b>ÚSC</b>	Územně-samosprávný celek
<b>ÚSCSP</b>	Územně-samosprávný celek v samostatné působnosti
<b>Ústava</b>	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZPČR</b>	Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR
<b>ZPr</b>	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

# I ÚVOD

Tématem této práce je problematika odpovědnosti za škodu ve veřejné správě. Už na první pohled se jedná o širokou problematiku, která prostupuje veřejným i soukromým právem, lépe řečeno překračuje doktrinální hranici správního práva směrem k právu občanskému a procesnímu (sám musím přiznat, že než jsem se začal hlouběji zabývat podstatou tématu, netušil jsem jak je právní oblast vymezená tématem vlastně rozsáhlá). Proto bylo naprosto prvotním účelem této práce poskytnout základní náhled do materie ohraničené tématem, dát čtenáři jakýsi elementární exkurz do problematiky odpovědnosti za škodu vzniklé v důsledku výkonu veřejné moci, resp. veřejné správy. Jako další cíl jsem si stanovil podat charakteristiku základních právních pojmů a institutů souvisejících s oblastí právní odpovědnosti, odpovědnosti za škodu a posléze i s oblastí veřejné správy. Vysvětlit pojmy jako právní odpovědnost a odpovědnost za škodu, definovat škodu materiální a nemateriální, ušlý zisk a skutečnost škodu, v neposlední řadě pojmy veřejné správy a veřejné moci, správy fiskální a vrchnostenské apod.

Avšak jako naprosto klíčovou prioritu jsem si zadal, poněkud podrobnější zaměření na jednu z „forem“ odpovědnosti za škodu ve veřejné správě a sice na odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu vzniklou v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu (dále zjednodušeně označovanou jako odpovědnost za škodu vzniklou v důsledku nesprávného výkonu veřejné moci). Jelikož se jedná o poměrně důležitý právní institutu, který slouží jako jedna ze záruk fungování právního státu, má jako takový své důstojné místo v rámci celého právního řádu a jehož v jistém smyslu výsostné postavení dokládá i jeho ústavní zakotvení v Listině základních práv a svobod.

Takto mnou vytyčené cíle se následně promítly i do zpracování celé práce. Úvodní část je věnována obecné odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku. Jsou zde vymezeny základní, s problematikou související právní pojmy, dále je zde popsána konstrukce odpovědnostního vztahu. Několik stran je pak věnováno problematice náhrady škody, jejímu rozsahu a způsobu, a institutu promlčení, přičemž důraz byl kladen především na ty aspekty, které celou oblastí odpovědnosti za škodu prostupují a jsou pro všechny specifické formy společné. Ačkoliv se úvodní pojednání o odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku může jevit jako nadbytečné a bez přímé souvislosti s veřejnou správou, dovolil bych si hned v úvodu upozornit, že pojednání o obecné odpovědnosti není v této práci samoučelné, neboť má minimálně dvě podstatné funkce. Jednak je vhodným

prostředkem pro poskytnutí úvodního náhledu do problematiky odpovědnosti za škodu, jelikož je v něm dobře patrna základní charakteristika a koncept odpovědnosti za škodu. Avšak zejména je úvodní obecná část podstatná, z toho důvodu, že sdílí určité základní instituty odpovědnosti s částmi dalšími. Občanský zákoník, který obecnou odpovědnost za škodu definuje, totiž představuje subsidiární pramen právní úpravy ve vztahu k dále uváděným formám odpovědnosti za škodu ve veřejné správě.

Jak jsem již předeslal, těžištěm celé práce je problematika odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné správy, na kterou jsem při výběru tématu a následně i při zpracování přednostně cílil. Při zpracování této oblasti jsem kladl důraz, kromě úvodního obligátního vymezení pojmů na literu zákona č. 82/1998 Sb. doplněnou o judikaturu, zejména v místech, kde samotná litera zákona může „pokulhávat“. Celou problematiku odpovědnosti jsem se snažil řešit komplexně, resp. společně ve smyslu dvou primárně odpovědných subjektů, totiž státu a územně samosprávného celku v samostatné působnosti, aby byl výsledný text nejuniverzálněji použitelný.

Závěrečná část je pak věnována další formě odpovědnosti za škodu ve veřejné správě, totiž odpovědnost za škodu vzniklou při výkonu veřejné správy, dle zvláštních předpisů.



## II OBECNÁ ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU

### 1 ÚVOD DO PRÁVNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU

Ochrana zejména majetku, ale i osoby, života a zdraví i jiných nehmotných statků je jeden ze základních úkolů práva. Jakékoliv ohrožení těchto hodnot, tím spíše jejich porušení či poškození mající zpravidla za následek vznik újmy či ztráty na těchto právem chráněných hodnotách, ať už se jedná o hodnoty majetkové nebo nemajetkové, je zcela jistě společensky nežádoucím jevem, a z tohoto důvodu je třeba takovýmto újmám předcházet, popř. takové újmy odstraňovat. A právě z těchto důvodů existuje v rámci právního řádu institut odpovědnosti za škodu, jehož materie stojí na dvou základních principech, které se často řadí i k základním principům celého soudobého práva – principu prevence a principu náhrady škody.

#### 1.1 Princip prevence a reparaace

Formulování principu prevence motivovala nepochybně úvaha, že je lepší škodám předcházet, než je pak následně nahrazovat, napravovat, kompenzovat či odstraňovat jejich nepříznivé důsledky (nehledě na skutečnost, že mnohdy taková náprava poškozené hodnoty do původního stavu ani není možná, např. v případě ztráty lidského života či trvalého poškození zdraví). S přihlédnutím ke snaze předcházet škodám je pak třeba ocenit poměrně výraznou úpravu definující obecnou prevenční povinnost v občanském zákoníku v § 415 an.

Nicméně preventivní působení zákona jakkoliv je důležité v rámci realizace vztahů ve společnosti samo o sobě nestačí. Jak ukazují zkušenosti z praxe, je třeba stále počítat s tím, že i přes veškeré úsilí práva v oblasti prevence, bude ke škodám stále docházet. Proto je primární princip prevence dále následován principem náhrady škody na základě jehož uplatnění pak dochází k napravení vzniklé škody, ať už formou peněžní náhrady či náhrady naturální (např. uvedení do původního stavu).

#### 1.2 Funkce právní úpravy odpovědnosti za škodu

Z úvodního pojednání lze poměrně dobře vyvodit základní funkce práva v oblasti právní úpravy odpovědnosti za škodu:

- preventivní funkce
- reparační, popř. satisfakční funkce

### 1.3 Preventivní funkce

Primární funkcí právní úpravy odpovědnosti za škodu je nepochybně preventivní působení. Má na každého působit tím způsobem, aby se vyvaroval vzniku škod prostřednictvím pečlivých opatření, která od něho lze důvodně očekávat. Platí: počínáš-li si náležitě bedlivě, vyvaruješ se nepříznivého následku – tím je povinnost nést způsobenou škodu. Již stará římská zásada *neminem leadere* (nikomu neškodit) dokládá význam a stálost potřeby vyvarovat se škod. I po více než 2000 letech je tato potřeba stále aktuální a je na ni kladen velký důraz, a to právě i v soudobém českém právu. Těžiště úpravy prevence vzniku škod je zakotveno v občanském zákoníku jako ve stěžejním předpisu soukromého práva. Na prvním místě je nutné uvést generální preventivní ustanovení nacházející se v ObčZ pod § 415: „Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a na životním prostředí.“ Na tomto místě lze rovněž hovořit o funkci výchovné, neboť je zde vlastně nepřímou řečeno, že ten, kdo si počíná podle podmínek konkrétní situace natolik bedlivě, pozorně a ohleduplně, aby nezpůsobil škodu na chráněných hodnotách, nemůže být nikdy hnán k odpovědnosti (jde samozřejmě o běžnou míru opatrnosti, nikoliv o bezbřehou povinnost předvídat a předejít veškerým možným škodám).

ObčZ stanoví dále i jakési speciální prevenční povinnosti. Kupříkladu v § 417 je stanovena povinnost každého, komu hrozí škoda, zakročit proti vzniku takové škody, a to způsobem přiměřeným okolnostem ohrožení. Případný poškozený tedy nemůže jen nečinně vyčkávat, až mu vznikne škoda, a poté uplatnit mechanismy směřující k náhradě této škody. Taková nečinnost by mohla být charakterizována jako částečné zavinění poškozeného, a v tom případě by poškozený nesl odpovědnost za vzniklou škodu poměrně.<sup>1</sup>

### 1.4 Reparační funkce

Reparační funkce právní úpravy odpovědnosti za škodu působí navíc vedle svého typického zaměření, tj. ve smyslu zabezpečení co nejúplnější náhrady škody, zároveň zprostředkovaně i ve smyslu prevence. Povinnost nahradit škodu uložená škůdci na základě existence odpovědnostního vztahu jej totiž zároveň vychovává k dobrovolnému zachování povinností, ke zdrženlivosti ve smyslu zásahů do práv, zájmů a majetku

---

1 Ust. § 441 ObčZ: „Byla-li škoda způsobena také zaviněním poškozeného, nese škodu poměrně; byla-li škoda způsobena výlučně jeho zaviněním, nese ji sám.“

jiných osob a vůbec celé společnosti.<sup>2</sup>

Satisfakční funkce, je pak zvláštní druh funkce reparační, kdy se kompenzuje nemajetková újma. Kompenzace (odškodnění) může být provedeno zejména formou omluvy či konstatováním porušení práva.<sup>3</sup>

## **2 PRÁVNÍ INSTITUT ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU**

### **2.1 Pojem odpovědnosti**

Všeobecně je odpovědnost chápána jako povinnost (nutnost) nést následky chování a jednání, byť pochopitelně ne každá odpovědnost je odpovědností právní. Vedle ní lze na základě jiných než právních normativních systémů vydělit odpovědnost etickou, morální, politickou, které nastupují při porušení norem těchto systémů, případně při porušení určitých principů, např. obecně demokratických, kulturních, občanského soužití apod.<sup>4</sup>

### **2.2 Pojem právní odpovědnosti**

Podobně jako v případě odpovědnosti v širším slova smyslu i odpovědnost právní může mít různé formy. Rozeznává se zpravidla odpovědnost ústavní, správně-právní (administrativní), soukromoprávní (civilní), trestní, mezinárodně právní.<sup>5</sup> Přičemž je dobré předeslat, že odpovědnost za škodu řadíme mezi typické formy soukromoprávní odpovědnosti<sup>6</sup>, tudíž odpovědnost za škodu ve veřejné správě je zvláštním případem civilní odpovědnosti a nikoliv odpovědností administrativní, jak by se mohlo na první pohled zdát.

Přestože je právní odpovědnost v rámci všech odvětví práva poměrně významný právní institut, nikde dosud nebyla formulována její legální definice, proto je nutné si pro účely jejího vymezení vystačit s definicemi doktrinárními, kterých je celá řada.<sup>7</sup> Podle jedné z nich je právní odpovědnost zvláštní formou právního vztahu (tj. společenského

---

2 LAZAR, Ján. *Občianske právo hmotné*. 3. dopl. a preprac. vyd. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 215

3 Ust. § 13 ObčZ: „Fyzická osoba má právo se zejména domáhat, aby bylo upuštěno od neoprávněných zásahů do práva na ochranu její osobnosti, aby byly odstraněny následky těchto zásahů a aby jí bylo dáno přiměřené zadostiučinění.“

4 KLÍMA, Karel. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 177

5 KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, xvi, s. 200

6 Další typické formy soukromoprávní odpovědnosti jsou odpovědnost za bezdůvodné obohacení, odpovědnost za vadu věci, odpovědnost z prodlení a odpovědnost za újmu vzniklou neoprávněným zásahem do osobnosti fyzické osoby. (Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 182)

7 MATES, Pavel a Marek STARÝ. *Základy správního práva: obecná část*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2009, s. 113

vztahu mezi dvěma či více subjekty, jehož obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti jednoho vůči druhému), ve kterém dochází na základě porušení právní povinnosti na jedné straně, ke vzniku nové právní povinnosti sankční či reparační povahy na straně druhé.<sup>8</sup> Tento nově vzniklý právní vztah, který má svůj původ právě v protiprávním jednání zakládajícím právní odpovědnost, se proto často nazývá odpovědnostním právním vztahem a povinnost, která je součástí jeho obsahu, odpovědnostní povinností.<sup>9</sup> Nejobecnějším znakem odpovědnosti, který ovšem nestačí k jejímu definování je to, že spočívá v povinnosti snést zákonem stanovenou újmu v případě, že nastane porušení práva. Tato povinnost snést újmu, popř. újma sama se nazývá sankce. Sankce je tedy obecným, společným znakem odpovědnosti.<sup>10</sup>

Nicméně toto je charakteristika odpovědnosti v názvosloví teorie práva, zabývající se právní odpovědností obecně. Označení sankce je v kontextu institutu odpovědnosti za škodu nutné spíše chápat jako jakési výrazové odlišení typické sekundární povinnosti nahradit škodu, která spočívá na bedrech osoby za škodu odpovědné. Primárním účelem zde není nikoho sankcionovat<sup>11</sup>, tedy potrestat, ale zajistit napravení vzniklé újmy, jinými slovy funkce sankční (ve smyslu potrestání) zde ustupuje do pozadí a je zde naopak výrazně upřednostněna funkce reparační. Prostě a jednoduše, nikdo nikoho netrestá, to je ostatně záležitost příslušných právních předpisů z oblasti správního resp. trestního práva, zde se „pouze“ nahrazuje škoda.

### 2.3 Pojem odpovědnosti za škodu

Využijeme-li výše uvedenou, poměrně pregnantně vyjádřenou definici k formulování institutu odpovědnosti za škodu, pak můžeme říci, že odpovědnost za škodu je zvláštní forma právního vztahu mezi osobou poškozeného a osobou, která škodu způsobila – škůdcem<sup>12</sup> Tento odpovědnostní vztah vznikl v důsledku porušení právní povinnosti a jeho charakteristickým obsahem je sekundární povinnost osoby škůdce nahradit jí způsobenou škodu, přičemž původní porušená povinnost škůdce resp. osoby odpovědné za škodu může vyplývat obecně z výše uvedené generální prevenční klauzule občanského

8 Kromě chápání odpovědnosti jako právního vztahu, můžeme v literatuře najít odlišné názory na tento termín: „Právní odpovědnost je nutnost nést následky svého chování a jednání.“ (MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva*. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 1119)

9 BREJCHA, Aleš. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu*. Vyd. 1. Praha: CODEX Bohemia, 2000, s. 25

10 KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 200

11 Toto právo (sankcionovat) si vyhrazují jiná právní odvětví veřejného práva, správní a trestní právo.

12 Resp. obecněji osobou odpovědnou za škodu, pro případ užití objektivní odpovědnosti (podrobnosti v dalším výkladu).

zákoníku v § 415<sup>13</sup>, ze závazkového vztahu mezi subjekty či ze zákona. Na tomto místě bych chtěl upozornit, že požadavek zákonného zakotvení vyjadřuje přímo čl.4 odst.1 LZPS: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“.

### 2.4 Prameny právní úpravy

Právní řád ČR obsahuje mnoho ustanovení o povinnosti k náhradě škody. Základní kodexy soukromého práva od sebe různě odchyľují, nicméně jakousi páteř právní úpravy odpovědnosti za škodu tvoří ustanovení občanského zákoníku. Vedle něho existují i další předpisy, z nichž nejdůležitější jsou: zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (dále též ObchZ) (§ 373 až § 386), zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále též ZPr) (§ 248 až § 275), zákon č. 59/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku a zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále též OdpŠk).<sup>14</sup> Procesní stránka je pak upravena zejména zákonem č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též OSŘ).

Co se týká vztahu jednotlivých právních úprav ve výše citovaných předpisech, platí, že ustanovení občanského zákoníku, ve kterých je stanovena obecná odpovědnost za škodu, jsou ve vztahu subsidiarity tj. v podpůrném vztahu ke všem ostatním ustanovením upravujícím zvláštní případy náhrady škody v jiných právních předpisech. Jinými slovy to znamená, že v případě, že zvláštní právní úprava chybí ať už zcela nebo pouze zčásti, použijí se automaticky ustanovení občanského zákoníku. Samozřejmě platí naopak, že pokud zde existuje zvláštní platná právní úprava, má tato aplikační přednost před občanským zákoníkem.<sup>15</sup>

---

13 Generální prevenční klauzule § 415 ObčZ se použije právě tehdy, pokud neexistuje zvláštní právní předpis, který by kvalifikoval, resp. sankcionoval konkrétní protiprávní jednání. Pro doložení je možné citovat např. z usnesení NS ČR ze dne 17.2.2010, sp. zn. 8 Tdo 68/2010 (R 55/2010): „Lyžař je povinen přizpůsobit rychlost a způsob jízdy svým schopnostem a zkušenostem a celkové situaci na místě, jímž projíždí (tedy zejména terénním, sněhovým a povětrnostním podmínkám, výhledovým poměrům, počtu a pohybu ostatních lyžařů či jiných osob apod.), aby měl možnost včas a v dostatečné vzdálenosti reagovat i na nenadálou překážku v jízdě. Pokud zaviněně nedodrží uvedená pravidla, lze u něj dovodit porušení tzv. obecné prevenční povinnosti uložené každému podle § 415 obč. zák. nebo nedodržení potřebné míry opatrnosti.“ Přestože tedy neexistuje žádný právní předpis, který by upravoval otázku, jak si mají počínat lyžaři na sjezdovce, je případné riskantní počínání lyžařů na sjezdovce možno kvalifikovat jako protiprávní a následně takové jednání sankcionovat prostřednictvím občanského práva.

14 FIALA, Josef a Milan KINDL. *Občanské právo hmotné*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 578

15 Toto pravidlo je pouze jiným vyjádřením známé zásady *lex specialis derogat legi generali*.

## 2.5 Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku

Jak již bylo řečeno, právní úpravy odpovědnosti za škodu, a tím pádem i samotných předpokladů jejího vzniku, se v rámci různých odvětví soukromého práva (např. občanské, obchodní nebo pracovní) určitým způsobem odlišují. Avšak pro posuzování existence odpovědnosti za škodu ve veřejné správě je klíčová právní úprava odpovědnosti občanské, resp. odpovědnosti podle občanského zákoníku, neboť tato má v daném rámci univerzální použití (na základě zásady subsidiarity), proto bude další výklad vztahovat pouze na k ní.

Občanský zákoník stanoví obecné předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu, za které považuje:

- protiprávní úkon (porušení právní povinnosti) a nebo škodní událost (zákonem stanovená událost vyvolávající škodu)
- škodu
- příčinnou souvislost mezi protiprávním úkonem a škodou
- zavinění (ne u všech druhů odpovědnosti za škodu)

Prvé tři předpoklady jsou povahy objektivní a jsou nezbytné pro založení občanskoprávní odpovědnosti za škodu.<sup>16</sup> Na druhou stranu poslední z výše uvedených předpokladů – zavinění - zcela nezbytným předpokladem není<sup>17</sup>, nicméně je třeba přiznat, že se pravidelně při posuzování předpokladů vedoucích ke vzniku odpovědnosti za škodu vyžaduje. V zásadě tedy můžeme tvrdit, že právě až splněním všech těchto předpokladů má za následek vznik odpovědnostního vztahu s jeho právy a povinnostmi.

Pro úplnost jenom připomínám, že proto, aby mohl vzniknout odpovědnostní právní vztah a bylo tak možné uplatnit institut náhrady škody, je nutné prokázat existenci všech výše uvedených předpokladů (resp. všech, které se vnikem odpovědnostního vztahu právní norma spojuje), jinými slovy předpoklady odpovědnosti za škodu musí být splněny kumulativně. Není-li splněn jeden z nich, nemusí se soud zabývat otázkou splnění ostatních (jelikož už z důvodu absence jednoho z nich nemůže odpovědnost za škodu

---

16 HULVA, Tomáš. *Ochrana majetku*. Praha: Linde, 2008, s.205

17 Pokud ve smyslu odpovědnosti za škodu není právem vyžadováno zavinění, jako obligatorní předpoklad vzniku odpovědnostního vztahu, pak hovoříme o tzv. objektivní odpovědnosti. V této souvislosti bych rád upozornil na skutečnost, že právě při posuzování předpokladů vzniku odpovědnosti za škodu v rámci veřejné správy podle OdpŠk se zavinění nevyžaduje (neplatí pro problematiku regresních úhrad dle tohoto zákona).

existovat).<sup>18</sup>

### 2.5.1 Protiprávní úkon

Protiprávní úkon jako každý jiný úkon v právním slova smyslu znamená projev lidské vůle navenek (není-li úkon vyjádřen vůči okolí - neexistuje) s tím rozdílem od klasického právního úkonu, že takovýto projev vůle je v rozporu s objektivním právem.

Provedením takového úkonu dochází k porušení (nebo popř. k obcházení<sup>19</sup>) právní povinnosti vyplývající z právních předpisů, ze smluv nebo jiných relevantních skutečností, přičemž jednání *contra legem* (proti zákonu), popř. *in fraudem legis* (mimo zákon, proti jeho účelu) je tak jako tak klasifikováno jako protiprávní. Požadavek protiprávnosti pro vznik obecné odpovědnosti za škodu vyplývá z § 420 odst. 1 ObčZ, kde je stanoveno, že „každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti“. Při tom není podstatné, zda-li tato povinnost vyplývá ze smlouvy, z právního předpisu či z jiné konkrétní okolnosti. Alternativně lze povahu protiprávnosti také vyjádřit tak, že se jedná o rozpor toho, jak fyzická či právnická osoba skutečně jednala, a tím, jak jednat měla podle příslušného právního předpisu, smlouvy nebo jiné relevantní právní skutečnosti.

Protiprávní úkon může být jen výsledkem činnosti lidí, nemůže tedy existovat protiprávní úkon např. zvířete nebo přírodních sil, zároveň je ale nutné dodat, že je třeba chápat toto pravidlo extenzivně, tedy že protiprávního úkonu se může dopustit (kromě člověka – fyzické osoby) také osoba právnická, což samozřejmě reflektuje i ObčZ v § 420 odst. 2 kde stanoví, že škoda je způsobena právnickou osobou anebo fyzickou osobou, když byla způsobena při jejich činnosti těmi, které k této činnosti použili. Tyto osoby (jejichž činnosti odpovědné právnické a fyzické osoby využívaly) samy za škodu takto způsobenou primárně neodpovídají, sekundárně je možné vyvodit jejich odpovědnost podle zvláštních ustanovení pracovněprávních předpisů. Osobami, které plní úkoly právnické osoby, resp. v širším pojetí právní úpravy, které právnická osoba použila při své činnosti, nejsou jen její statutární orgány a její zaměstnanci, nýbrž i další osoby, které postupovaly podle pokynů právnické osoby, a které byly takto oprávněny jednat za právnickou osobu, a to bez ohledu na druh právního vztahu mezi osobou právnickou a osobou za ni jednající.<sup>20</sup> Důležitým prvkem tohoto jakéhosi přenosu odpovědnosti z „osoby

---

18 Srov. Usnesení NS ze dne 23.2.2005, sp. zn. 25 Cdo 773/2004

19 Jednání které na základě zásady legální licence (vše co není zakázáno, je dovoleno) na první pohled působí dojmem, že je v souladu s právem, nicméně jde záměrně proti jeho účelu a smyslu a jako takové je ho třeba hodnotit jako protiprávní (jednání *in fraudem legis*).

20 POKORNÝ, Milan a Josef HOCHMAN. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním*:

použité“ na osobu odpovědnou je existence pověření, pokynu jednat určitým způsobem, a to bez ohledu na právní klasifikaci takového pověření. Odpovědnost tohoto druhu ale není dána tam, kde někdo jednal v úmyslu nebo vědomě za jiného ze své vlastní iniciativy a nebyl jiným použit, stejně tak se nejedná o použití u toho, kdo překročil rámec daného pověření, rámec činnosti, o kterou šlo. Lze tedy shrnout, že za vlastní iniciativu a excesy nese jednající osoba svou odpovědnost<sup>21</sup>

Protiprávní úkon (delikt) může mít jak podobu aktivního jednání, tzn. vyvinutí určité činnosti, která je v rozporu s právem (označujeme také jako jednání komisivní) nebo podobu pasivního jednání, spočívající v porušení povinnosti konat (jednání omisivní).

Pro zjišťování existence protiprávního jednání je důležité uvést, že protiprávnost se nepresumuje, a to stejně jako v případě příčinné souvislosti a vzniklé škody a její výše.<sup>22</sup> Důkazní břemeno tedy leží na osobě poškozeného, on musí prokázat, že při způsobení škody bylo možné kvalifikovat jednání škůdce jako protiprávní.

Vzhledem k tomu, že protiprávním úkonem je úkon, resp. činnost, která je v rozporu s objektivním právem, je z toho třeba důsledně dovozovat, že protiprávním nemůže být takový úkon či taková činnost, které objektivní právo dovoluje, či dokonce příkazuje provést, neboli lze říci, že jsou ospravedlnitelné. To platí i tehdy, jestliže se takovým úkonem či takovou činností se škodlivými účinky zasahuje do jinak chráněných osobních či majetkových zájmů fyzické či právnické osoby. V těchto případech se jedná o okolnosti vylučující protiprávnost.<sup>23</sup>

### 2.5.2 Škoda jako pojem občanského práva

Vznik škody v důsledku protiprávního jednání resp. škodné události je dalším nezbytným, objektivně zjistitelným předpokladem odpovědnosti za škodu. Občanský zákoník pojem škody výslovně nevymezuje, přestože jej běžně v různých ustanoveních používá. Z právní praxe lze dovodit, že se v podstatě jedná o majetkovou újmu poškozeného, tedy újmu, která nastala v majetkové sféře poškozeného, a jako takovou je možné ji objektivně vyjádřit – vyčíslit penězi. Omezení náhrady škody jen na náhradu majetkové újmy totiž nemusí být v mnoha případech dostačující. Proto se v některých

---

*praktická příručka*. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s.15

21 POKORNÝ, Milan a Josef HOCHMAN. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním: praktická příručka*. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s.16

22 V rámci občanského práva platí pouze presumpce zavinění, a to v jeho „nejlehčí“, resp. nejméně závažné podobě, totiž v nevědomé nedbalosti. Jakýkoliv vyšší stupeň zavinění je rovněž nutné prokázat.

23 ŠVESTKA, Jiří a Jan DVORÁK. *Občanské právo hmotné*. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s.390



případech poskytuje i tzv. materiální satisfakce (peněžité zadostiučinění) – typicky v případech vytrpěné bolesti, ztížení společenského uplatnění a usmrcení.<sup>24</sup>

Majetkovou škodu dělíme na škodu na věcech (věcná škoda) a na škodu na zdraví a životě. V případě věcné škody ObčZ dále rozlišuje skutečnou škodu a ušlý zisk (od novely zákona č. 509/1991 Sb.), přičemž institut náhrady škody se uplatní v případě obojího. Obě formy škody (skutečná škoda a ušlý zisk) jsou v zásadě rovnocenné<sup>25</sup>. Jejich přesné rozlišení není vždy možné. Existence jedné z nich není podmínkou vzniku a uplatnění druhé formy – z platného práva nelze dovodit, že by podmínkou vzniku nároku na náhradu škody ve formě ušlého zisku byl též vznik skutečné škody.<sup>26</sup>

### **Skutečná škoda**

Skutečnou škodu (též pozitivní, efektivní, reálnou) lze vymezit jako újmu spočívající ve zničení, ztrátě, zmenšení či jiné znehodnocení majetku poškozeného.<sup>27</sup> Zmenšení majetku se zakládá na tom, že byla zničena nějaká majetková hodnota, nebo že byla tato hodnota odňata, porušena apod. Matematicky řečeno se jedná o rozdíl mezi původní hodnotou a hodnotou po poškození (vyjádřeno v peněžní částce) nebo také majetkovou hodnotu, kterou bylo nutné vynaložit na uvedení poškozené věci do původního stavu.<sup>28</sup> Skutečná škoda navíc zahrnuje i náklady vynaložené na odvrácení či zjišťování škody.

### **Ušlý zisk**

Ušlý zisk charakterizujeme jako v penězích vyjádřenou majetkovou újmu, která vznikla tím, že v důsledku protiprávního úkonu resp. škodní události nedošlo k rozmnožení (či navýšení hodnoty) majetku poškozeného. Újma poškozeného zde spočívá v tom, že svůj majetek očekávaným způsobem nezhodnotil. Nebo-li slovy občanského zákoníku vyjadřuje ušlý zisk to, čeho se mohlo poškozenému dostat při obvyklém sledu událostí (na základě dostatečně ověřených věcných podkladů), kdyby škoda nevznikla. Nelze však ušlý zisk předpokládat pouze na základě nějaké neodůvodněné naděje či dokonce náhody, ale právě naopak - musí existovat vysoká pravděpodobnost toho, že by k předpokládanému navýšení majetku poškozeného skutečně došlo.

---

24 Srov. ŠVESTKA, Jiří et al. *Občanský zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s.773

25 Rozsudek NS ze dne 31. 1. 1996, sp. zn. II Odon 15/1996

26 FIALA, Josef a Milan KINDL. *Občanské právo hmotné*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s.582

27 Srov. Stanovisko NS ČSSR ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70

28 Srov. Stanovisko NS ČSSR ze dne 30.11.1988, sp. zn. 1 Cz 82/88

Podle soudní praxe je ušlým ziskem např. i předpokládaná ztráta, kterou utrpěl majitel prodejny poté, co musela být tato uzavřena z důvodů provádění mimořádné inventury zapříčiněné vloupáním.

### 2.5.3 Příčinná souvislost

Dalším nezbytným předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu je příčinná souvislost také nazývaná *cauzální nexus*. Jinými slovy jde o to, aby mezi protiprávním úkonem a vznikem škody byl vztah příčiny a následku.

Občanský zákoník sám o sobě tento pojem nezná, nicméně vyjadřuje jeho rámec spojením „způsobit škodu“<sup>29</sup>. Pro přesnější vymezení je tedy třeba jít k právní nauce a praxi. V případě příčinné souvislosti se vlastně jedná o existenci objektivního vztahu mezi protiprávním jednáním jako příčinou na jedné straně a vzniklou škodou jako důsledkem tohoto jednání na straně druhé. To lze vyjádřit i negativně tak, že jednání nebo opomenutí je příčinou škody poškozeného, jestliže by při neexistenci takového jednání škoda nevznikla (tzv. teorie podmínky – *conditio sine qua non*).

Příčinná souvislost musí být řešena konkrétně v každém jednotlivém případě, přičemž musí být zhodnoceny všechny okolnosti objasňující, co bylo příčinou nastalého výsledku. Nejdříve je nutné z nastalého skutkového stavu identifikovat a izolovat vzniklou škodu a také jednání, tedy ty okolnosti, které chceme podrobit dalšímu zkoumání za účelem zjištění existence příčinné souvislosti. Není asi nutné připomínat, že oba tyto klíčové faktory musí splňovat nároky kladené na ně podle příslušného právního předpisu, jinými slovy musí se jednat o právně relevantní škodu a jednání.

Další postup při zjišťování příčinné souvislosti spočívá v tom, že škodu je třeba vyjmout z její všeobecné souvislosti a zkoumat ji izolovaně pouze z hlediska jejích příčin. Důležitá je přitom pouze věcná souvislost příčiny a důsledku. Hledisko časové souvislosti mezi porušením právní povinnosti škůdce (deliktem) a skutkovou událostí, z níž vznikla škoda, není samo o sobě rozhodující, může hrát jen pomocnou úlohu při posuzování souvislosti věcné. Nejprve tedy zkoumáme, zda-li je zkoumaný předpoklad (příčina) alespoň podmínkou nastalé škody, je tedy třeba zjistit a prokázat, že by se výsledek bez zkoumaného předpokladu nedostavil. V případě, že tomu tak není, nejedná se o příčinnou souvislost.

Avšak každou samostatnou podmínku nelze považovat za příčinu. Není možné

---

29 Např. § 420: „Každý odpovídá za škodu, kterou způsobil...“

například vyvozovat, že by zpoždění vlaku, jehož následkem byl cestující nucen přenocovat v cizím městě a cestou do hotelu byl oloupen, bylo v příčinné souvislosti se škodou vzniklou oloupením, přestože o podmínku se zcela jistě jedná.<sup>30</sup> V občanskoprávní praxi se totiž uplatňuje zásada tzv. adekvátní příčiny (příčinné souvislosti). V podstatě jde o to, že škoda vzniklá v důsledku určitého protiprávního jednání je v příčinné souvislosti s tímto jednáním pouze tehdy, pokud je tato škoda pravidelným či typickým výsledkem konkrétní protiprávní činnosti, a to na základě všeobecné zkušenosti, jinými slovy škoda musí být adekvátní protiprávnímu jednání, které ji zapříčinilo. Příčinnou souvislost mezi jednáním škůdce a vzniklou škodou nelze dovodit ze skutečnosti, která je již sama následkem, za nějž škůdce odpovídá z jiného právního důvodu.

V řadě vzájemně souvisejících a prolínacích se příčin, které způsobují určitý následek, nejsou všechny příčiny stejně významné. Některé z nich jsou důležitější (hlavní příčiny) a pro určitý následek rozhodující, jiné jsou méně významné, ale pro určitý následek nutné, další podružné jsou pro následek nevýznamné. Posouzení toho, které příčiny jsou hlavní a které podružné, je věcí hodnocení všech okolností konkrétního případu. Jestliže je protiprávní úkon jednou z příčin skutečně vzniklé škody, a to jednou z hlavních příčin, je dána příčinná souvislost mezi ním a vzniklou škodou.<sup>31</sup>

Zjistí-li soud, že v daném konkrétním případě existovaly dvě, či dokonce více právně významných – relevantních příčin vzniklé škody přičitatelné dvěma či více osobám, musí zároveň odstupňovat (gradovat) význam a důležitost každé z právně relevantních příčin pro vznik škody zvlášť (tzv. gradace příčinné souvislosti).<sup>32</sup> V případě jednání více osob, kde každé z těchto jednání by samo o sobě způsobilo v témže okamžiku škodu, je každé toto jednání příčinnou škody poškozeného, jedná se o tzv. konkurující příčinnost. V tomto případě, kdy existuje více škůdců, jsou tito povinni hradit škodu společně a nerozdílně, tedy solidárně (§ 438 odst. 1 ObčZ).

Příčinnou souvislost je nutno přísně odlišovat zejména od subjektivního předpokladu, jeho základní prvek tvoří zavinění. Zatímco příčinná souvislost je objektivním a vždy nezbytným (obligatorním) předpokladem vzniku každého druhu odpovědnosti, zavinění je předpokladem vyžadovaným, pokud to příslušný právní předpis

---

30 Srov. FIALA, Josef a Milan KINDL. *Občanské právo hmotné*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 592

31 HOLUB, Milan. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2003, s.18

32 ŠVESTKA, Jiří a Jan DVORÁK. *Občanské právo hmotné*. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 408

stanoví. Zjišťování existence zavinění je a musí být předmětem zkoumání až poté, co byla náležitě zjištěna příčinná souvislost, při jejíž absenci se zjišťování zavinění stává bezpředmětným.<sup>33</sup> Zbývá jen dodat, že stejně jako v případech výše uvedených objektivních předpokladů vzniku odpovědnosti za škodu zatěžuje i zde důkazní povinnost prokázání existence příčinné souvislosti osobu poškozeného.

### 2.6 Rozsah a způsob náhrady škody

Pod pojmem rozsah náhrady škody je třeba rozumět, jakou výši (objem) nebo kolik (kvantitativní stránka) má škůdce, resp. odpovědný subjekt, poškozenému nahradit.<sup>34</sup> Způsob pak znamená formu (kvalitativní stránka), jakou se bude nahrazovat.

#### 2.6.1 Rozsah náhrady škody

Občanský zákoník nestanoví žádnou maximální hranici, do jaké se hradí způsobená škoda. Vyznává zásadu plné náhrady majetkových škod. Výši nahrazované škody navrhuje poškozený a je samozřejmě povinen toto své tvrzení dokázat. Jak již bylo řečeno v předchozím výkladu, hradí se skutečná škoda a ušlý zisk a v zákonem taxativně stanovených případech i určitá peněžní satisfakce za nemajetkovou újmu. Lze-li zjistit výši škody jen s nepoměrnými obtížemi nebo ji nelze zjistit vůbec, určí ji soud na základě svého uvážení (§ 163 OSŘ). Nepoměrné obtíže při zjišťování okolností rozhodných pro výpočet výše nároku mohou být dány i nepřiměřenými náklady na zjišťování okolností rozhodných pro výpočet nároku (např. nákladné znalecké dokazování), které hrubě neodpovídají výši vymáhaného nároku.<sup>35</sup>

V určitých situacích se může stát, že škodní událost bude mít pro poškozeného též pozitivní majetkový následek a dojde naopak v důsledku protiprávního zásahu škůdce ke zhodnocení věci – i takové zhodnocení musí být bráno v úvahu. Pokud kromě škody došlo tedy i ke zhodnocení poškozeného majetku, je třeba takto získaný prospěch odečíst od nahrazované škody (*compensatio lucri damni*). Nicméně získaný prospěch musí být adekvátním následkem škodné události a nesmí vést k nespravedlivému zproštění povinnosti odpovědné osoby.

V pojednání o rozsahu náhrady škody se nelze nezmínit o jedné zvláštnosti v právní

---

33 Srov. LAZAR, Ján. *Občianske právo hmotné*. 3. dopl. a preprac. vyd. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 205

34 KNAPP, Viktor. *Občanské právo hmotné*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Editor Marta Knappová, Jiří Švestka. Praha: Codex, 1997, s. 369

35 DRÁPAL, Ljubomír. *Občanský soudní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 513

úpravě, upravené v ustanovení § 450 ObčZ (Lze se zmínit o tom, že podobné ustanovení se objevuje ve všech moderních právních řádech.<sup>36</sup>). Jedná se o zcela mimořádné právo soudu, směřující k odstranění přílišné tvrdosti právní úpravy, za určitých podmínek moderovat (upravit, resp. snížit) výši nahrazované škody na základě své právní úvahy. Toto právo může soud využít pouze v případech zvláštního zřetele, kdy by povinnost nahradit celou škodu byla s ohledem na okolnosti případu a poměry odpovědné osoby nespravedlivá, resp. nepřiměřená. Soud může tedy s přihlédnutím k zásadě přiměřenosti moderovat nahrazovanou škodu, ale je třeba při tom zachovat reparační princip odpovědnosti za škodu a za žádných okolností nelze náhradu zcela vyloučit. Rovněž je důležité upozornit, že se vždy může jednat pouze o případy, kdy škoda vznikla v důsledku neúmyslného jednání škůdce.

### Věcná škoda

Při určení výše peněžní částky jako náhrady za poškození věci se vychází v souladu s § 443 z ceny věci v době jejího poškození, resp. zničení. Formulace ustanovení „vychází se“ sice umožňuje, aby byla výše škody určena i podle jiného časového okamžiku, avšak zcela výjimečně, např. jestliže by určení ceny v době poškození bylo v rozporu s dobrými mravy s ohledem na reparační povinnost škůdce.<sup>37</sup>

Cenu v době poškození je nutné chápat jako cenu obvyklou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, tj. hodnotu, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby (*pretium affectionis*).

U škody vzniklé na věci použité a částečně opotřebované pak musí být přihlédnuto k obvyklé ceně věci v době poškození a k rozsahu poškození, přičemž od částky vyjadřující náklady na opravu věci musí být odečtena částka odpovídající zhodnocení věci její opravou oproti původnímu stavu (v opačném případě by poškozenému vznikalo bezdůvodné obohacení zhodnocením věci, pokud by opotřebované součásti byly nahrazeny součástmi novými).<sup>38</sup>

---

36 ŠVESTKA, Jiří a Jan DVOŘÁK. *Občanské právo hmotné*. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, komentář, s. 801

37 ŠVESTKA, Jiří a Jan DVOŘÁK. *Občanské právo hmotné*. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, komentář, s. 776

38 Rozsudek NS, sp. zn. 25 Cdo 214/2002

### Újma na zdraví či životě

Dojde-li ke škodě, resp. újmě na zdraví či životě, tj. na osobních (imateriálních, nemajetkových, nehmotných) statcích, vzniká poškozenému zvláštní taxativně vymezený komplex práv na její náhradu, resp. na její zmírnění. Tento komplex práv je upraven v ustanoveních § 444 - 449 ObčZ.

Při újmě na zdraví jde v první řadě o právo na náhradu za ztrátu na výděleku, a to jednak po dobu pracovní neschopnosti či při invaliditě, o právo na ztrátu na důchodu, jakož i o právo na náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s léčením.<sup>39</sup> V případě smrti poškozeného jde o právo na náhradu nákladů pohřbu, jakož i o náhradu nákladů na výživu pozůstalých.<sup>40</sup> Ve všech těchto případech se dá hovořit o klasické škodě, která je objektivními měřidly zjistitelná, prokazatelná a vyčíslitelná. V podstatě se stále jedná o škodu majetkovou, ať už ve formě skutečné škody (náklady vynaložené na léčení, popř. pohřeb) či ušlého zisku (ztráta výděleku a důchodu). Ve všech těchto případech náleží poškozenému právo nahradit vzniklé škody.

Nicméně ObčZ přiznává kromě práva na náhradu škody způsobené újmu na zdraví a životě také jakési právo na zadostiučinění (satisfakci) v podobě jednorázového peněžitého odškodnění za vzniklou nemajetkovou újmu, která spočívá jednak ve vytrpěných bolestech a také ve ztížení společenského uplatnění. Zároveň ObčZ od své novely č. 47/2004 Sb. ustanovuje také jednorázově, paušálně stanovenou satisfakci pro pozůstalé za újmu vzniklou usmrcením blízké osoby.<sup>41</sup>

V těchto případech nemůže jít – a z povahy věci ani nejde – o domáhání se ekvivalentu, tedy domáhání se náhrady takto vzniklých nemajetkových újem, neboť jako takové je nelze na rozdíl od majetkové škody přesně a objektivně vyčíslit (nejsou měřitelné penězi). Jedná se pouze o jejich zmírnění formou poskytnutí určité peněžité částky (materiální satisfakce). Za tuto peněžitou částku si bude moci poškozený opatřit jiné hodnoty, které mu pomohou snadněji překonat životní útrapy, nepříznivé pocity snižující jeho osobní spokojenost, jakož i nesnáze bránící mu v plném společenském využití a jako takovou je třeba ji z morálního hlediska považovat za spravedlivou, a tím i po právní

---

39 Ust. § 445 ObčZ: „Ztráta na výděleku, k níž došlo při škodě na zdraví, se hradí peněžítým důchodem...“

40 ŠVESTKA, Jiří a Jan DVORÁK. *Občanské právo hmotné*. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s.402

41 Ust. § 444 odst. 3: Za škodu usmrcením náleží pozůstalým jednorázové odškodnění, a to manželovi nebo manželce 240 000 Kč, každému dítěti 240 000 Kč, každému rodiči 240 000 Kč, každému rodiči při ztrátě dosud nenarozeného počatého dítěte 85 000 Kč, každému sourozenci zesnulého 175 000 Kč, každé další blízké osobě žijící ve společné domácnosti s usmrceným v době vzniku události, která byla příčinou škody na zdraví s následkem jeho smrti, 240 000 Kč.

stránce za odůvodněnou.<sup>42</sup>

Závěrem je účelné dodat, že škodu a její výši, popř. rozsah musí prokazovat poškozený, na kterém v tomto směru spočívá břemeno dokazování.

### 2.6.2 Způsob náhrady škody

Primárním způsobem náhrady škody, jak to vyplývá z příslušného ustanovení ObčZ, je náhrada peněžitá (tzv. relutární náhrada)<sup>43</sup>, kdy je náhrada škody poskytována v jednorázové částce nebo jako renta s ohledem na povahu vzniklé škody a zájmy poškozeného (Jednorázově se poskytuje obvykle např. náhrada účelně vynaložených nákladů spojených s léčením, ztráta výdělku po dobu pracovní neschopnosti, bolestné a ztížení společenského uplatnění a náklady pohřbu. Naopak typickým příkladem využití peněžní renty je náhrada ztráty výdělku po dobu pracovní neschopnosti a náhrada nákladů na výživu pozůstalých). K peněžnímu způsobu náhrady je třeba ještě podotknout, že se hradí v české měně.

Namísto peněžité náhrady škody je možné v souladu s ustanovením § 442 odst.2 ObčZ odstranit vzniklou škodu navrácením v předešlý stav. Podmínkou pro takovéto vypořádání je, aby o to sám poškozený požádal a zároveň to bylo možné, účelné a taková náhrada nepředstavovala přílišné břemeno pro odpovědnou osobu. Platí, že odpovědná osoba může obnovit předešlý stav svými silami nebo na svůj náklad použitím třetí osoby.

## 2.7 Promlčení nároků na náhradu škody

Promlčení je právní institut způsobující zánik vymahatelnosti práva uplynutím stanovené doby. Jedná se přitom skutečně pouze o zánik vymahatelnosti, tedy možnosti domáhat se prostřednictvím soudu splnění nároku z práva vyplývajícího, nikoliv práva jako takového.<sup>44</sup> Smyslem je zejména motivovat poškozeného ke včasnému uplatnění svých subjektivních občanských práv resp. nároků, aby nedocházelo k dlouho trvajícím dávno pozapomenutým právním vztahům, což by zcela jistě vedlo ke snižování právní jistoty subjektů občanského práva, zejména tedy osob odpovědných za případnou škodu.

Právě osoba odpovědná za škodu se může po marném uplynutí promlčecí doby

---

42 ŠVESTKA, Jiří a Jan DVOŘÁK. *Občanské právo hmotné*. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. s. 403

43 Lze spatřovat patrný odklon o předchozí právní úpravy socialistického zákoníku, kdy jako primární způsob náhrady škody bylo upřednostňováno napravení do předešlého stavu.

44 Toto rozlišení nabývá na významu především v okamžiku, kdy je promlčený nárok dobrovolně splněn a přitom se nejedná o bezdůvodné obohacení (jak by tomu bylo v případě zániku samotného práva).

bránit povinnosti k náhradě škody uplatněním námitky promlčení. V takovém případě pak soud nemůže promlčený nárok na náhradu škody poškozenému přiznat. Jednou a poměrně vzácnou výjimkou by byl případ, kdy by uplatnění námitky bylo v rozporu s dobrými mravy. Jak judikoval Ústavní soud, ustanovení § 3 ObčZ, že výkon práv nesmí být v rozporu s dobrými mravy, platí i pro výkon práva vznést námitku promlčení.

### 2.7.1 Promlčecí doba

U práva na náhradu škody je stanovena dvojitá kombinovaná promlčecí doba s tím, že jejich počátek je upraven odlišně.

#### **Subjektivní lhůta**

Jak vyplývá z ustanovení § 106 odst. 1 ObčZ, právo na náhradu škody se promlčí za dva roky ode dne, kdy se poškozený dozví o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Vzhledem k tomu, že vědomost (znalost) o škodě, resp. o odpovědné osobě z pohledu poškozené osoby je ryze subjektivní povahy a doba promlčení záleží proto na konkrétním případě, hovoříme o tzv. subjektivní promlčecí době.

#### **Objektivní lhůta**

Ovšem lze vycítit, že takto poměrně vágně a neurčitě stanovená doba zanášá do odpovědnostních vztahů poměrně závažnou nejistotu. Proto je potřeba jakéhosi objektivního korektivu obsaženého v ustanovení § 106 odst. 2, který říká, že se právo na náhradu škody promlčí nejpozději za 3 roky, a jde-li o škodu způsobenou úmyslně, za 10 let ode dne, kdy došlo k události, z níž škoda vznikla (tzv. objektivní promlčecí doba). Pojem „události“, z níž škoda vznikla, zahrnuje nejen protiprávní úkon či právně kvalifikovanou událost, které vedly ke vzniku škody, ale i vznik škody samotné. Jestliže by se totiž událost, z níž škoda vznikla, měla ztotožnit pouze s protiprávním úkonem či událostí vyvolávající škodu (protiprávní stav), mohla by začít promlčecí doba běžet dříve, než vznikla škoda, škoda by mohla vzniknout až po uplynutí objektivní promlčecí doby, nebo by nemusela vzniknout vůbec. Takový výklad by byl nepřijatelný.<sup>45</sup>

#### **Objektivní lhůta v případě újmy na zdraví**

Je třeba upozornit, že pro objektivní promlčecí lhůtu platí jedna výjimka, a to jde-li o škodu resp. újmu na zdraví. Tato výjimka vychází z toho, že podtrhuje význam, resp.

---

45 Rozsudek NS ze dne 30.04.2002, sp. zn. 33 Odo 477/2001



## **Obecná odpovědnost za škodu**

---

vážnost takové újmy, a proto pro ni platí pouze subjektivní promlčecí lhůta. Zároveň je zde na místě poukázat na soudní praxi, která je toho názoru, že jednotlivé složky práva na náhradu škody na zdraví (náklady na léčení, ztráta na výdělku po dobu pracovní neschopnosti a po jejím skončení, bolestné a odškodnění za ztížení společenského uplatnění) jsou samostatné dílčí nároky, které se jako takové i samostatně promlčují.<sup>46</sup>

---

46 Rozsudek NS ze dne 24. 6. 1969, sp. zn. 3 Cz 13/1969 (R 28/1970)

### III ZÁKLADNÍ POJMY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Soukromoprávní odpovědnost, tak jak byla nastíněna v předchozí kapitole, se v zásadě stejným způsobem realizuje i v případě, kdy osobou škůdce, resp. osobou odpovědnou za škodu je orgán veřejné moci, resp. veřejné správy. Jinými slovy, se odpovědnost za škodu uplatňuje stejně, ať je odpovědný subjekt osoba soukromého práva či stát nebo územně-samosprávný celek v samostatné působnosti (dále též „ÚSCSP), jako subjekty práva soukromého.

Než se začteme dále do právní problematiky odpovědnosti za škodu ve veřejné správě, vymeze si nejprve základní pojmy s tématem související.

#### 1 POJMY VEŘEJNÁ MOC A VEŘEJNÉ SPRÁVA

##### 1.1 Veřejná moc

Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.<sup>1</sup>

Hned úvodem je třeba uvést, že primárním nositelem veřejné moci je stát. Ačkoliv o tomto stavu asi není ani těch nejmenších pochyb, z hlediska čistě formálního je možné toto konstatování opřít o normy právního řádu, zejména by se asi jednalo o ustanovení čl. 2 odst. 1 Ústavy. Z předešlého konstatování je možné cítit určitou přemíru abstraktnosti až nadbytečnosti, avšak výše uvedené postavení státu jako vykonavatele veřejné moci je elementární zdůraznit právě v návaznosti na konstrukci odpovědnostního vztahu za případný vadný výkon veřejné moci, kdy rovněž právě stát je odpovědný za její nezákonný a nesprávný výkon, kdy byla jinému subjektu způsobena škoda.

Avšak stát je odpovědný za výkon veřejné moci pouze v případě, kdy vykonavatelem veřejné moci je fakticky sám stát, resp. jeho orgány, případně osoby, kterým stát udělil zvláštní zmocnění a vybavil je pro účel výkonu státní správy příslušnou pravomocí jednat. Výkonem veřejné moci totiž není nadán pouze stát, ale rovněž i územní

---

1 Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

samosprávné celky, a to na základě práva na samosprávu, které je garantované v čl. 99 an.<sup>2</sup>

Veřejná moc se tedy dělí na moc státní, kde se odpovědnost váže ke státu, a na moc svěřenou zákonem do samostatné působnosti územně-samosprávným celkům, které jsou v jejím rámci samostatně odpovědnými subjekty.<sup>3</sup> Lze tedy v zásadě tvrdit, že odpovědnost za výkon veřejné moci nese stát a územně samosprávné celky.

## 1.2 Veřejná správa

### 1.2.1 Pozitivní vymezení

Veřejnou správu můžeme v obecném smyslu definovat jako určitou činnost, která je vykonávána za účelem dosažení veřejného zájmu. Ve společnosti zorganizované ve stát se tím obecně řečeno rozumí správa veřejných záležitostí realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Pro tuto výkonnou moc je přitom charakteristické, že se jedná o veřejnou moc, jíž je nadán především stát a dále touto mocí působí jím aprobované subjekty povolané ke správě veřejných záležitostí. Veřejná moc, jejíž výkon představuje i veřejná správa, se tak dělí na moc státní a na zbývající veřejnou moc. Tato zbývající veřejná moc je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, v praxi se jedná zejména o subjekty územní samosprávy, vykonávající specifickou formu správy státu,<sup>4</sup> a fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.<sup>5</sup>

Předchozí odstavec naznačuje, že pojem veřejná správa, jakožto výraz veřejné moci, je užíván ve dvojitým významu: jednak jím lze pojmenovat instituce, tedy orgány veřejné správy (správní orgány) a stejně tak se jím označuje určitý druh činností, kdy jde prakticky o výkon veřejné správy jakožto výkon podzákonné a nařizovací činnosti<sup>6</sup>. Pak hovoříme o tzv. organizačním (institucionálním), resp. o funkčním pojetí veřejné správy.

---

2 Podrobněji se problematice subjektů odpovědných za škodu vzniklou výkonem veřejné moci věnují následující kapitoly, proto je možné prozatím tento výklad ukončit a pokračovat v úvodním vymezení pojmů.

3 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 7

4 MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva*. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 1567

5 Takto nepřímo definuje vykonavatele veřejné správy v § 4 odst. 1 SŘS.

6 PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 50

### **1.2.2 Negativní vymezení**

Jak jistě všichni cítíme, výše uvedené definice směřující k pozitivnímu vymezení pojmu veřejná správa jsou poměrně obecné a abstraktní, a proto je třeba si vypomoci ještě definicí negativní, kterou lze formulovat takto: veřejná správa je souhrnem činností, při nichž je využívána veřejná moc, a které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné ani jako soudní.<sup>7</sup> Od zákonodárství, které představuje tvorbu zákonů zákonodárnými orgány, se veřejná správa liší tím, že u ní jde o výkon zákonů, přičemž postavení orgánů státu vykonávajících veřejnou správu je charakterizuje jako orgány výkonné. Zákonodárstvím se tedy zákony vytvářejí, veřejnou správou se zákony provádějí.<sup>8</sup>

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že orgány veřejné správy, o jejichž odpovědnosti bude v následujících kapitolách řeč, jsou v jistém smyslu podmnožinou orgánů veřejné moci (jedná se o užší skupinu orgánů), tedy s vymezením, se kterým operují právní předpisy upravující odpovědnost za škodu všech těchto orgánů. Za účelem dodržení specializace této práce, bude v dalším výkladu nutné oprostít se od pojednání o odpovědnosti orgánů zákonodárných a soudních, jejichž odpovědnost za případná právní selhání s následkem škody je samozřejmě dána též, neboť pozitivní právní úprava jde za hranice veřejné správy, a v podstatě se vztahuje na veškerou činnost orgánů veřejné moci vyjma zákonodárné činnosti v užším slova smyslu, tedy samotné schvalování zákonů.<sup>9</sup>

### **1.3 Veřejná správa vrchnostenská a fiskální**

Z hlediska posuzování a následné realizace institutu odpovědnosti za škodu ve veřejné správě je poměrně důležitá otázka, jakou právní formou je veřejnou správou onoho veřejného zájmu dosahováno. V literatuře je v poměrné shodě rozlišována co do právní formy veřejná správa vrchnostenská a fiskální.

Vrchnostenská správa je vykonávána formou veřejného práva (správního, finančního, práva sociálního zabezpečení, životního prostředí atd.), kdy adresáti veřejné správy nemají rovné postavení v porovnání se správními orgány (jsou jim v jistém smyslu podřízeni) a úkony, které k nim správní orgány směřují, nezáleží na jejich vůli. Klasickým

---

7 Srov. HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2001, s. 15

8 PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 55

9 Na druhou stranu odpovědnost státu za nesprávný úřední postup zákonodárných orgánů, zejména při vyhlášení zákonů, nelze nijak vyloučit nebo omezit, neboť tato je garantována přímo čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Opačný výklad by vedl k tomu, že by byla narušena rovnováha mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, když jedna z nich by byla vyloučena z povinnosti odpovídat za svůj nesprávný úřední postup. (Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98)

výstupem vůči adresátům vrchnostenské správy je zejména právní předpis (samozřejmě podzákoný), správní akt, donucovací opatření apod.<sup>10</sup>

Správa fiskální je naopak prováděna formou práva soukromého, kdy subjekty veřejné správy, jako subjekty občanskoprávních vztahů ve smyslu § 21 ObčZ<sup>11</sup>, vstupují za účelem dosažení svých (veřejných) zájmů do právních vztahů s jinými subjekty v rovném postavení v pozici rovného partnera. Můžeme tedy konstatovat, že fiskální správa se realizuje zejména na smluvním základu.

Důležitost rozlišení těchto forem veřejné správy tkví v tom, že pouze v případech správy vrchnostenské jde o výkon veřejné moci, a proto pouze v případech škod vzniklých zásahem vrchnostenské správy je možné aplikovat zvláštní právní úpravu odpovědnosti orgánů veřejné moci<sup>12</sup>, kdy je třeba určitým způsobem eliminovat zmíněnou nerovnost mezi subjekty a poskytnout tak poškozeným adresátům veřejné správy výhodnější právní postavení, a tedy i snadnější možnost odškodnění.

Pro úplnost je nutné dodat, že v případě fiskální správy, resp. v případě odpovědnosti za škodu způsobenou porušením právní povinnosti vyplývající z občanskoprávních, resp. soukromoprávních vztahů, se uplatňuje standardní odpovědnost podle obecných předpisů soukromého práva. V úvahu přichází zejména odpovědnost podle občanského zákoníku (u občanskoprávních vztahů), zákoníku práce (v případě pracovně právních vztahů) atd.

Pokud bude v dalším pojednání psáno o odpovědnosti za škodu ve veřejné správě, bude tím myšlena právě odpovědnost za správu vrchnostenskou.

## **2 SOUKROMOPRÁVNÍ POVAHA ODPOVĚDNOSTI**

Považuji za dobré ještě zdůraznit soukromoprávní povahu samotného právního vztahu odpovědnosti za škodu a to právě i v případě, že škoda byla způsobena vrchnostenským zásahem veřejné správy. Pro rozlišení soukromoprávních (občanskoprávních) vztahů od veřejnoprávních vztahů je totiž rozhodující především

---

10 HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2001, s.22

11 § 21 ObčZ: „Pokud je účastníkem občanskoprávního vztahu stát, je právnickou osobou.“

12 Jak bude dále řečeno, jedná se především o zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který tvoří těžiště právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Avšak kromě tohoto, pro danou oblast, esenciálního předpisu, existuje v právním řádu ČR celá řada dalších zákonů obsahujících speciální ustanovení. Problematice těchto zákonů, resp. institutu odpovědnosti, který předepisují se věnuje šířeji kapitola „Odpovědnost za škodu ve veřejné správě podle zvláštních předpisů“

posouzení vzájemného postavení jejich subjektů, jak vyplývá z příslušných ustanovení právní normy, která na tyto vztahy dopadá.<sup>13</sup> Vztahy, ve kterých dochází v těchto případech ke vzniku škody, jsou vztahy veřejnoprávními, v nichž stát (resp. územně-samosprávně celky) autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů (osob), které s orgánem veřejné moci nejsou v rovném postavení a tato rozhodnutí nezáleží na jejich vůli. Stát vystupuje v pozici subjektu veřejného práva jako nositel veřejné moci. Vlastní škoda tedy vzniká v rámci veřejnoprávního vztahu jako důsledek činnosti státu (územně-samosprávně celku), přesto však vztah odpovědnosti za škodu, který posléze vzniká mezi poškozeným a státem (územně samosprávným celkem) v důsledku vzniklé škody, je již občanskoprávním vztahem a v jako takovém mají účastníci tohoto vztahu rovné postavení.<sup>14</sup> Jedná se totiž pouze o zvláštní úpravu odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku a ten jako takový uplatňuje samozřejmě zásadu rovnosti subjektů práva.

### 3 FORMY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

V rámci veřejné správy rozlišujeme v zásadě dvě základní formy odpovědnosti, kterými se tato práce dále zabývá. Jsou to:

- odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem (dále též „**odpovědnost za nesprávný výkon veřejné správy**“ či odpovědnost ve smyslu OdpŠk), a
- **odpovědnost za škodu vzniklou při výkonu veřejné správy dle zvláštních předpisů.**

---

13 Rozsudek NS ze dne 24.4.2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001

14 KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s.1328

## IV ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU VZNIKLOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM NEBO NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍ POSTUPEM

### 1 ÚVODNÍ ÚVAHA

V úvodu předchozího pojednání o odpovědnosti za škodu bylo řečeno, že jedním ze základních úkolů práva platného v moderním právním státě je chránit hodnoty subjektů tohoto práva, ať už majetkové či nemajetkové. Rovněž bylo řečeno, že je základním právem každého domáhat se náhrady škody, která mu byla způsobena jiným subjektem, a to právě prostřednictvím institutu náhrady škody. Nejinak je tomu i v případě, že škůdcem je orgán veřejné správy, kdy škoda jím způsobená vzniká v rámci právních vztahů, které se při jejím výkonu veřejné správy realizují. Pokud orgán veřejné správy porušil při výkonu veřejné správy své zákonné povinnosti a úkoly, tyto povinnosti překročil nebo překročil pravomoc, jež mu byla pro plnění těchto úkolů svěřena (konal více či jinak než právní norma předvídá) nebo naopak nekonal tehdy, kdy konat měl nebo tak, jak konat měl<sup>1</sup> a zasáhl tak protiprávně do chráněných hodnot adresáta onoho výkonu a způsobil mu tím škodu, má onen poškozený právo domáhat se náhrady škody stejně tak, jako v případě, kdy by mu tuto škodu způsobil soukromá fyzická či právnická osoba.<sup>2</sup> Samozřejmě, že ačkoliv ono právo náhrady škody má poškozený jak ve vztazích soukromoprávních tak veřejnoprávních, neznamená to, že i způsob domáhání se takového práva je nezbytně stejný. Naopak. Jak bude uvedeno dále, právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou veřejnou mocí, resp. veřejnou správou<sup>3</sup>, vykazuje podstatné odchylky, přestože platí, že je subsidiárně opřena právě o soukromé právo, resp. o obecná ustanovení o odpovědnosti za

1 KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 399

2 Odpovědnost veřejné moci je tedy především odpovědností za užití zákona, přijetí opatření, vydání rozhodnutí. Pokud orgány veřejné moci postupovaly podle zákona a vydaly rozhodnutí, je vždy možné aby toto rozhodnutí bylo v předpokladu alternativního výkladu zákona přezkoumáno. Instančně vyšší orgán tak zpravidla nezávisle posuzuje situaci, resp. rozhoduje v téže věci znovu. V té souvislosti buď postup a rozhodnutí prvoinstančního orgánu potvrdí nebo dospěje k jinému názoru. Právní odpovědnost veřejné moci tkví tak především v odpovědnosti za profesionální aplikaci zákonem dané pravomoci a působnosti orgánu veřejné moci. (KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 400)

3 Pro účel této práce, který je vymezen tématem „Odpovědnost za škodu ve veřejné správě“, se práce dále zabývá pouze odpovědností za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup způsobený orgány veřejné správy, jde tedy o odpovědnost za rozhodnutí a postupy realizované pouze v rámci správního řízení. Nikoliv v řízení soudním (občanskoprávním, trestním) či v rámci legislativní činnosti ve smyslu tvorby zákonů. Odpovědnost za zákonodárství se v právním řádu ČR nepřipouští.

škodu obsažená v občanském zákoníku.

## **2 PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY**

### **2.1 Listina základních práv a svobod**

#### **2.1.1 Článek 36 odst. 3**

V první řadě je odpovědnost za škody vzniklé v důsledku působení veřejné správy upravena v nejvyšší - ústavní rovině, a to v Listině základních práv a svobod ČR (dále jen LZPS), a to zejména v ustanovení čl. 36 odst.3, který říká, že každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. To, že se jedná o základní ústavní právo, z formálního hlediska tedy právo nejvyšší úrovně, které je neodnímatelné, resp. nezrušitelné, jenom opět potvrzuje význam institutu odpovědnosti za škodu v rámci veřejné správy.

Cílem ustanovení v čl. 36 odst.3 je výslovná garance práva poskytnutí náhrady škody těm, kterým byla nezákonným či nesprávným postupem orgánů státu způsobena újma. Toto ustanovení obecně vychází ze skutečnosti, že stát je zde proto, aby své občany, ale i osoby legálně se zdržující na jeho území, chránil, aby jim poskytoval záruky, že jejich práva zakotvená v Ústavě ČR a zákonech budou chráněna a že v případě jejich porušení se budou moci domáhat nápravy.<sup>4</sup> Je sice možné spatřovat drobnou vadu v absenci ustanovení, které by dávalo odpověď na otázku, kdo má povinnost náhrad škody, nicméně jak z dikce zákona (OdpŠk), který toto Listinou zakotvené právo rozvíjí, tak z judikatury pramení jistota, co do určení subjektu odpovědného nahradit škodu – je jím stát resp. územně-samosprávný celek.

Již z ustanovení odst.3 je patrné, že odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí je zkonstruována ve dvou formách, jakýchsi dvou skutkových podstatách. Těmi jsou odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Zákon pak samozřejmě tuto konstrukci dále rozvíjí.

Poměrně sporným momentem je při zkoumání ústavního zakotvení práva na náhradu škody způsobené nezákonným zásahem veřejné moci otázka, zda-li lze přiznat

<sup>4</sup> Nález ÚS ČR, sp. zn. I. ÚS 125/99, o obdobně též Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 165/02



ustanovení čl. 36 odst. 3 přímou aplikaci bez ohledu na zákonnou úpravu provedenou OdpŠk. Při náhledu do judikatury můžeme pozorovat určitý názorový střet na tuto problematiku mezi Nejvyšším soudem a Ústavním soudem. V prvním případě, tedy u Nejvyššího soudu, můžeme v uvedené souvislosti hovořit o určitém právním pozitivismu, když shledává, že právo na náhradu škody může vzniknout pouze při splnění podmínek stanovených v OdpŠk. Vychází přitom ze skutečnosti, že sám čl. 36 v odst. 4 na tento předpis odkazuje a přímo předpokládá jeho užití.<sup>5</sup> Nejvyšší soud tak zastává k přímé aplikaci Listiny negativní stanovisko.

Naproti tomu Ústavní soud ČR (dále též ÚS) zaujímá spíše jakousi přirozeno-právní pozici. Potvrzuje důležitost ústavní roviny výše citovaného z ustanovení, která spočívá také v tom, že stát případnou odpovědnost nemůže vyloučit, a to ani formou změny v legislativě. Případný zákon omezující (byť jen z části) rozsah odpovědnosti veřejné moci nemůže nárok na náhradu škody v určených případech zcela anulovat (negovat), a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť toliko v určitých případech, popřít.<sup>6</sup> Zákonnou úpravu odpovědnosti je vždy třeba vykládat v souladu s příslušnými články Listiny, přičemž pokud existuje zásadní rozpor mezi Listinou a zákonem, aplikují se na místo speciální zákonné úpravy přímo ustanovení Listiny, k dikci zákonné úpravy se přitom nepřihlíží.<sup>7</sup> Totéž platí i pro případ mezery v právu, kdy jsou splněny obecné podmínky vzniku odpovědnosti za škodu způsobené výkonem veřejné správy, ale chybí zákonná úprava.

### **2.1.2 Článek 36 odst. 1, 2**

Bavíme li se o Listině jako základním právním kameni institutu odpovědnosti za škodu v rámci veřejné správy, nelze zapomenout na odstavce 1 a 2 článku 36 LZPS: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“ přičemž „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí“. Jak bude dále vysvětleno, jedním ze základních předpokladů vzniku výše uvedeného odpovědnostního vztahu, „založeného“ nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, je relevantní konstatování

---

5 Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004: „Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci nevyplývá automaticky přímo z čl. 4 a 36 LZPS, nýbrž je dána pouze při splnění podmínek odpovědnosti stanovených OdpŠk.“

6 Srov. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98

7 Srov. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 125/99

nadřízeného správního orgánu, popř. soudu, že bylo v daném případě postupováno protiprávně, nezákonně, nesprávně. Ustanovení čl. 36 určuje základní zásady jak samotného procesu, kde je brojeno proti původnímu rozhodnutí, resp. úřednímu postupu, tak zásady řízení ve kterém je uplatňován nárok na náhradu škody – zásada zákonnosti, nestrannosti správního orgánu a soudu a soudní nezávislost.

### **2.1.3 Článek 36 odst. 4**

Je zřejmé, že LZPS řeší otázku odpovědnosti za škodu způsobené výkonem veřejné moci pouze v jakýchsi hrubých základech, a proto odst. 4 článku 36 předpokládá existenci prováděcích zákonů, které vybudují celistvou právní konstrukci, jejichž posláním je stanovit podrobnosti uplatnění práv podle čl. 36, přičemž tyto podrobnosti nesmějí nijak změnit práva v onom článku obsažená ani ztížit jejich procesní uplatňování. Dále je úkolem těchto zákonů stanovit podmínky, a to nepochybně podmínky procesní (nikoliv materiálně- právní) nutné pro uplatnění práv podle čl. 36, přičemž ani tyto podmínky nesmějí uvedená práva nijak změnit zejména tím, že by nepřiměřeně omezily možnost jejich uplatnění.<sup>8</sup> Pro potřeby institutu odpovědnosti za škodu způsobenou veřejnou správou jsou těmito zákonnými předpisy zejména zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a občanský zákoník.

## **2.2 Zákon č. 82/1998 Sb.**

Článek 36 odst. 4 LZPS předpokládá existenci zvláštního zákona, který bude dále rozvíjet obecnou materii odpovědnosti za škodu podle odst. 3 téhož článku. Tímto zvláštním předpisem je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (OdpŠk), který nabyl účinnosti dne 15. 5 1998. Tento zákon nahradil starší předpis č. 58/1969 Sb, který přestal vyhovovat s ohledem na nové společenské podmínky. Za bezmála tři desetiletí svojí existence, během nichž nedoznal přímé novelizace, se stále více ukazovaly jeho slabiny. Mezi jinými chybělo přesné vymezení působností, byl zde nejasný institut předběžného projednání nároku a dále pak jako předpis socialistického zákonodárství, kde základním východiskem je teze, že jediným nositelem veřejné moci je stát, nereflektoval existenci samospráv a jejich případné odpovědnosti. Proto byl přijat (nový) OdpŠk, který dále

---

<sup>8</sup> PAVLÍČEK, Václav. A KOL. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a roz. vyd. Praha: Linde, 1999, s. 293

rozvádí výše uváděné články LZPS a jehož účelem je v první řadě zabezpečit poškozeným osobám účinnou náhradu (reparaci) škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím či nesprávným úřední postupem.<sup>9</sup> Zároveň je jeho účelem, v souladu s předchozím výkladem o obecné odpovědnosti za škodu, také působit k předcházení škodám, které vzhledem k tomu, že k nim došlo při výkonu veřejné moci, mají pro svou mimořádnou společenskou citlivost vždy závažný význam. Obojím tento zákon pak přispívá k potřebnému zkvalitňování výkonu veřejné moci.<sup>10</sup>

### **2.3 Občanský zákoník jako subsidiární právní předpis**

Ve vztahu k pojednání o právních pramenech odpovědnosti za škodu ve veřejné správě vidím potřebu znovu zdůraznit, že odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné správy je jako zvláštní druh odpovědnosti za škodu součástí občanského práva. Platí tedy, že k právní úpravě OdpŠk působí ve vztahu subsidiarity občanský zákoník, to ve výsledku znamená, že pokud zvláštní předpis (v tomto případě OdpŠk) nestanoví něco jiného, použije se podpůrně občanský zákoník. Jinými slovy to znamená, že obecnou úpravu v občanském zákoníku lze použít tam, kde OdpŠk jeho aplikaci nevyklučuje buď explicitním zákazem nebo implicitně, prostě tím stanoví něco jiného. OdpŠk vyjadřuje tento vztah v § 26: „Pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem.“

V praxi to znamená, že obecná úprava občanského zákoníku se použije především při určení předpokladů odpovědnosti za škodu (škoda, ušlý zisk, příčinná souvislost) při stanovení rozsahu a způsobu náhrady škody, dále se podle občanského zákoníku budou posuzovat i nároky při újmě na zdraví i situace, kdy při výkonu veřejné moci způsobí škodu více subjektů a rovněž problematika promlčení nároku na náhradu škody.

## **3 ODPOVĚDNÉ SUBJEKTY**

OdpŠk určuje dva subjekty primárně odpovědné za „nesprávný“ výkon veřejné moci, resp. za škodu, která byla způsobena v důsledku deviace jejího řádného výkonu. Jsou jimi:

---

<sup>9</sup> V zákoně se hovoří přímo o orgánech moci výkonné,

<sup>10</sup> ŠVESTKA, Jiří a Jan DVORÁK. *Občanské právo hmotné*. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 477

- stát,
- územně-samosprávný celek v samostatné působnosti.

#### **4 PŘEDPOKLADY VZNIKU ODPOVĚDNOSTI**

Odpovědnost státu a územních samosprávných celků tak, jak je deklarována v úvodních ustanoveních OdpŠk, není odpovědností neomezenou, tedy stát není možné činit odpovědným za jakoukoliv škodu, ke které dojde v souvislosti s výkonem veřejné moci. Podobně jako tomu bylo v případě obecné odpovědnosti za škodu podle ObčZ, i v případě odpovědnosti podle OdpŠk pro její vznik nutná existence obligatorních předpokladů, kterými jsou:

- nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup,
- vznik škody nebo nemajetkové újmy,
- příčinná souvislost (mezi dvěma výše uvedenými)

Pro jistotu dodávám, že všechny tyto tři předpoklady musí být dány v konkrétním případě kumulativně, tedy všechny naráz. Požadavek kumulace tedy působí tak, že pokud není dána existence byť jen jediného z uvedených předpokladů, resp. jejich existence není později při uplatnění nároku prokázána, není založen institut odpovědnosti a z něj vyplývající povinnost k náhradě škody.<sup>11</sup> Splnění oněch předpokladů musí být v řízení bezpečně prokázáno, nepostačuje pouhý pravděpodobnostní závěr o jejich splnění. Důkazní břemeno přitom leží na poškozené osobě.

Při komparaci obecné úpravy odpovědnosti za škodu dle ObčZ a této zvláštní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné moci je patrné, že nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup jsou zde jakýmsi ekvivalentem protiprávnímu úkonu, kdy přes jejich na první pohled danou formální a povahovou odlišnost, společným rysem zůstává rozpor těchto úkonů s právními předpisy. Oba typy těchto úkonů v sobě zahrnují určitý protiprávní element. V jistém smyslu slova můžeme nazvat nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup jakýmsi dvěma základními delikty, které jistým způsobem charakterizují odpovědnost za škodu dle OdpŠk.

---

<sup>11</sup> Usnesení NS ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 773/2004: „Vzhledem k tomu, že odpovědnost za škodu ... je dána, jsou-li uvedené předpoklady splněny kumulativně, pak ... není-li splněn jeden z předpokladů, není třeba se zabývat otázkou splnění ostatních.“

#### **4.1 Nezákonné rozhodnutí**

Sám zákon jednoznačně nedefinuje, co se rozumí oním nezákonným rozhodnutím, pouze konstatuje, že stát odpovídá za podmínek stanovených zákonem za škodu, která byla způsobena (nezákonným) rozhodnutím. Odpovědnost se přitom vztahuje pouze na tu část rozhodnutí, která může nabýt právní moci (jinak řečeno, má právně-relevantní účinky), a sice výrok.

V souladu s ustálenou soudní praxí lze dovozovat, že nezákonné rozhodnutí je takové rozhodnutí, které se porušením právní normy aplikované na konkrétní případ, v němž se určují subjektivní práva a povinnosti účastníků řízení, ocitá v rozporu s objektivním právem nebo-li je nezákonné.<sup>12</sup> Jinými slovy, jedná se o individuální právní akt<sup>13</sup> (ať už svou povahou konstitutivní nebo deklaratorní), tedy rozhodnutí ve věci individuálně určené osoby, které je nezákonné, tedy je u něho zjištěný rozpor s objektivním právem, a to nejen se zákony, ale i jinými součástmi právního řádu, které mají vztah k danému rozhodnutí. Je třeba rovněž podotknout, že není podstatné, zda se jedná o rozhodnutí ve věci samé či rozhodnutí procesní povahy, jak ostatně dokládá i důvodová zpráva k zákonu.

Ve vztahu k definování nezákonného rozhodnutí jako základního předpokladu vzniku odpovědnosti za škodu (ve smyslu OdpŠk) lze ještě dodat, že ustanovení § 5 toto nezákonné rozhodnutí ještě v jistém smyslu vymezuje formulací, že stát odpovídá za škodu způsobenou rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v trestním řízení.<sup>14</sup> Obdobné ustanovení obsahuje i právní úprava odpovědnosti územně samosprávných celků v samostatné působnosti, kdy tyto neodpovídají jen za nezákonná rozhodnutí ve správním řízení, ale i za rozhodnutí vydaná mimo něj.

#### **4.2 Nesprávný úřední postup**

Druhá forma odpovědnosti státu podle OdpŠk je odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem upravená v §13 a §22. Co lze za takový úřední postup

---

12 ŠVESTKA, Jiří a Jan DVOŘÁK. *Občanské právo hmotné*. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 479

13 Za škodu způsobenou normativními právními akty, tedy za škodu jako výsledek činnosti zákonodárce, stát odpovídá podle OdpŠk nenes. Tím ovšem není dotčena jeho odpovědnost podle jiných právních předpisů (např. odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci nepřijetím legislativy podle požadavků EU).

14 Pro účely pojednání o odpovědnosti za škodu ve veřejné správě je důležité si z uvedených možností vytknout řízení správní, neboť právě v jeho rámci se realizuje veřejná správa.

považovat už ale zákon výslovně neudává (vyjma značně omezeného demonstrativního výčtu, viz dále). Tato absence je ospravedlňována zákonodárcem v důvodové zprávě, kde je sděleno, že ucelená legální definice chybí zejména z důvodu mnohotvárnosti takového jednání a nelze ji tedy obecně výstižně podat. Na úvod je vhodné podotknout, že o nesprávný úřední postup se jedná pouze v případě státních orgánů, úředních osob (ve smyslu OdpŠk) a orgánů územní samosprávy, kdy jsou nadáni veřejnou mocí, kterou uplatňují za účelem zabezpečení státní správy a samosprávy (tedy veřejné správy jako celku).

### 4.2.1 Teoretické vymezení

Při výkladu pojmu „nesprávný úřední postup“ je tedy třeba si vypomoci názory právní teorie a stanovisky soudní praxe. Pokud jde o vymezení nesprávného úředního postupu, můžeme konstatovat, že jde o porušení právní normy, která stanoví předepsaný postup v činnosti správního orgánu (*contra legem*), resp. o porušení účelu postupu (*in fraudem legis*), který nenašel zpravidla svůj bezprostřední výraz ve vydaném rozhodnutí (ať již souvisí s rozhodovací činností, či nikoliv), resp. který s rozhodovací činností přímo nesouvisí. Použitý termín „postup“ naznačuje, že se může jednat ze strany správního orgánu jak o konání (činnost), tak event. o nekonání (nečinnost, opomenutí).<sup>15</sup>

Jinými slovy, nesprávný úřední postup představuje úkon, popř. sled úkonů na sebe navazujících, které jsou v rozporu s objektivním právem, avšak v případě takového úkonu nejde o vydání rozhodnutí.<sup>16</sup> Na druhou stranu soudní praxe došla k závěru, že přestože se jedná o činnost jinou než rozhodování, může být tato činnost s rozhodováním spojena. Jedná se o případy, kdy jsou určité úkony prováděny v rámci rozhodovací činnosti, neodrazí se však bezprostředně v obsahu daného rozhodnutí<sup>17</sup> (např. níže popsany případ nesprávného vyznačení doložky právní moci rozhodnutí). Naproti tomu vady řízení projevující se v obsahu rozhodnutí, odpovědnost ve formě nesprávného úředního postupu nezakládají (např. chybné vyhodnocení podkladů pro rozhodnutí). Pokud orgán veřejné správy shromažďuje podklady (důkazy) pro rozhodnutí, hodnotí zjištěné skutečnosti, právně je posuzuje apod., jde o činnosti přímo směřující k vydání rozhodnutí. Případné nesprávnosti či vady tohoto postupu se pak projeví právě v obsahu rozhodnutí a mohou být

15 ŠVESTKA, Jiří a Jan DVOŘÁK. *Občanské právo hmotné*. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 480

16 Např. Zpráva Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 11. 1977, sp. zn. PlsF 3/77

17 Usnesení NS ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4431/2009

zvažovány jediň z hlediska odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí.<sup>18</sup>

Za nesprávný úřední postup však lze považovat i postup správního orgánu, který sice jedná v souladu se zákonem, ale s ohledem na možnost danou mu v rámci správního uvážení postupuje v rozporu s účelem zákona, s úmyslem zákonodárce či jen v rozporu s hmotně- a procesně-právní logikou, kdy takový postup je pak jako věcně nesprávný jiným k tomu příslušným orgánem konstatován. Velmi obecně pak lze za nesprávný úřední postup označit každý postup správního orgánu, který při výkonu veřejné moci postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami výkonu veřejné moci.<sup>19</sup>

#### **4.2.2 Kazuistické vymezení**

Přestože zákon obecnou formou nevysvětluje pojem nesprávného úředního postupu, podává ve svých ustanoveních, zřejmě za účelem dodání určité právní jistoty, resp. odstranění pochybností a učinění judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále též ESLP) za dost, demonstrativní výčet úředních postupů.

#### ***Průtahy v řízení***

Za nesprávný úřední postup je výslovně označeno porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené v případech, kdy lhůta pro vykonání určitého úkonu není explicitně stanovena příslušným procesním předpisem.<sup>20</sup> Tím zákon zjevně míří zejména na lhůty stanovené procesními předpisy pro rozhodování, doručení, vyhotovení rozhodnutí apod. Je zřejmé, že tato právní úprava představuje vůči orgánům veřejné moci jisté zpřísnění oproti stavu, který se opíral o zákon předchozí (č. 58/1969 Sb.). V tomto zákoně totiž porušení lhůt nebylo v souvislosti s nesprávným úředním postupem výslovně zmíněno.<sup>21</sup> Nelze pochybovat o tom, že záměrem zákonodárce bylo v tomto smyslu vyvinout tlak na orgány veřejné moci ve snaze o posílení právní jistoty občanů a zabránění tomu, aby jejich procesní postavení bylo ztěžováno

---

18 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97

19 HOLUB, Milan. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2003, s. 384

20 Některé hlasy právní vědy spatřují v takovémto výslovném stanovení jedné konkrétní formy nesprávného úředního postupu spíše obtíž než v přínos, zejména ve vztahu k dalším možným formám. (Srov. VOJTEK, Petr. K některým otázkám nesprávného úředního postupu v rozhodnutích Nejvyššího soudu ČR. *Soudní rozhledy: rozhodnutí soudů ČR*. 2000, roč. 2000, č. 10, s. 294)

21 O zpřísnění lze hovořit i s ohledem na skutečnost, že existuje možnost (výše uvedená - kapitola „Listina základních práv a svobod“) aplikovat LZPS přímo tam, kde zvláštní zákon nepůsobí. Přičemž připomínám ustanovení čl. 38 odst. 2 LZPS, které garantuje právo každého, „aby jeho věc byla projednána... ..bez zbytečných průtahů“ . Rovněž nepopírám, že předchozí právní úprava podle zk. č. 58/1969 Sb. odpovědnost za průtahy v řízení nevyklučovala.

liknavostí těchto orgánů.<sup>22</sup>

### **Porušení práva na osobní svobodu**

Také porušení práva na osobní svobodu označuje zákon výslovně jako nesprávný úřední postup. Legální definici tohoto práva nepodávám ale odkazuje na příslušná LZPS a na ÚLP, které toto právo blíže specifikují, zřejmě za účelem napravení tohoto svého deficitu. LZPS deklaruje, že osobní svoboda je zaručena, přičemž dodává, že nikdo nesmí být zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Rovněž dle ÚLP nesmí být nikdo zbaven svobody kromě případů, kdy se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem v níže uvedených případech:

- zákonné uvěznění po odsouzení příslušným soudem,
- zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby proto, že se nepodrobila rozhodnutí vydanému soudem podle zákona, nebo proto, aby bylo zaručeno splnění povinnosti stanovené zákonem,
- zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby za účelem předvedení před příslušný soudní orgán pro důvodné podezření ze spáchání trestného činu nebo jsou-li oprávněné důvody k domněnce, že je nutné zabránit jí ve spáchání trestného činu nebo v útěku po jeho spáchání,
- jiné zbavení svobody nezletilého na základě zákonného rozhodnutí pro účely výchovného dohledu nebo jeho zákonné zbavení svobody pro účely jeho předvedení před příslušný orgán,
- zákonné držení osob, aby se zabránilo šíření nakažlivé nemoci, nebo osob duševně nemocných, alkoholiků, narkomanů nebo tuláků,
- zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.

Z uvedeného jasně vyplývá nezbytný požadavek legality při omezování svobody osob ze strany orgánu veřejné správy. Pokud se tak děje v rozporu se zákonem, jde o nesprávný úřední postup a osoba takto omezená (poškozená), má právo na náhradu škody.

### **4.3 Škoda jako důsledek činnosti orgánů veřejné správy**

Pokud jde o obecnou právní charakteristiku škody, odkázal bych na výklad

<sup>22</sup> BREJCHA, Aleš. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu*. Vyd. 1. Praha: CODEX Bohemia, 2000, s. 249



příslušné kapitoly z části zabývající se obecnou odpovědností za škodu dle ObčZ, neboť základní charakteristika tohoto pojmu je shodná i v právním režimu odpovědnosti za škodu způsobenou veřejnou správou. Když navíc uvažíme vztah subsidiarity občanského zákoníku, je takovýto odkaz zcela namístě. OdpŠk sám vůbec škodu nedefinuje, a je proto potřeba vycházet ze subsidiárních ustanovení ObčZ (§ 442). I zde se škodou rozumí majetková újma vyjádřitelná v penězích, tedy jak skutečná (přímo vzniklá) škoda, tak ušlý zisk<sup>23</sup>.

Na tomto místě chci poukázat na některá specifika posuzování škod vzniklých v důsledku činnosti orgánů veřejné správy. Jde především o určení toho, co je v rámci odpovědnosti rozvíjené OdpŠk možné považovat za škodu. Navíc zákon vyznává i tzv. nemajetkovou újmu (viz dále).

#### **4.3.1 Nemajetková újma**

OdpŠk operuje podle § 1 odst. 3 i s odpovědností za nemajetkové újmy, když praví, že stát a územní celky v samostatné působnosti hradí (odpovídá za) vzniklou nemajetkovou újmu. Tato formule představuje podstatný rozdíl ve srovnání se stávající obecnou pozitivní právní úpravou v ObčZ (ustanovení bylo do zákona včleněno až později, na základě novelizace provedené zákonem č. 160/2006 Sb).

Na druhou stranu, v právním řádu ČR není pojem nemajetkové újmy žádnou novinkou. V § 43 trestního řádu se hovoří mimo jiné o morální škodě, která byla pachatelem trestného činu způsobena poškozenému. Rovněž teorie i mnohé zahraniční právní řády pojem morální škoda znají a přisuzují mu smysl jiné škody než hmotné, tj. škody morální, imateriální, za kterou náleží poškozenému peněžité náhrada či morální satisfakce. Stejně tak nelze přehlédnout, že i škoda v současném občanskoprávním pojetí (paušálně označovaná za majetkovou) pokrývá dílčí újmy nemateriálního charakteru, neboť při poškození zdraví se odškodňuje utrpěná bolest a ztížení společenského uplatnění. Tyto újmy se svou povahou blíží některým projevům nemateriální újmy a je zapotřebí je rozlišit, a to i proto, že mohou stát vedle sebe. Půjde o materiální škodu, jestliže například nepříznivé působení nesprávného výkonu veřejné moci zasáhne osobní integritu poškozeného natolik, že nastane diagnostikované poškození zdraví (především v psychické

---

23 Názor, že ušlý zisk je nutné postavit na roveň skutečně vzniklé škodě potvrzuje už prvorepubliková judikatura: „Za újmu lze považovat nejen škodu skutečně vzešlou, nýbrž i ušlý zisk, takže je tu hmotná újma již tenkrát, když čas věnovaný určité činnosti, má pro poškozeného cenu materiální.“ (ONDRUŠ, Radek. *Výbraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001, s. 121)

sféře) s níž právní předpisy<sup>24</sup> spojují bodově ocenitelnou a penězi vyčíslitelnou náhradu za bolest či ztížení společenského uplatnění. Ostatní dopady do osobní sféry je třeba podřadit pod imateriální újmu, ať půjde o zdravotní dopady nedosahující úrovně předpisem stanovené diagnózy, o účinky stresu a nejistoty, o zásahy do dosavadního způsobu života, nebo o narušení rodinných vazeb či poškození cti, dobrého jména a pověsti.<sup>25</sup>

Nemajetková škoda tedy může být obsažena ve škodě na zdraví (např. bolesti, ztížení společenského uplatnění), ale může rovněž vyplývat z porušení práva, typicky práva na průběh řízení v přiměřené lhůtě.<sup>26</sup> Povinnost státu resp. územních samosprávných celků nahradit nemajetkovou újmu se vztahuje zejména na případy průtahů v řízení, toto své tvrzení zakládám zejména na dikci § 31a odst. 3, kde jsou blíže stanoveny okolnosti, ke kterým se má přihlídnout při stanovování rozsahu náhrady nemajetkové újmy právě v případech nesprávného úředního postupu podle § 13 a § 22 (průtahy v řízení). Rovněž důvodová zpráva k zákonu hovoří o potřebě institutu nemajetkové újmy ve vztahu k průtahům v řízení.<sup>27</sup> Avšak i když zákon vztahuje existenci odpovědnosti za nemajetkovou újmu zejména ke zmiňovaným průtahům (resp. nepřiměřené době řízení), žádná další ustanovení neomezují možnost vzniku této odpovědnosti také v jiných případech, tedy lze o ní uvažovat i u dalších případů nesprávného úředního postupu či případně nezákonného rozhodnutí.

Sumarizujeme-li poznatky o institutu nemajetkové újmy v kontextu odpovědnosti za škodu, můžeme konstatovat, že nemajetková újma představuje zásah do jiné než majetkové sféry poškozeného, tedy není spojena se snížením majetku či jeho nezvýšením, ač bylo předpokládáno. Ve spojení s nemajetkovou újmou je významná ta skutečnost, že

---

24 Ustanovení § 444 odst. 1 a 2 ObčZ ve spojení s vyhláškou č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění

25 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 283

26 NOVOTNÁ, Irena. *Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 2009, roč. 2009, č. 3, s. 44

27 Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.: „...Česká republika se aktuálně potýká právě s problémem nepřiměřené délky soudních řízení. Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 10. července 2003 ve věci *Hartman proti České republice* dospěl k závěru, že v České republice neexistuje účinný prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení, což má dvojitý dopad: jednak Česká republika porušuje článek 13 Úmluvy, kde se právo na účinný prostředek nápravy zaručuje, jednak nemůže být namítáno, že stěžovatelé nevyčerпали vnitrostátní prostředky nápravy. V konečném důsledku tato situace přispívá k enormnímu zatížení štrasburského soudu a ke vzrůstajícímu počtu odsuzujících rozsudků za nedodržení práva na soudní řízení v přiměřené lhůtě. Má-li Česká republika jak předcházet svým odsouzením, tak plnit své závazky vyplývající z Evropské úmluvy o lidských právech, tak konečně přispět k snížení břemene, které nese Soud pro lidská práva, nezbyvá, než aby byla v našem zákonodárství zakotvena odpovědnost státu (popř. územních samosprávných celků) za nemajetkovou újmu vzniklou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem...“

podle současného znění OdpŠk se na nemajetkovou újmu vztahují jeho ustanovení v plném rozsahu (stejně jako u škody majetkové), přičemž není relevantní, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena ještě nějaká materiální škoda. Nemajetková újma je tedy na vzniku škody v užším slova smyslu nezávislá a v konstrukci odpovědnostního vztahu je ve vztahu ke „škodě“ zcela rovnocenná a její existence sama o sobě postačuje pro vznik odpovědnosti. Odpovědnostní vztah tedy může při splnění všech podmínek vzniknout jak tehdy, je-li důsledkem nesprávného výkonu veřejné moci pouze nemateriální újma, tak tehdy vzniknou-li v příčinné souvislosti oba typy újem – tedy nemateriální a materiální.<sup>28</sup>

### ***Náklady řízení jako jediná škoda***

Za určitých okolností může nastat situace, kdy primárně v důsledku vydaného nezákonného rozhodnutí, resp. v důsledku nesprávného úředního postupu žádná přímá škoda nevznikne, přesto může být na základě tohoto rozhodnutí (úředního postupu) založen odpovědnostní vztah podle výše určeného zákona. Za škodu vymahatelnou podle OdpŠk se považují také náklady správního řízení (např. náklady na právní zastoupení), které důvodně vynaložil účastník tohoto řízení, samozřejmě vše za předpokladu, že toto řízení neproběhlo řádným způsobem tak, jak to předvídá zákon. Důležité je poukázat na skutečnost, kterou judikoval ústavní soud<sup>29</sup>, že náklady řízení platí i v případě, kdy jsou ony náklady právního zastoupení jedinou škodou, která poškozenému vznikla. Není od věci poznamenat, že § 31 odst. 3 OdpŠk v původním znění náklady řízení zastoupení jako jedinou škodu vylučoval: „Nárok na náhradu nákladů řízení v rámci náhrady škody vznikne pouze tehdy, pokud rozhodnutím vznikla škoda...“ Ovšem ÚS tento názor nesdílel, a proto rozhodl nálezem<sup>30</sup> o zrušení tohoto ustanovení.<sup>31</sup>

---

28 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s.282

29 Nález ÚS ze dne 1. 7. 2003, sp. zn. I. ÚS 513/2002

30 Nález ÚS ze dne 30. dubna 2002, sp. zn. Pl. 18/01 (234/2002 Sb.)

31 K tomu ÚS dodává: „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím... státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, přičemž podmínky a podrobnosti realizace tohoto práva stanoví zákon (čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny), pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže nárok na náhradu škody, v důsledku zmíněného jednání vzniklé škody, zcela anulovat (negovat), a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť toliko v určitých případech, popřít. V případě osob, kterým vznikla škoda spočívající 'pouze' v nákladech řízení, tak došlo postupem zákonodárce promítnutým v napadeném ustanovení k naprostému vyloučení této kategorie subjektů z práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy. Takový postup je v příkrém rozporu s ústavním pořádkem České republiky a nerespektuje princip minimalizace zásahu do základních práv v podobě jejich případného omezení a maximalizace uchování obsahové podstaty základního práva.“

## 4.4 Objektivní odpovědnost

Při komparaci s předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku si nelze nevšimnout, že v této konstrukci absentuje zavinění. Je důležité zdůraznit, že se v případě odpovědnosti podle z OdpŠk zavinění odpovědného subjektu neposuzuje, pro vznik odpovědnosti totiž není relevantní, neboť se zde jedná o tzv. objektivní odpovědnost (odpovědnost bez zavinění). Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (popř. nesprávným úředním postupem) má specifickou povahu, neboť je vystavěna na objektivním principu a jsou-li předpoklady vzniku naplněny, je protismyslné požadovat po poškozených "navíc" prokázání zavinění<sup>32</sup>.

### 4.4.1 Nemožnost liberace, absolutní objektivní odpovědnost

Pokud jsou tedy splněny podmínky (předpoklady) pro vznik odpovědnosti, pro odpovědný subjekt není možné se jí zprostit, a to ani prostřednictvím liberace.<sup>33</sup> Možnost liberace se uplatňuje právě v případě objektivní odpovědnosti a rozumí se jí prokázání odpovědným subjektem, že následek (škoda) by vznikl i jinak. Tento institut je používán tam, kde by nemožnost zprostit se odpovědnosti představovalo přílišnou tvrdost neslučující se se smyslem právní úpravy.<sup>34</sup>

V případě, že není možné se odpovědnosti zprostit liberací (resp. prokázáním existence liberačního důvodu) hovoříme o tzv. absolutní objektivní odpovědnosti. OdpŠk vyjadřuje tento typ „přísné odpovědnosti“ v § 2: „odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit“. To samozřejmě směřuje k určitému posílení postavení osoby poškozeného (jak ostatně předvídá i důvodová zpráva k příslušnému zákonu), na druhou stranu to ale neznamená, že podmínky existence odpovědnosti nemusí být náležitě prokázány (jenom připomínám, že je to poškozený, kdo má povinnost tvrzení a nese důkazní břemeno).

---

32 Rozsudek NS ČR ze dne 15.1.2004, sp. zn. 25 Cdo 2694/2003

33 Liberace je označení pro zproštění se objektivní odpovědnosti. Přichází v úvahu u některých případů odpovědnosti za způsobenou škodu. Tak např. při odpovědnosti za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků anebo při odpovědnosti za škodu způsobenou zvláštní povahou nebezpečných provozů, jestliže provozovatel dopravního prostředku či provozu zvlášť nebezpečného prokáže, že škodě nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které na něm mohlo být objektivně požadováno. Naproti tomu je v některých jiných případech odpovědnosti v občanském právu je stanoveno, že liberace není vůbec přípustná (např. § 127, § 421 ObčZ aj.) (MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva*. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 634)

34 *Slovník veřejného práva československého. Svazek II, I až O*. Reprint původního vyd. Praha: Eurolex, 2000, s. 732

#### 4.4.2 Spoluzavinění poškozeného

Přes deklarovanou absenci liberačních důvodů nelze přehlédnout, že vzhledem ke vztahu OdpŠk k ObčZ (subsidiarita) platí, že při spoluzavinění poškozeného, nese škodu poměrným způsobem i poškozený, podle ustanovení § 441 ObčZ, a to v rozsahu v jakém se sám poškozený podílel na způsobení škody. Přičemž stejně jako u škůdce je třeba i u poškozeného brát v úvahu jen takové jednání, které splňuje všechny předpoklady odpovědnosti za škodu, tj. musí být prokázáno, že protiprávní jednání poškozeného bylo příčinou (jednou z příčin) vzniku škody.<sup>35</sup> Spoluúčast na škodě rovněž poškozený nese v případě, jestliže v době hrozící škody nezakročil přiměřeným způsobem k jejímu odvrácení.<sup>36</sup> V tomto případě je patrná analogie s prevenční klauzulí § 417 odst. 1 ObčZ (Komu hrozí škoda, je povinen k jejímu odvrácení zakročit způsobem přiměřeným okolnostem.)

Při uplatňování případného nároku na náhradu škody, resp. při rozhodování o výši odškodného, je pak důležité určení rozsahu, v jakém poškozený sám svým jednáním či opomenutím přispěl ke vzniku škody. Jde o určení vzájemného vztahu mezi jednáním poškozeného a okolnostmi na jeho straně a na straně škůdce a porovnává se, jak která skutečnost přispěla ke způsobení škody a ovlivnila její rozsah. Zvažují se příčiny na obou stranách, které vedly ke škodě, neboť v rozsahu, v jakém se poškozený podílel na vzniku škody, není dána odpovědnost subjektu odpovědného za škodu. V rozsahu, v jakém je jednání či opomenutí žalobce (poškozeného) jednou z příčin vzniku jeho škody, chybí příčinná souvislost mezi škodou a jednáním či skutečnostmi, za něž nese žalovaný odpovědnost, což platí jak pro obecnou odpovědnost podle § 420 ObčZ, tak pro případy objektivní odpovědnosti.<sup>37</sup>

## 5 FORMY ODPOVĚDNOSTI

Shrňme si nejprve základní fakta. Stát, za podmínek stanovených v OdpŠk, odpovídá za škodu způsobenou při výkonu státní moci.<sup>38</sup> Obdobně, územně-samosprávné celky odpovídají, za stanovených podmínek za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti. Odpovědnost státu za škodu způsobenou výkonem státní moci je odpovědností objektivní, jíž se nelze zprostit a která je

35 Rozsudek NS ze dne 20. 3. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2233/99

36 Rozsudek NS ze dne 20. 2. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2471/2000

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

38 Pro potřeby této práce budeme dále uvažovat pouze o výkonu státní moci na úseku veřejné správy.

založena na současné existenci tří objektivně zjistitelných skutečností: 1. nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, 2. vzniku škody či nemajetkové újmy a 3. příčinné souvislosti (mezi prvním a druhým).<sup>39</sup>

Zákon přitom rozlišuje dvě základní formy<sup>40</sup> této odpovědnosti, a to odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a odpovědnost za nesprávný úřední postup.<sup>41</sup> Jejich rozlišení je pak zásadní zejména ve vztahu k posuzování nároku na náhradu škody, kdy OdpŠk předpokládá rozdílné právní režimy pro tyto dvě formy odpovědnosti.<sup>42</sup>

## **6 SPECIFIKA ODPOVĚDNOSTI STÁTU**

### **6.1 Rozsah odpovědnosti**

#### **6.1.1 Institucionální rozsah odpovědnosti**

Podle ustanovení § 3 a 4 OdpŠk odpovídá stát za škodu, kterou v rámci výkonu veřejné správy způsobilý

- státní orgány,
- úřední osoby,
- orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy.<sup>43</sup>

Aby nedošlo k mýlce, je třeba upozornit, že uvedený výčet rozhodně není možné brát absolutně. V případě „úředních osob“ stejně tak jako orgánů územní samosprávy, zakládá odpovědnost státu pouze takové jednání těchto subjektů, které tyto vykonávají v rámci státní správy, nadání pro tento účel státní mocí, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona.

---

39 VOJTEK, Petr. Základy odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2010, roč. 18, č. 16, s. 571

40 Označení „forma odpovědnosti“ ve vztahu k nezákonnému rozhodnutí a nesprávnému úřednímu postupu můžeme nalézt v odborné literatuře. (např. VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 61)

41 Řečeno terminologicky exaktně: odpovědnost za škodu vzniklou v důsledku nezákonného rozhodnutí a odpovědnost za škodu vzniklou v důsledku nesprávného úředního postupu.

42 V ust. § 8 OdpŠk jsou pro případ odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí stanoveny pro poškozeného podmínky, za kterých lze uplatnit nárok na náhradu škody. Naproti tomu v případě nesprávného úředního postupu, z povahy těchto podmínek, tyto žádné stanoveny nejsou. Určité rozdíly lze pozorovat i v otázkách určení tzv. aktivní legitimace, neboli určení, kdo má dle zákona právo na náhradu škody vzniklé v důsledku nesprávného výkonu veřejné moci.

43 Pro úplnost lze dodat, že dle OdpŠk odpovídá stát také za činnosti notářů a soudních exekutorů, avšak tyto působí na poli justičním (tedy mimo rámec veřejné správy), proto se jimi (resp. odpovědností státu za škodu způsobenou jejich činností) tato práce dále nezabývá.

### ***Odpovědnost za jednání státních orgánů***

V prvé řadě je stát odpovědný za škodu, kterou způsobily jeho vlastní, státní orgány. Pojem státní orgán zákon dále nedefinuje, nicméně z literatury lze vyvodit, že se jedná orgány, které stát zřizuje za účelem naplňování funkcí státu a za tím účelem je vybavuje pravomocí a působností autoritativně rozhodovat o subjektivních právech a povinnostech jim podřízených subjektů. Jde o typické představitele a vykonavatele státní moci, o subjekty, které jsou bezprostředním nástrojem státu k výkonu veřejné moci.<sup>44</sup> Z hlediska rozlišení jednotlivých druhů veřejné (státní) moci státní orgány dělíme na orgány zákonodárné, výkonné a soudní.<sup>45</sup>

Aby se dalo hovořit o státním orgánu, je nutné, aby takovýto orgán byl zřízen na základě zákona a jeho činnost směřovala k plnění úkolů zákonem stanovených (materiální hledisko) a dále sám zákon musí tento orgán jako u orgán státní správy označit (formální hledisko). Pro účely výkladu o odpovědnosti v rámci veřejné správy se můžeme oprostít od orgánů moci zákonodárné a soudní a soustředit se pouze na orgány moci výkonné (orgány státní správy).

### ***Odpovědnost za jednání úředních osob***

Dále stát odpovídá za škodu, kterou svým počínáním způsobily právnické a fyzické osoby (které nemají charakter státního orgánu) při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona. OdpŠk označuje tyto subjekty legislativní zkratkou jako „úřední osoby“<sup>46</sup>. Nicméně, aby protiprávní jednání těchto osob zakládalo odpovědnost státu, musí být dány určité předpoklady. Jednak musí existovat zákonné zmocnění těchto osob pro výkon státní správy na určitém úseku, a dále vzniklá škoda musí být důsledkem jednání úředních osob právě a jedině v rámci této jim svěřené přenesené působnosti. Stát tedy neodpovídá za případné excesy těchto osob a rovněž neodpovídá za škodu, kterou způsobí osoba předstírající jednání v přenesené působnosti. Samozřejmě ale platí, že dojde-li ke škodě jinak než při výkonu státní správy, odpovídá dotčená osoba podle příslušných obecných ustanovení občanského zákoníku.

Zákon jako příklad „úřední osoby“ odkazem uvádí fyzickou osobu vykonávající

---

44 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 35

45 HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2001, s. 1567

46 Jedná se ovšem jenom o vymezení pro účely zákona o OdpŠk. V komplexní rovině právního řádu takto určené vymezení nemá obecnou platnost. Ostatní právní předpisy si mohou tento pojem vykládat odlišně, např. § 14 odst. 1 SpŘ: „(Úřední osobou je) ... každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu.“

působnost lesní stráže (patří sem však i ostatní druhy stráží, např. myslivecká, rybářská, vodní) a fyzickou osobu vykonávající funkci ředitele školy, předškolního nebo školského zařízení. V úvahu přicházejí ovšem i různé další případy, zejména pokud jde o osoby právnické (např. veřejné zdravotní pojišťovny, veřejné vysoké školy, zájmové či profesní komory).<sup>47</sup>

### **Orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy**

Územními samosprávnými celky jsou kraje (vyšší) a obce (základní). Tzv. přenesená působnost vyjadřuje princip, podle něž stát část svých pravomocí při výkonu státní správy deleguje zákonem na jinou veřejnoprávní korporaci a poskytuje k plnění těchto úkolů příspěvek ze státního rozpočtu. V této roli územní celky suplují činností svých orgánů stát, který ale odpovídá za škodu tím způsobenou (nicméně má možnost požadovat zpětně vůči územnímu samosprávnému celku regresní úhradu).<sup>48</sup>

#### **6.1.2 Věcný rozsah**

Určení věcného rozsahu odpovědnosti státu za škodu dle OdpŠk je poměrně jasná záležitost. Stát odpovídá za veškerá nezákonná rozhodnutí státní správy a za veškerý nesprávný úřední postup státní správy, přičemž platí logická podmínka, že tyto formy jednání musí být schopny způsobit svým adresátům škodu či nemajetkovou újmu.<sup>49</sup>

## **6.2 Náhrada škody**

### **6.2.1 Aktivní legitimace**

Otázka určení tzv. aktivní legitimace, tedy určení toho, komu svědčí právo na náhradu škody a kdo je tedy oprávněn se domáhat náhrady škody, způsobené mu nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, je řešena v ustanovení § 7 a § 13 OdpŠk.

Dikce zákona je v tomto ohledu jasná - právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím má účastník řízení, ve kterém bylo rozhodnutí způsobující onu škodu vydáno. Avšak toto právo má i osoba, se kterou nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ní tak být jednáno mělo. Zákon tedy myslí i na případy, kdy správní orgán

---

47 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 646

48 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 43

49 Problematice nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu byly věnovány předchozí kapitoly, pro účely podrobnějšího náhledu bych na ně proto odkázal.



provádějící řízení, v jehož rámci bylo škodu způsobující nezákonné rozhodnutí vydáno, chybně určil okruh účastníků, resp. právoplatným účastníkům tento status nepřiznal, ačkoliv tak dle příslušných procesních předpisů učinit měl.

Na rozdíl od poškozených nezákonným rozhodnutím, v případě uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem není relevantní, zda dotyčná poškozená osoba byla účastníkem řízení, ve kterém došlo k nesprávnému úřednímu postupu, či nikoliv. Právo na náhradu škody má jednoduše ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda.

### **6.2.2 Pasivní legitimize**

Jak vyplývá z předchozího výkladu, stát (resp. Česká republika) je subjekt odpovědný za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci státními orgány, úředními osobami či orgány územních samosprávných celků v přenesené působnosti a je tedy pasivně legitimován v řízeních o její náhradu, jinak řečeno, je to stát, kdo je oprávněn v řízení jako jeho účastník vystupovat a kdo je povinný v případě, že je prokázán nárok na náhradu škody, tuto nahradit.

### **6.2.3 Orgány jednající jménem státu**

Stát je sice jako veřejnoprávní korporace způsobilý být účastníkem řízení, avšak jako právnická osoba *sui generis* (ve smyslu § 21 ObčZ) je způsobilý samostatně jednat před soudem jenom ve spojení se státním orgánem, jehož se věc týká.<sup>50</sup> Stát nikdy nemůže (už jenom z fyzikálního hlediska) vystupovat přímo v právních vztazích, a tak realizuje svá procesní práva a povinnosti v rámci řízení o náhradě škody prostřednictvím ministerstev a ústředních správních úřadů, OdpŠk je souhrnně označuje jako „úřady“. Přičemž platí, že za stát může v jedné věci (týkající se jednoho nároku) vystupovat vždy jen jeden úřad naráz.<sup>51</sup>

Aby nedošlo k mýlce, lze dodat, že příslušné úřady nemají samy o sobě právní způsobilost a nemůžou být tedy označovány za účastníka právního vztahu, resp. účastníka řízení.<sup>52</sup> Tím je vždy stát.

Znalost, resp. správné určení toho, kdo jedná za stát v případě náhrady škody, je pro poškozeného důležitá. S tímto úřadem poškozený jedná při mimosoudním uplatnění nároku na náhradu škody v rámci tzv. předběžného projednání<sup>53</sup>, a přirozeně tak musí

---

50 Rozsudek NS ze dne 28. 11. 1996, sp. zn. 3 Cdon 451/96

51 Srov. Usnesení KS v Hradci Králové ze dne 30. 12. 2003, sp. zn. 21 Co 595/2003

52 Srov. Usnesení NS ze dne 22. 10. 2002, sp. zn. 21 Cdo 366/2002

53 Blíže se k tomuto institutu vyjadřuje dále uvedená kapitola „Uplatnění nároku na náhradu škody“.

vyhodnotit, na který z úřadů se s návrhem na odškodnění obrátit. Obdobné platí v případě, že předběžné projednání nedospěje pro poškozeného k žádanému konci (odškodnění jeho požadovaných nároků) a poškozený se obrátí se svým nárokem na soud. Aby mohlo být řízení úspěšně zahájeno, řádné označení státu jako žalovaného účastníka řízení je kruciólní náležitostí návrhu, bez níž nelze v řízení pokračovat, přičemž stát, jako účastník řízení o náhradě škody je označen řádně, je-li současně s ním označen příslušný úřad, jehož se věc týká (uvedením jeho názvu a sídla). Není-li žalovaný - stát takto řádně označen (např. proto, že státní orgán, jehož se věc má týkat, není vůbec uveden, nebo je za něj označen někdo jiný, kdo neexistuje nebo není státním orgánem), soud ve smyslu § 43 OSŘ žalobce poučí a vyzve ho k doplnění či opravě žaloby. Nenapraví-li žalobce uvedený nedostatek přes poučení o možnosti zastavení řízení ve stanovené lhůtě, soud žalobu zamítne.

### ***Ministerstva a jiné ústřední správní úřady***

Podle OdpŠk, jménem státu ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednájí příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Tyto úřady jsou specifikovány a taxativně vymezeny v tzv. „kompetenčním zákoně“ (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky).<sup>54</sup> Vymezení příslušnosti ministerstev a jiných ústředních správních úřadů je založeno na odvětvovém principu, tedy tyto úřady jednájí tehdy, pokud je vydáno nezákonné rozhodnutí nebo dojde k nesprávnému úřednímu postupu v odvětví státní správy, které náleží do jeho působnosti, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu.

### ***Ministerstvo spravedlnosti***

Dále zákon zvlášť hovoří o ministerstvu spravedlnosti. Obecně můžeme

---

54 Ust. § 1: „V České republice působí tyto ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády: 1. Ministerstvo financí, 2. Ministerstvo zahraničních věcí, 3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 4. Ministerstvo kultury, 5. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 6. Ministerstvo zdravotnictví, 7. Ministerstvo spravedlnosti, 8. Ministerstvo vnitra, 9. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 10. Ministerstvo pro místní rozvoj, 11. Ministerstvo zemědělství, 12. Ministerstvo obrany, 13. Ministerstvo dopravy, 14. Ministerstvo životního prostředí.“

Ust. § 2: „V České republice působí tyto další ústřední orgány státní správy: 1. Český statistický úřad, 2. Český úřad zeměměřický a katastrální, 3. Český báňský úřad, 4. Úřad průmyslového vlastnictví, 5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 6. Správa státních hmotných rezerv, 7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost, 8. Národní bezpečnostní úřad, 9. Energetický regulační úřad, 10. Úřad vlády České republiky, 11. Český telekomunikační úřad.“

konstatovat, že jedná v případech, kdy došlo k pochybením (nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupům) a následné škodě v rámci justice. Kromě případů, kdy došlo ke škodě v občanském soudním řízení a trestním řízení (které se v rámci výkladu o odpovědnosti za škodu ve veřejné správě nemusí jevit až tolik zajímavě), jedná ministerstvo spravedlnosti dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti.

### ***Ministerstvo financí***

Zákon pamatuje i na situace, kdy není dost dobře možné zcela jednoznačně určit příslušný úřad, který bude jednat ve věcech náhrady škody. OdpŠk řeší tuto situaci tak, že není-li možno příslušný úřad určit, jedná za stát Ministerstvo financí, které je tímto „pasováno“ do role univerzálního (subsidiárního) zástupce státu. Jedná se o jakési podpůrné řešení, které najde své uplatnění také v případě, svědčí-li oprávnění jednat za stát více organizačním složkám, neboť podle § 21 odst. 4 ve spojení s § 21 odst. 5 věta druhá OSŘ, může za stát v téže věci jednat současně jen jedna organizační složka.<sup>55</sup> Ministerstvo financí dále jedná také v případech, kdy škoda vznikla v důsledku působení správních úřadů stojících mimo soustavu ústředních správních úřadů.<sup>56</sup> (např. Vláda ČR, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů, Akreditační komise<sup>57</sup> )

### ***ČNB a NKÚ***

Solitéry, co se orgánů vystupujících jménem státu ve věcech náhrady škody týká, představují Česká národní banka (dále jen ČNB) a Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ). Ty jednájí v podstatě samy za sebe, resp. jednájí za stát ve věcech náhrady škody, kdy tato škoda vznikla v důsledku jejich vlastní činnosti (nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem). Tato určitá autonomie je dána jejich zvláštním postavením v právním řádu, resp. v soustavě státních orgánů. Jejich pozice je zakotvena již v rovině ústavní, kdy oba tyto orgány veřejné moci ztělesňují podle některých názorů právní vědy samostatné moci, bankovní a dozorovou, které dle těchto názorů fungují vedle klasické triády moci zákonodárné, výkonné a soudní, a určitým formálním způsobem jsou tak postaveny na

55 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 53

56 HOLUB, Milan. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2003, s. 378

57 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2005. s. 229

roveně orgánům moci zákonodárné, výkonné a soudní. Pokud tuto tezi uznáme jako relevantní, přičemž není zde zásadního důvodu tak neučinit, pak není těžké zdůvodnit toto jejich výše zmíněné postavení, a to nejen ve věcech náhrady škody dle OdpŠk.

Zbývá ještě upozornit na skutečnost, že na rozdíl od výše uvedených úřadů (ve smyslu § 6 OdpŠk) včetně NKÚ, je ČNB, podle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, právnickou osobou, která má status veřejnoprávního subjektu, má tedy vlastní právní subjektivitu (způsobilost k právům a povinnostem jako základní předpoklad pro vystupování v právních vztazích, stejně jako subjektivitu procesní). Proto může být sama účastníkem občanského soudního řízení, avšak ve sporech o náhradu škody způsobené nesprávným výkonem veřejné moci pouze vystupuje za stát, který je subjektem odpovědným za škodu.<sup>58</sup>

#### **6.2.4 Podmínky přiznání nároku na odškodnění**

Pro to, aby osoba poškozená nezákonným rozhodnutím mohla úspěšně uplatnit před příslušnými orgány nárok na náhradu škody, musí nabýt předmětné nezákonné rozhodnutí určité vlastnosti, resp. musí být splněny určité podmínky týkající se řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno a řízení, v němž bylo rozhodnuto o jeho změně či zrušení pro nezákonnost. Zákon v ustanovení § 8 přímo vyjmenovává tyto podmínky:

- nezákonné rozhodnutí musí nabýt právní moci,
- nezákonné rozhodnutí musí být změněno či zrušeno právě pro nezákonnost,
- poškozený musí využít všech opravných prostředků proti nezákonnému rozhodnutí, které mu právní řád dává k dispozici.

#### ***Podmínka nabytí právní moci***

Základní podmínkou pro úspěšné uplatnění práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je, že toto rozhodnutí nabylo právní moci, tedy že jako takové je závazné, nezměnitelné a způsobilé vyvolat účinky. Podmínka nabytí právní moci se vyžaduje proto, že do okamžiku nabytí právní moci se může ještě poškozený bránit proti předmětnému rozhodnutí prostřednictvím řádných opravných prostředků a v případě své určité aktivity a právní bdělosti má tedy legální možnost předejít možné škodě v důsledku nezákonného rozhodnutí (tím je nepřímou vyjádřena, resp. potvrzena i obecná zásada prevenční dle § 417 odst. 1 ObčZ).

---

<sup>58</sup> Rozsudek NS ze dne 21. 4. 2009. sp.. zn. 25 Cdo 1011/2007

Právní moc rozhodnutí je nutná i čistě po technické stránce věci, neboť je základním předpokladem pro vykonatelnost rozhodnutí, které předchází. Jde o to, že vykonatelnost (vynutitelnost výroku rozhodnutí státní mocí) znamená z pohledu odpovědnosti za škodu v důsledku nezákonného rozhodnutí, eventuální schopnost (způsobitost) tuto škodu reálně vyvolat. A protože vykonatelnost rozhodnutí nastává zpravidla až po právní moci rozhodnutí, dochází k eventuálním škodám až poté, co se rozhodnutí stane pravomocným.

Existuje však i zvláštní výjimka, kterou sám zákon předpokládá (v § 8 odst. 3), pro případy, kdy podmínka nabytí právní moc není pro úspěšné uplatnění práva na náhradu škody vyžadována. Jedná se o situace, kdy rozhodnutí je vykonatelné bez ohledu na právní moc<sup>59</sup>. Tyto případy jsou způsobeny skutečností, že podání řádného opravného prostředku proti předběžně vykonatelným rozhodnutím nemají odkladný (suspenzivní) účinek, tedy nejsou schopné pozdržet vykonatelnost do vydání rozhodnutí o opravném prostředku (resp. do doby nabytí právní moci rozhodnutí). Pak tedy dochází k tomu, že právní moc není pro možnost vzniku eventuální škody nijak relevantní, jelikož, jak už jsme si řekli, samotnou škodu zapříčiňuje právě ona vykonatelnost rozhodnutí. Příkladem takové situace může být rozhodnutí stavebního úřadu, jímž se nařizuje odstranění stavby (§ 129 StavZ.), jestliže odkladný účinek odvolání proti tomuto rozhodnutí byl vyloučen. I když bylo odvolání podáno, je dobře možné, že vykonatelné prvostupňové rozhodnutí bude ještě před rozhodnutím o odvolání exekučně vykonáno (§ 119 SpŘ) a stavba bude odstraněna. Jestliže odvolací orgán odvoláním napadené rozhodnutí zruší nebo změní, připadá pak v úvahu nárok na náhradu škody.<sup>60</sup>

Z uvedeného tedy můžeme shrnout, že právo na náhradu lze v určitých případech uplatnit i tehdy bylo-li rozhodnutí nepravomocné, neboť možnost způsobit škodu, kterou primárně ztělesňuje právní moc (která s sebou přináší závaznost, nezměnitelnost a vykonatelnost) zde byla splněna.

V praxi mohou nastat i případy tzv. zdánlivě pravomocných rozhodnutí, které správní úřad chybně jako pravomocné označí a následně vykoná, přestože nebyly splněny zákonné předpoklady nabytí právní moci. V tomto případě, pokud jsou již tato rozhodnutí vykonána a nejsou oprávněným účastníkem napadena řádným opravným prostředkem,

<sup>59</sup> Zde hovoříme o tzv. předběžně vykonatelných rozhodnutích.

<sup>60</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 649

nelze na ně jako na pravomocná nahlížet.<sup>61</sup> Uvedená situace se pak posuzuje nikoliv podle právního režimu odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí, nýbrž podle příslušných ustanovení o odpovědnosti za nesprávný úřední postup, neboť onen protiprávní prvek, nezbytný pro vznik odpovědnostního vztahu, je obsažen právě v chybném označení rozhodnutí jako pravomocného a nikoliv v rozhodnutí samém.<sup>62</sup>

### ***Podmínka využití všech opravných prostředků***

Další podmínka určitým způsobem rovněž souvisí s právní mocí nezákonného rozhodnutí. Touto podmínkou je skutečnost, že poškozený využil všech opravných prostředků směřujících vůči nezákonnému rozhodnutí, které v rámci toho konkrétního řízení měl k dispozici (jsou jimi zejména odvolání, rozklad, námitky, odpor, stížnost apod.). Podání řádného opravného prostředku lze považovat za postup, kterým je možno odvrátit vznik případné škody a který je plně v rukou účastníka řízení, proto jeho nepoužití půjde k tíži tohoto účastníka (poškozeného). Na tomto místě je třeba upozornit na poměrně výraznou změnu v zákoně o OdpŠk od novely č. 160/2006 Sb., kterou došlo k posílení povinnosti poškozeného brojit proti nezákonnému rozhodnutí všemi dostupnými prostředky, tedy i mimořádnými opravnými prostředky (s výjimkou návrhu na obnovu řízení) a také jinými procesními prostředky, s nimiž je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení (pro případ odpovědnosti v rámci veřejné správy by tak připadaly v úvahu zejména přezkumné řízení a soudní řízení správní). Jedním dechem lze ale dodat, že v praxi nečiní toto zpřísnění, z hlediska podmínky podání opravných prostředků závažnější problémy, neboť i za předchozí mírnější úpravy bylo zpravidla pravomocné rozhodnutí zrušeno právě v důsledku procesní aktivity poškozeného podáním právě těchto „mimořádných a jiných“ opravných prostředků.

Uvedená podmínka však není vymezena zákonem jako podmínka kogentní, takže v případech zvláštního zřetele hodných je možno k nesplnění této podmínky nepřihlížet. Jedná se zejména o případy, kdy lze vzhledem k osobě účastníka považovat takovou podmínku za nepřiměřeně tvrdou. Takzvané případy zvláštního zřetele hodné, zákon blíže nedefinuje, ani neposkytuje vodítko, v čem mohou být spatřovány. Je tedy ponecháno na úvaze soudu, aby v každém konkrétním případě dovedl a zdůvodnil, zda existovaly na

61 HOLUB, Milan. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2003, s. 381

62 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 7. 1997, sp. zn. 6 Co 704/97: „Nesprávným úředním postupem ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 58/1969 Sb. je i vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí, které není dosud pravomocné.“

straně účastníka či byly objektivně dány takové okolnosti, pro které na něm pro účely odpovědnosti státu za škodu netřeba vyžadovat podání opravného prostředku. Půjde zejména o případy, kdy nepříznivá situace na straně poškozeného, spočívající například ve finanční tísní, špatném zdravotním stavu apod., znemožnila mu podat opravný prostředek a kdy by zároveň vyloučení možnosti (právě a jen z toho důvodu) uplatnit nárok na náhradu škody způsobené pravomocným rozhodnutím, které bylo pro nezákonnost zrušeno, představovalo vůči poškozenému přílišnou tvrdost.<sup>63</sup> Je však povinností poškozeného, aby existenci důvodů hodných zvláštního zřetele k prominutí splnění uvedené podmínky doložil a jejich existenci v řízení o náhradě škody prokázal.

Další moderační pravidlo ve vztahu k povinnosti vyčerpat veškeré opravné prostředky dovodil Ústavní soud, když připustil možné výjimky z povinnosti využití všech dostupných opravných prostředků pro případy, kdy by jejich využití bylo neefektivní a účinná možnost obrany jejich prostřednictvím by se pohybovala čistě v teoretické rovině.<sup>64</sup>

### ***Podmínka změny či zrušení pro nezákonnost***

Je třeba konstatovat důležitou a na první pohled možná ne zcela zřejmou věc, totiž že samotná nezákonnost rozhodnutí automaticky nezakládá poškozenému nárok na náhradu škody tímto rozhodnutím způsobené. Z dikce zákona jasně vyplývá, že nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Tato podmínka zrušení pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost ve smyslu § 8 odst. 1 nemůže být splněna či nahrazena tím, že z důvodů zvláštního zřetele hodných není poškozenému přičítáno k tíži, že nevyužil možnosti podat proti dosud nepravomocnému rozhodnutí řádné opravné prostředky.<sup>65</sup> Jinými slovy to znamená, že podmínka změny či rušení předmětného rozhodnutí pro nezákonnost je kogentní a nenahraditelná.

Za orgán příslušný ke zrušení (či změně) nezákonného rozhodnutí je třeba považovat takový orgán, který je podle procesních předpisů ke zrušení rozhodnutí oprávněn.

---

63 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xix, s. 105

64 Nález ÚS ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10: "Stěžovatel není povinen využívat opravné prostředky, které jsou nedostatečné a neefektivní (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu ze dne 8. 4. 2004 ve věci Assanidze proti Gruzii, stížnost č. 71503/01, odst. 127, dostupný na <http://www.echr.coe.int>)"

65 Usnesení NS ze dne 2. 9. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2258/2003; dále srov. Usnesení NS ze dne 20.8.2002, sp. zn. 25 Cdo 705/2002

Ve správním řízení v režimu podle SpŘ může být rozhodnutí správního orgánu zrušeno pro nezákonnost v rámci přezkumného řízení podle § 94 – 99 SpŘ, v rámci obnoveného řízení podle § 100 odst. 4 SpŘ a samozřejmě v rámci řízení o řádném opravném prostředku (připadá v úvahu pouze v případě, že se jedná o rozhodnutí vykonatelné bez ohledu na právní moc). Ve správním soudnictví může být pravomocné rozhodnutí zrušeno v tzv. řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu<sup>66</sup> dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též SŘS), který stanoví možnost pro každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu (jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti) domáhat se žalobou zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti.

Je dobré si uvědomit, není možné posuzovat (zjišťovat) nezákonnost až v řízení o náhradě škody. Nezákonnost musí být konstatována již před tím, a to příslušným orgánem, který je k tomu oprávněn podle procesních předpisů. Rozhodnutím tohoto orgánu je pak soud v řízení o náhradě dále vázán (jak ostatně můžeme vyčíst z § 8 odst.1) a není tedy oprávněn posuzovat nezákonnost předmětného rozhodnutí jako předběžnou otázku.<sup>67</sup>

I když to zákon explicitně nestanovuje, z povahy věci vyplývá, že samo zrušující (popř. měnící) rozhodnutí, ve kterém je vyslovena ona nezákonnost, musí nabýt právní moci, aby mohlo vyvolat v něm vyřčené účinky. V případě tohoto „opravného“ rozhodnutí je dobré zmínit to, co bylo judikováno Nejvyšším soudem, totiž skutečnost, že stát neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí.<sup>68</sup>

V souvislosti s výkladem o zrušení nezákonných rozhodnutí je třeba ještě upozornit na specifickou situaci v případě rozhodnutí nicotných, kdy může vznikat určitá výkladová potíže. Rozhodnutí je označováno jako nicotné (popř. nulitní), tehdy, pokud obsahuje závažné vady, které vzhledem ke své povaze a stupni závažnosti představují překážku nastoupení uvažovaných právních účinků předmětného aktu, a proto také v jejich důsledku nelze ani hovořit o tom, že se jedná o správní akt, resp. že „došlo ke vzniku“ správního aktu. Je na ně tedy nutné pohlížet jako na nerelevantní, neexistující.<sup>69</sup> Nicotná rozhodnutí

66 SŘS výslovně hovoří o Orgánu moci výkonné, orgánu územně-samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osobě nebo jiném orgánu, pokud mu bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

67 Usnesení NS ze dne 02.02.2006, sp. zn. 25 Cdo 2162/2005

68 Rozsudek NS ze dne 19.9.2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000

69 RŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, Petr, s. 281



tedy nelze zrušit ani změnit, prostě už jenom z toho důvodu, že v teoretické rovině neexistují. V judikatuře se uvádí, že k nicotnosti aktu soud přihlíží z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu.<sup>70</sup> Z praktického hlediska zde tudíž ani není důvod k tomu, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno či změněno, jelikož nezákonnost rozhodnutí vyplyne *ipso facto*<sup>71</sup>. Zbývá pak dodat, že odpovědnost státu za škodu způsobenou správním rozhodnutím, jehož nicotnost byla vyslovena soudem, se řídí právním režimem odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím.<sup>72</sup>

### **Podmínky v případě odpovědnosti za nesprávný úřední postup**

Na závěr je ještě dobré podotknout, že na rozdíl od právního režimu odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí, pro úspěšné uplatnění práva na náhradu škody nejsou zákonem stanoveny žádné podmínky ve smyslu nutnosti vyčerpání všech opravných prostředků atd.

## **6.3 Uplatnění nároku na náhradu škody**

Uplatnění nároku náhrady škody jako procesní postup má dvě základní fáze, a to jakousi před-soudní fázi, zákonem pojmenovanou jako „předběžné uplatnění nároku“ a fázi soudní, která nastupuje subsidiárně v případě, kdy v rámci první fáze nebylo dosaženo na straně poškozeného jím žádaného výsledku (nebylo mu přiznáno odškodnění, ať už zcela nebo z části<sup>73</sup>). Samozřejmě je třeba si uvědomit, že celý proces uplatnění nároku na náhradu škody je ze své podstaty fakultativní, nenastupuje automaticky při splnění objektivních předpokladů, nýbrž je zcela „v rukách“ poškozeného, ten je zde *dominus litis*, a záleží tedy zcela na jeho vůli, zda vlastními aktivními kroky využije svá procesní práva k ochraně těch hmotněprávních či nikoliv.<sup>74</sup>

---

70 Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6 A 26/95

71 BREJCHA, Aleš. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu*. Vyd. 1. Praha: CODEX Bohemia, 2000, s. 246

72 Rozsudek NS ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008

73 Otázka posouzení, zda byl nárok poškozeného uspokojen zcela či nikoliv je v případě rozhodování o podání žaloby k soudu plně na subjektivním uvážení poškozeného. Objektivní rozhodnutí, zda nárok poškozeného byl zcela nebo z části uspokojen, je pak plně v kognici soudu. (HOLUB, Milan. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2003, s. 386)

74 Za účelem poskytnutí jasnějšího pohledu na celý proces uplatnění nároku na náhradu škody je v příloze této práce připraveno jednoduché schéma.

### **6.3.1 Předběžné uplatnění nároku na náhradu škody**

Zákon ukládá v § 14 odst. 3 povinnost poškozenému, chce-li se tento domáhat náhrady škody, která mu vznikla v důsledku nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, aby se domáhal svého nároku na náhradu škody na základě jím podané žádosti (návrhu), nejprve u ministerstva či jiného správního úřadu (popř. ČNB a NKÚ), který je příslušný v dané věci jménem státu jednat.<sup>75</sup> Toto pravidlo je dle důvodové zprávy motivováno zejména snahou o předcházení zbytečných soudních sporů, resp. zájmem na mimosoudním vyřešení věci, když bereme v úvahu zvýšenou časovou, finanční a formální náročnost soudního řízení. Předběžné projednání znamená možnost v případě opodstatněnosti takového nároku vyhovět smírnou cestou. Dále lze tvrdit, že předběžné uplatnění na úrovni ministerstev a ústředních správních úřadů přispívá to ke koncentraci projednávaných nároků, a tím ke sjednocování aplikace právní úpravy v rámci výkonu veřejné správy, navíc je možno očekávat objektivnější posuzování uplatněných nároků (neboť zpravidla tyto orgány samy škodu nezpůsobily).

#### ***Neformální povaha předběžného projednání***

Předběžné uplatnění nároku na náhradu škody má neformální povahu, neexistují pro něj žádné speciální procesní předpisy. Ústřední úřad projednávající náhradu škody při tomto nevystupuje jako orgán státní moci, ale zastupuje stát, který je v roli subjektu soukromého práva, jež je založeno na rovném postavení účastníků občanskoprávních vztahů. To vylučuje i subsidiární užití správního řádu. Předběžné projednávání uplatněného nároku proto není (správním) řízením a nekončí tedy rozhodnutím.<sup>76</sup> Byl-li při něm poškozený právně zastoupen, není mu proto přiznán ani nárok na náhradu nákladů za toto zastoupení. Zákon neurčuje lhůtu, v níž je třeba nárok uplatnit, proto je limitujícím faktorem pouze běh promlčecí doby podle § 32 a § 33 OdpŠk, který se samozřejmě po dobu projednání staví.

#### ***Návrh na uplatnění nároku na náhradu škody v rámci předběžného projednání***

Požadavek na mimosoudní odškodnění uplatňuje poškozený prostřednictvím návrhu na odškodnění (je možné též označit jako žádost o odškodnění) v písemném

---

<sup>75</sup> Viz ust. § 6 OdpŠk

<sup>76</sup> ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 1998, č. 8, s. 31

podání.<sup>77</sup> V něm je třeba přesně označit toho, kdo je poškozen, tedy uvést jméno, příjmení, rodné číslo (resp. datum narození), adresu bydliště a u právnických osob přesný název, identifikační číslo a sídlo. V případě, že je poškozený zastoupen advokátem, je nutné přiložit originál plné moci. Dále je v tomto návrhu nutné co nejdůležitěji popsat relevantní skutečnosti, ze kterých je dovozováno právo na náhradu škody. Je-li skutečností, která zakládá odpovědnost státu za škodu, rozhodnutí, uvede se jeho spisová značka, označení orgánu, který dotčené rozhodnutí vydal a den vydání. Shodně se označí rozhodnutí, ze kterého lze dovodit, že předtím uvedené rozhodnutí založilo odpovědnost za škodu; v tomto případě se označení nezákonného rozhodnutí uvede spolu s rozhodnutím, kterým bylo původní rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno. Při uplatnění požadavku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem je pak nutné označit orgán, v jehož postupu je ona relevantní nesprávnost spatřována a výstižně popsat skutečnosti, které poškozený pokládá za nesprávný úřední postup. To v případě nehmotné újmy. Požaduje-li však poškozený náhradu škody v penězích, je nutné do žádosti uvést popis majetkové újmy, jež má být nahrazena, dále popis jejího vzniku tak, aby bylo zřejmé, že vznikla v příčinné souvislosti se škodnou událostí a je jejím následkem. Poškozený by měl dále uvést, jak dospěl k výpočtu výše požadované náhrady a připojit příslušné důkazy (v originále nebo v ověřené kopii), které odpovídají jeho tvrzením. Podání musí být samozřejmě datováno a vlastnoručně podepsáno.<sup>78</sup>

Jak již bylo řečeno, návrh na odškodnění se podává u příslušného ministerstva či ústředního správního úřadu (specifikováno v § 6 OdpŠk). Pro zamezení vzniku případných problémů vyplývajících z podání u nepřislušného úřadu a dosažení vyšší míry právní jistoty na straně poškozeného zákon explicitně řeší situace, kdy byl nárok uplatněn u úřadu, který není příslušný. V tom případě postoupí tento úřad návrh poškozeného příslušnému úřadu, přičemž účinky předběžného uplatnění jsou v tomto případě zachovány, zejména jde o otázku promlčecích lhůt – promlčecí lhůta neběží ode dne uplatnění nároku do skončení projednání u příslušného úřadu, nejdéle však šest měsíců.

### ***Předběžné uplatnění nároku na náhradu škody jako procesní podmínka***

Obligaturnost výše uvedeného postupu – podání návrhu poškozeného na předběžné

---

<sup>77</sup> Náležitosti tohoto návrhu OdpŠk nespécifikuje, avšak je možné si vypomoci ustanovením § 79 odst 1 OSŘ.

<sup>78</sup> NOVOTNÁ, Irena. Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 2009, č. 3, s. 45

projednání je nutné chápat právě zejména ve vztahu k případnému soudnímu řízení o náhradě škody, jinými slovy předběžné uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného úřadu je procesní podmínkou, aby tento nárok mohl být projednán soudem v občanském soudním řízení. Na rozdíl od podmínky uplatnění nároku na náhradu škody jakou je například výše uvedená povinnost vyčerpání všech opravných prostředků ze strany poškozeného, právní moc rozhodnutí atd.<sup>79</sup>, není neuplatnění nároku v rámci předběžného projednání absolutní překážkou vylučující možnost úspěšného domáhání se nároku na odškodnění. V případě, že žaloba byla k soudu podána bez předběžného projednání na půdě příslušného úřadu jednajícího v dané věci jménem státu, jde o odstranitelný nedostatek podmínek řízení.<sup>80</sup> Na místě je postup podle § 104 odst. 2 OSŘ, kdy soud musí učinit vhodná opatření za účelem odstranění těchto nedostatků, v tomto případě zřejmě upozorněním směrem k žalobci, že nesplnil podmínku řízení, poskytnutím poučení a dostatečného časového prostoru pro vyřízení věci. Přitom soud může pokračovat v řízení, ale nesmí rozhodnout o věci samé. Nezdá-li se nedostatek podmínky řízení odstranit, řízení zastaví.

### ***Výjimky z procesní podmínky předběžného uplatnění nároku na náhradu škody***

Nad rámec zákonné úpravy bylo Nejvyšším soudem dovozeno, že uvedená obligatorní podmínka primárního uplatnění nároku v rámci předběžného projednání u příslušného úřadu není neprolomitelná, tedy že se lze v určitých úzce vymezených situacích od litery OdpŠk odchýlit, zejména v případě, kdy by předběžné uplatnění nároku postrádalo rozumný smysl, nemohlo by naplnit účel sledovaný ustanovením § 14 OdpŠk, bylo by zcela formální a odporovalo by zásadám rychlosti a hospodárnosti soudního řízení. V takových případech lze výjimečně od požadavku předběžného projednání nároku upustit.<sup>81</sup> Mohlo by se jednat právě například o situace, kdy již bylo vydáno v řízení před soudem prvoinstanční rozhodnutí ve věci a odvolací orgán by zkoumal a hodnotil právě nesplněnou podmínku „předběžného uplatnění“, tím spíše, pokud je z postoje úřadu ve smyslu § 6 jednajícího ve věci jménem státu zřejmý odmítavý postoj směrem k

---

79 V případě těchto podmínek, je jejich případný nedostatek neodstranitelný a soud musí postupovat dle § 42 odst. 4 OSŘ: „Jde-li o takový nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, soud řízení zastaví.“

80 Předběžné projednání nároku, přestože jej OdpŠk vyžaduje jako podmínku nutnou k uplatnění nároku na náhradu škody před soudem v občanském soudním řízení, není správním řízením a není ani jiným řízením ve smyslu § 104 odst. 1 věty druhé OSŘ. Nelze jej tím pádem považovat za podmínku neodstranitelnou, při jejímž nesplnění by bylo nutné soudní řízení usnesením zastavit a postoupit věc příslušnému orgánu.

81 Rozsudek NS ze dne 16.06.2010, sp. zn. 25 Cdo 737/2008

uplatňovanému nároku, kdy by případné předběžné projednání před příslušným úřadem nemělo fakticky ambici naplnit účel zákona popsany v důvodové zprávě.

### ***Univerzálnost předběžného uplatnění***

Od novely provedené zákonem č. 160/2006 Sb. se režim předběžného uplatnění nároku na náhradu vztahuje na všechny nároky na náhradu škody vůči státu. Před touto novelou se režim předběžného uplatnění nároku vztahoval pouze na případy, kdy nahrazovaná škoda vznikla v důsledku nezákonného rozhodnutí. V případě nesprávného úředního postupu se tak poškozený měl domáhat náhrady přímo před soudem.

Výhodou dnešní sjednocené úpravy je zejména odstranění určité dvojkolejnosti, která zde do doby novelizace existovala a byla schopna působit určité problémy, zejména v případech, kdy bylo obtížné rozlišit, zda-li byla nahrazovaná škoda způsobena nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Aplikací současné právní úpravy je toto rozlišení v kontextu institutu předběžného projednání irelevantní, a můžeme tak hovořit o jisté univerzálnosti předběžného uplatnění ve vztahu ke skutkovým podstatám odpovědnosti (formám odpovědnosti) dle OdpŠk. Deklarovaná univerzálnost užití předběžného uplatnění na všechny nároky na odškodnění samozřejmě platí i ve vztahu k povaze nárokované náhrady škody.<sup>82</sup>

### ***Splatnost náhrady škody přiznané v rámci předběžného uplatnění nároku***

Příslušný úřad, který jednal za stát při předběžném projednání nároku na náhradu škody, má v případě uznání nároku povinnost nahradit škodu ve lhůtě šesti měsíců od uplatnění nároku ze strany poškozeného. Na rozdíl o obecné úpravy podle ObčZ, kdy § 563 stanoví, že dlužník je povinen splnit dluh prvního dne poté, kdy byl o to věřitelem požádán (jinak se dostává do prodlení), ocitá se stát jako dlužník z odpovědnostního závazkového právního vztahu v prodlení až po marném uplynutí šesti měsíční lhůty (od uplatnění jeho nároku u úřadu) a teprve ode dne následujícího po uplynutí lhůty jej stíhá povinnost zaplatit poškozenému též úrok z prodlení.<sup>83</sup>

---

82 Zákonný požadavek na předběžné projednání nároku na náhradu škody u ústředního orgánu je podmínkou pro uplatnění všech nároků na náhradu škody vůči státu podle tohoto zákona, tedy (kromě nároků na nahrazení skutečné škody a ušlého zisku) i nároků na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemateriální újmu způsobenou nesprávným úředním postupem podle ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb. Nebyl-li nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené průtahy v řízení podle § 31a zákona č. 82/1998 Sb. předběžně projednán u příslušného úřadu, je třeba tento nedostatek podmínky řízení řešit postupem podle ustanovení § 104 odst. 2 OSŘ (Rozsudek NS ze dne 17. 06. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007)

83 Rozsudek NS ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001

### 6.3.2 Uplatnění nároku u soudu

Z předchozího výkladu již víme, že předběžné uplatnění práva na náhradu škody vzniklé v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu je podmínkou, aby o tomto právu, resp. nároku na jeho základě vznesenému mohl rozhodnout nezávislý soud. Domáhat se náhrady škody u soudu přitom může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen. Pokud se tak nestalo (a nárok nebyl plně uspokojen), má poškozený možnost se se svým nárokem prostřednictvím žaloby obrátit na soud.

Ačkoliv to není právními předpisy explicitně stanoveno, platí, že o nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle OdpŠk rozhodují soudy v občanském soudním řízení.<sup>84</sup>

Řízení se zahajuje žalobou, kterou je třeba podat u příslušného soudu. Příslušnost soudu je v OSŘ určena implicitně v rámci negativního vymezení, kdy se uplatní generální pravidlo dle § 9 odst. 1, které určuje k řízení v prvním stupni okresní soud žalovaného. Obecným soudem státu je okresní soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná podle § 6 OdpŠk. Nelze-li takto místně příslušný soud určit, je příslušný soud, v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo.

Co se týče samotné žaloby, musí kromě obecných náležitostí dle § 42 odst. 4 OSŘ obsahovat jméno, příjmení, bydliště účastníků, popřípadě rodná čísla účastníků (obchodní firmu nebo název a sídlo právnické osoby, označení státu a příslušné organizační složky státu, která za stát před soudem vystupuje), popřípadě též jejich zástupců, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí z ní být patrné, čeho se navrhovatel domáhá. Rozhodujícími skutečnostmi se rozumí údaje, které jsou zcela nutné k tomu, aby bylo jasné, o čem a na jakém podkladě má soud rozhodnout. Avšak neuvede-li poškozený (žalobce) v žalobě všechna potřebná tvrzení, významná podle hmotného práva, nejde o vadu žaloby, která by bránila pokračování v řízení, jestliže v ní vylíčil alespoň takové rozhodující skutečnosti, kterými byl vymezen předmět řízení po skutkové stránce. Povinnost tvrzení může žalobce splnit i dodatečně (při přípravě jednání, popřípadě též při jednání před soudem prvního stupně).<sup>85</sup>

Celé soudní řízení, které probíhá standardně dle OSŘ, ovládá zásada dispoziční. To se projevuje například tím, že soud je v jeho rámci vázán žalobou poškozeného. Za účelem

<sup>84</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.05.2005, sp. zn. Na 12/2005

<sup>85</sup> Usnesení NS ze dne 8. 12. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2142/2004

zachování nestrannosti nesmí zjiřřovat skutkový stav *ex offa*, rozhoduje pouze za základě zásady pojednací, tedy pouze na základě těch podkladů, které mu byly předloženy v rámci konkrétního řízení. Břímě prokázání skutkového stavu tak, jak je popsán v obžalobě, leží tedy zcela na žalobci (poškozeném).

Soudní řízení o rozhodování o nárocích vznášenyých dle OdpŠk je dvojinstanční. Pokud tedy soud v prvním stupni rozhodl v neprospěch poškozeného – žalobce (ale stejně tak státu jako žalovaného), má tento možnost domáhat se svých práv ještě dále u nadřizeného soudu (samozřejmě při dodržení lhůt a veřkerých náležitostí). Rozhodnutí soudu druhého stupně je pak konečné, a další možnost jak proti němu za pomoci nástrojů práva brojit účastník řízení již nemá (samozřejmě vyjma mimořádných opravných prostředků).

## **7 SPECIFIKA ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ**

Obecně platí, že pro posuzování odpovědnosti územních samosprávných celků v samostatné působnosti (dále též „ÚSCSP“) za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné správy, resp. při rozhodování o nároku na náhradu takto vzniklé škody, se přiměřeně užije právní režim odpovědnosti státu, tak jak jej určuje OdpŠk. Avšak v případě ÚSCSP jsou jistá specifika, na které je třeba upozornit.

### **7.1 Rozsah odpovědnosti**

První podstatný rozdíl při srovnání odpovědností státu a ÚSCSP za škodu vzniklou v důsledku nesprávného výkonu veřejné správy lze spatřovat ve vymezení rozsahu této odpovědnosti. ÚSCSP odpovídají pouze za škodu, kterou způsobili samy, resp. kterou způsobili jejich vlastní orgány. Věcný rozsah odpovědnosti zůstává podobný (jako v případě odpovědnosti státu), avšak ne zcela totožný – ÚSCSP odpovídají za škodu vzniklou v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu. Přičemž aby byly dány předpoklady odpovědnosti ÚSCSP, musí být tyto vydány právě v rámci samostatné působnosti, která je vymezena příslušným zákonem<sup>86</sup>. Přitom nepostačuje pouze jakési formální zhodnocení toho (tedy hodnocení dle formálních znaků dotčeného aktu), zda byl dotčený akt vydán v samostatné či přenesené působnosti. Je třeba zvažovat

---

86 OZř, KZř, PrhZ

zejména materiální hledisko, tedy skutečný obsah, práva a povinnosti, které daný akt ukládá svým adresátům.<sup>87</sup>

## 7.2 Náhrada škody

### 7.2.1 Aktivní legitimace v případě nezákonného rozhodnutí

Určení osoby oprávněné uplatňovat nárok na náhradu škody způsobené nesprávným výkonem veřejné správy po ÚSCSP závisí na tom, zda-li bylo rozhodnutí vydáno v řízení dle správního řádu či nikoliv. V případech, kdy bylo rozhodnutí vydáno obcí, jako základní jednotkou územní samosprávy, odpovídá na předmětnou otázku OZř. Uvádí, že zákon o správním řízení se vztahuje na rozhodování obce v samostatné působnosti pouze ve věcech rozhodování o pokutách za správní delikty. Ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje rozhoduje krajský úřad o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, pokud KZř nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. A konečně, v případě hlavního města Prahy se zákon o správním řízení se vztahuje na rozhodování hlavního města Prahy a městských částí o ukládání pokut (dle § 29 a 30 PrhZ). Ve všech těchto případech, je účastník (osoba oprávněná uplatňovat nárok) vymezen dle ustanovení § 27 an. SpŘ, takže za účastníky (správního) řízení se považují:

- v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu
- v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají
- dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech
- osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon
- ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak

Naproti tomu, bylo-li nezákonné rozhodnutí ÚSCSP vydáno postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, má právo na náhradu škody ten, komu tímto rozhodnutím vznikla škoda.

---

<sup>87</sup> Srov. Rozsudek NS ze dne 13.04.2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011



### **7.2.2 Aktivní legitimace v případě nesprávného úředního postupu**

Právo na uplatnění nároku na náhradu škodu vzniklé v důsledku nesprávného úředního postupu ÚSCSP má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda.

### **7.2.3 Pasivní legitimace**

De lege lata, vůči osobě poškozené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem územně samosprávného celku jednajícího v samostatné působnosti nese odpovědnost za výkon veřejné správy příslušný celek sám.<sup>88</sup>

### **7.2.4 Podmínky pro uplatnění nároku na odškodnění**

Podmínky pro uplatnění nároku na odškodnění způsobené nezákonným rozhodnutím jsou v případě, že toto rozhodnutí vzešlo z řízení, na které se vztahují předpisy o správním řízení, totožné s podmínkami vyžadovanými pro uplatnění nároku na odškodnění po státu (podmínka vyčerpání všech opravných prostředků, podmínka nabytí právní moci, podmínka zrušení či změny pro nezákonnost).

Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím ÚSCSP vydaným postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, lze uplatnit tehdy, pokud bylo vykonatelné rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost příslušným orgánem vykonávajícím správní dozor.

## **8 ROZSAH A ZPŮSOB NÁHRADY ŠKODY**

Zákon (OdpŠk) upravuje výslovně jen specifický okruh otázek, o stanovení zbývající materie se stará občanský zákoník jako subsidiární právní předpis, a proto bych na tomto místě odkázal na předchozí výklad a dále se zabýval jen těmito specifiky.

### **8.1 Stanovení průměrného výdělku**

V souvislosti s rozsahem náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci se OdpŠk zabývá zvláště způsobem výpočtu průměrného výdělku (za účelem zjištění ušlého zisku). V zákoně je obsaženo ustanovení zmocňující k tomuto určení nařízení vlády 116/1998 Sb. Jádrem tohoto určení je odkaz na ustanovení § 351 an. ZPr. , přičemž nelze-li

---

<sup>88</sup> KADEČKA, Stanislav. Odpovědnost územních samosprávných celků za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. In: *Pocta Antonínu Kandovi k 75. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 305

průměrný výdělek určit podle těchto ustanovení, vychází se při jeho vyčíslení z okolností jednotlivého případu, zejména z daňového přiznání. Výše ušlého výdělku v případě, kdy vycházíme z daňového přiznání, je dána rozdílem mezi celkovým příjmem a náklady potřebnými k dosažení tohoto příjmu. Vychází se tedy z částky, kterou by za obvyklých okolností poškozený ze své činnosti získal s přihlédnutím k nákladům, které by na dosažení těchto výnosů musel vynaložit. Daňové přiznání není samo důkazem o skutečných příjmech a výdajích v souvislosti s výkonem výdělečné činnosti a je jen jednou z okolností, z nichž lze vycházet při určení průměrného výdělku poškozeného před vznikem škody.<sup>89</sup>

## **8.2 Náklady řízení**

Rozsah náhrady škody se nevztahuje pouze k primárně způsobené škodě (nemajetkové újmě) či ušlému zisku. Kromě škody jako takové zákon ještě dále přiznává náhradu nákladů.

Jak již bylo uvedeno, v případě kdy se chce poškozený domáhat náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím, musí nejprve dosáhnout toho, že je toto rozhodnutí pro svou nezákonnost zrušeno, popř. změněno. Zrušení (změny) onoho nezákonného rozhodnutí je možné dosáhnout v rámci řízení o opravném prostředku v příslušném správním řízení či v rámci soudního řízení správního. Ať tak či onak, OdpŠk stanoví, že náhrada škody zahrnuje všechny náklady řízení, které byly poškozeným účelně vynaloženy na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí, resp. na nápravu nesprávného úředního postupu.<sup>90</sup> S cílem zamezení možnosti dvojího plnění zákon upřesňuje, že náhradu nákladů řízení může poškozený uplatnit jen tehdy, jestliže neměl možnost učinit tak v průběhu řízení na základě procesních předpisů, anebo jestliže mu náhrada nákladů takto již nebyla přiznána.

---

89 Rozsudek NS ze dne 19.04.2011, spis. zn. 25 Cdo 912/2009, obdobně např. Rozhodnutí NS ze dne 24.1.2001, spis. zn. 25 Cdo 2026/1998

90 V rámci úpravy rozsahu náhrady škody OdpŠk původně stanovil, že se hradí také náklady řízení v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, resp. ve kterém došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Nicméně toto ustanovení bylo po novele č. 160/2006 Sb. vypuštěno, což se může zdát logičtější v tom, že náklady spojené s dosažením kýženého (správného) rozhodnutí jsou řešeny jednotlivými procesními předpisy, zatímco újma odškodnitelná dle OdpŠk vzniká až v souvislosti s tím, že dojde k nezákonnému rozhodnutí či nesprávnému úřednímu postupu, které je třeba odstranit a vynaložit při tom zvýšené náklady. (VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xix, s. 270) Při tom však platí, že pokud procesní předpis umožňuje náhradu nákladů řízení, avšak příslušný orgán státu v řízení účastníkům tuto náhradu nepřiznal, nemůže se neúspěšný účastník domáhat náhrady nákladů takového řízení občanskoprávní žalobou proti státu. (Srov. Rozsudek NS ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2928/2006

Zákon explicitně deklaruje, že součástí nákladů řízení jsou rovněž náklady na zastoupení, zahrnují-li účelně vynaložené hotové výdaje a odměnu za zastupování.<sup>91</sup> Avšak ve vztahu k náhradě nákladů na zastoupení není nepodstatné dodat, že poškozený nemá právo na náhradu těchto nákladů, které mu vznikly v souvislosti s předběžným projednáváním uplatněného nároku u příslušného úřadu (určeného na základě § 6 OdpŠk). Vychází se přitom ze skutečnosti, že předběžné projednání nároku na náhradu škody u příslušného ústředního orgánu má neformální povahu (na poškozeného nejsou kladeny nároky odbornější povahy) a nepředpokládá se, že by při něm poškozený musel být právně zastoupen. Proto mu zákon v tomto případě náhradu neumožňuje, přestože v této fázi řízení o určení nároku na náhradu škody zastoupen byl.

### **8.3 Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu**

Podle OdpŠk se poskytuje též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, vzniklou samozřejmě v důsledku právně deviantního chování orgánů státu při výkonu veřejné moci, přičemž se nebere ohled na okolnost, zda-li byla nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem způsobena škoda v užším slova smyslu (v chápání před novelou č. 160/2006 Sb., v podstatě jako škoda materiální). Nárok na odškodnění imateriální újmy je tedy zcela nezávislý, na tom zda vznikne materiální škoda (což samozřejmě nevylučuje odškodnění obou typů újem najednou). To vše platí i přesto, že nový institut náhrady nemajetkové újmy směřuje především do oblasti nesprávného úředního postupu spočívajícího v průtazích řízení (pro účely této práce můžeme uvažovat především řízení správní), avšak samotná dikce zákona se takto neomezuje a nepřímou tak připouští náhradu nemajetkové újmy i u dalších případech nesprávného úředního postupu a nezákonného rozhodnutí.

#### **8.3.1 Způsob náhrady**

Způsoby (formy) odškodnění nemajetkové újmy jsou specifikovány v § 31 odst. 2 OdpŠk. Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Zadostiučinění v penězích je tedy subsidiární formou odškodnění nemajetkové újmy, ke kterému je možné sáhnout za současného splnění dvou podmínek – újmu nebylo možné nahradit jiným vhodným způsobem a újma je natolik závažná, že konstatování porušení

---

<sup>91</sup> Výše této odměny se určí podle ustanovení o mimosmluvní odměně dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).

práva se nejeví jako dostačující náprava.<sup>92</sup> O konstatování porušení práva lze přitom uvažovat jako o dostatečném způsobu zadostiučinění pouze ve výjimečných případech, kdy je újma poškozenému zanedbatelná.<sup>93</sup>

Příkladem dalších způsobů, o kterých zákon explicitně nepojednává, avšak stávající judikatura je připouští, mohou být poskytnutí přiměřeného zadostiučinění omluvou<sup>94</sup> či zmírněním trestu (v rámci správního práva by se dalo uvažovat např. o zmírnění trestu v řízení o přestupku)<sup>95</sup>, obojí samozřejmě za předpokladu, kdy by byla splněna kritéria, která je třeba při stanovení rozsahu a způsobu náhrady zvažovat (v rámci správního práva by se dalo uvažovat např. o zmírnění trestu v řízení o přestupku).

### **8.3.2 Výše náhrady**

Poměrně zásadní je otázka výše zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. V zásadě platí, že prvotní určení výše zadostiučinění provádí v návrhu na odškodnění, resp. v žalobě sám poškozený, který si sám určuje, jakým způsobem se cítí poškozen a jakou míru náhrady považuje za zásah do svých práv za přiměřenou. Zákon toto moderuje obecně formulovaným pravidlem, že při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo. Úkolem soudu by tedy mělo být přezkoumat výši újmy ve vztahu k zásahu a jeho objektivním okolnostem, nikoliv ve vztahu k osobě poškozeného a určit tak odpovídající výši zadostiučinění.<sup>96</sup> Na druhou stranu lze připustit, že v určitých případech postačí samotné konstatování porušení práva, například pokud délka řízení byla v zanedbatelné míře způsobena vlastním chováním poškozeného, nebo pokud význam předmětu řízení byl pro poškozeného pouze nepatrný, a celkově tak lze uzavřít, že doba řízení nemohla nikterak negativně zasáhnout psychickou sféru „poškozeného“.<sup>97</sup>

Ve vztahu k náhradě nemajetkové újmy zákon explicitně hovoří o jednom z jejích možných činitelů, a to o průtazích řízení. Smyslem této úpravy je odškodnění újmy, která vznikla účastníku řízení v důsledku nepřiměřeně dlouho trvající nejistoty v jeho právním

---

92 KMEC, Jiří. K otázce účinných prostředků nápravy k porušení práva na přiměřenou délku řízení. *Právní zpravodaj: měsíčník pro právní praxi*. Praha: C. H. Beck, 2006, č. 6, s. 6

93 Srov. Rozsudek NS ze dne 4. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 763/2009

94 Srov. Usnesení NS ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 40/2009

95 Srov. Rozsudek KS v Plzni ze dne 17. 5. 2004, sp. Zn 8 To 163/2004

96 VLK, Václav. Otevírá se prostor pro odškodňování morální újmy při zásazích státu?. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2010, 1-2, s. 52

97 Usnesení NS ze dne 23.03.2011, sp. zn. 30 Cdo 40/2009

postavení<sup>98</sup>, tedy v tom, jakým výsledkem skončí řízení, v němž mohou pro účastníka být „v sázce“ důležité hodnoty a citlivé záležitosti. Samotný výsledek řízení pak v zásadě není rozhodný ani pro posouzení, zda k porušení tohoto práva skutečně došlo, ani pro stanovení případného odškodnění.<sup>99</sup>

Zákon ustanovením o zadostiučinění za průtahy řízení reflektuje povinnost, která pro stát vyplývá z článku 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též Úmluva) a navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též ESLP), tedy povinnost zajistit každému, jehož práva a svobody zaručené Úmluvou byly porušeny, účinný právní prostředek nápravy před národním orgánem – v daném případě jde především o právo na řízení (rozhodnutí) v přiměřené lhůtě, jak jej zakotvuje článek 6 odst. 1 Úmluvy.<sup>100</sup> Z judikatury ESLP vyplývá, že stát má v zásadě na výběr, zda tento prostředek bude preventivní či kompenzační<sup>101</sup>, přičemž je zjevné, že v právním režimu, který nastoluje OdpŠk jde o charakter kompenzační.

K samotnému určení výše přiměřeného zadostiučinění případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem, který ve svém důsledku způsobil průtahy v řízení zákon hovoří o povinnosti přihlédnout rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k celkové délce řízení<sup>102</sup>, složitosti řízení<sup>103</sup>, k jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení. Dále se má výslovně přihlížet k postupu orgánů veřejné moci během řízení a významu předmětu řízení pro poškozeného. Z dikce zákona je patrné, že jde spíše o demonstrativní výčet, je tedy možné zahrnout, posoudit a zohlednit i další kritéria,

---

98 Rozsudek NS ze dne 22.11.2011, sp. zn. 30 Cdo 96/2011: „Nemateriální újma spočívá ve stavu nejistoty ohledně výsledku řízení, do níž byl poškozený v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení uveden a v níž byl tak udržován.“

99 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 289

100 Ačkoliv i s přihlédnutím k judikatuře ESLP a faktickému stavu je zjevné, že ustanovení o průtazích řízení (ať již v samotné Úmluvě či v OdpŠk cílí především na průtahy v řízení před soudem, ať už má toto podobu občanského soudního řízení či řízení trestního, nicméně se domnívám, že tato ustanovení dají vztáhnout i na řízení správní, a poskytnout tak dostatečné záruky i účastníkům těchto řízení, že jejich věc bude projednána v přiměřené době.

101 KMEC, Jiří. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *Právní zpravodaj: měsíčník pro právní praxi*. Praha: C. H. Beck, 2006, č. 8, s.12

102 Je nutno vzít v úvahu celkovou dobu řízení, nikoliv pouze tu část, která trvala nad rámec doby, kterou bylo možné považovat za přiměřenou. (Srov. Rozsudek NS ze dne 3. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3930/2009)

103 V podstatě jde o nejdůležitější ze všech uvedených kritérií. Složitost může být dána zejména obsažností spisového materiálu, či vysokým počtem účastníků apod. Relevantní je též počet instancí, v nichž je věc projednávána. (Srov. Rozsudek NS ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2139/2010 a Rozsudek NS ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2628/2010)

avšak je zřejmé, že jde o kritéria stěžejní, jejichž výčet je do značné míry inspirován judikaturou ESLP.

## **9 REGRESNÍ ÚHRADA**

### **9.1 Základní charakteristika**

Obsahem právní úpravy regresní úhrady je stanovení zvláštních povinností těm subjektům, které při výkonu státní moci zapříčinily vznik škody či nemajetkové újmy, a v jejíž důsledku musel stát poskytnout plnění v podobě náhrady škody, příp. zadostiučinění. Institut regresní úhrady zajišťuje, aby důsledky způsobené škody, resp. povinnosti státu či územně-samosprávného celku v samostatné působnosti (dále též ÚSCSP) takovou škodu nahradit, dopadly přímo na ty subjekty, které škodu způsobily.

Esenciálním předpokladem uplatnění regresní náhrady je skutečnost, že stát (ÚSCSP) již před tím uhradil poškozenému náhradu. Pokud se tak nestalo, není možné ani v případě, že bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, popř. bylo postupováno při výkonu veřejné moci nesprávně, v důsledku čehož vznikla škoda, regresní náhradu požadovat. Institut regresní úhrady požívá zvláštní právní úpravu podle OdpŠk, při jejíž aplikaci je zcela vyloučen další nárok na náhradu téže škody podle obecných předpisů (ObčZ, ZPr a předpisy upravující služební poměr).

Základem všeho je zvláštní odpovědnostní vztah mezi státem (ÚSC) a subjekty, které přímo způsobily nahrazovanou škodu (vydáním nezákonného rozhodnutí či nesprávným úředním postupem), kdy pro tyto subjekty platí povinnost, v případě uplatnění tomu odpovídajícího práva státu, nahradit státu náhradu, kterou ten dříve vynaložil v důsledku splnění nároku poškozeného. Tento vztah je koncipován jako odpovědnost za zavinění, řečeno literou zákona právo státu na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. Zavinění je povinen prokázat ten, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu, v rámci regresní úhrady tedy musíme hovořit o jakési presumpci neviny, a to právě na rozdíl od obecné odpovědnosti za škodu podle ObčZ, kde platí princip presumpce zavinění, či odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, která je koncipována dokonce jako odpovědnost objektivní (bez ohledu na zavinění). Kromě existence zavinění musí pochopitelně stát prokázat také všechny další předpoklady zakládající právo na regresní úhradu.

## **9.2 Regresní nárok státu**

Jak již bylo řečeno v předchozím výkladu, úřední osoby (ve smyslu § 3 písm. b), stejně tak jako územní samosprávy, neodpovídají za škodu vzniklou v důsledku jimi prováděného výkonu státní správy. Za tuto jejich činnost odpovídá primárně ve vztahu k poškozenému stát, a to zejména z důvodu snazšího postavení poškozeného. Následně pak stát může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobilý.

Přitom právní úprava regresní náhrady je konstruována v jistém smyslu hierarchicky, kdy dochází k určitému řetězení vztahů, jejichž obsahem je právo na regresní náhradu. Stát, jako ten, kdo náhradu škody primárně poskytl poškozenému, může požadovat regresní úhradu po těch subjektech, které škodu způsobilý a tyto subjekty pak (po uhrazení nároku státu) mohou úhradu požadovat od svých zaměstnanců či osob v obdobném poměru, resp. od těch, kteří se na vzniku škody podíleli.<sup>104</sup>

Kromě „úředních osob“ (ve smyslu OdpŠk) a orgánů územních samosprávných celků jako vykonavatelů státní správy, odpovídá stát také za činnost svých vlastních orgánů. Nicméně v jejich případě nemá uplatnění regresní úhrady z praktických důvodů valného smyslu, neboť tyto orgány jsou financovány přímo ze státního rozpočtu a šlo by tak v podstatě pouze o určité „přelévání peněz“, kde by se zcela vytratil účel existence úpravy regresní náhrady.<sup>105</sup> Na druhou stranu však platí, stejně jako „v případě úředních osob a územních samospráv“, že nahradil-li stát škodu, popř. poskytl-li zadostiučinění, může požadovat regresní úhradu od těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, pokud byli k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněni.

## **9.3 Nárok územně-samosprávného celku v samostatné působnosti**

ÚSCSP může požadovat nárok na regresní úhradu v případě, kdy byl nucen v

---

104 ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 1998, č. 8, s. 32

105 Úprava regresní úhrady obsažená v předchozím zákoně č. 58/1969 Sb. se od platné právní úpravy odlišovala mj. v tom, že regresní úhradu mohl stát požadovat i po svých vlastních orgánech. Po zaměstnancích nebo osobách jim na roveň postavených pak příslušné orgány, které státu regresní úhradu zaplatili, mohli požadovat regres pouze v případě, že byla vina zaměstnance zjištěna v trestním, kárném nebo kázeňském řízení. Další rozdíl spočíval v tom, že regres mohl být požadován pouze v případě náhrady škody vzniklé v důsledku nezákonného rozhodnutí. (ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 1998, č. 8, s. 34)

souladu s normami OdpŠk nahradit škodu, jejíž vznik zapříčinilo nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, které sám vydal. Samozřejmě toto, na první pohled poněkud nelogické konstatování, musíme osvětlit předpokladem, že k vydání onoho nezákonného rozhodnutí či k nesprávnému úřednímu postupu ve věci byl „donucen“ pro něj závazným právním názorem orgánu kraje nebo státu. Nárok pak může požadovat právě po těchto dvou subjektech (tedy po jednom z nich, názorem jehož orgánu se řídil).

#### **9.4 Solidární úhrada**

Není vyloučeno, že v určitých situacích byla škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti více osob. Tehdy jsou tyto osoby povinny zaplatit regresní úhradu podle své účasti na způsobení škody. V odůvodněných případech může soud rozhodnout, že odpovídají společně a nerozdílně (solidárně), což v důsledku znamená, že každý povinný odpovídá za ostatní a všichni odpovídají za každého jednotlivého povinného a že stát jako oprávněná osoba může požadovat regresní úhradu od jednoho z povinných, který se nemůže bránit požadavkem, aby náhradu požadoval i od ostatních (Kdo je povinen platit regresní úhradu společně a nerozdílně s jinými, vypořádá se s nimi podle účasti na způsobení vzniklé škody.). Užití solidární odpovědnosti v případech regresi je ale spíše výjimkou.<sup>106</sup>

Přestože celý institut regresní úhrady je OdpŠk koncipován tak, že představuje pouze určitou možnost (nikoliv tedy povinnost, kterou by měl v tomto smyslu), které stát může využít na základě vlastního uvážení, nový pohled na věc přinesl zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který ve svém ustanovení § 14 odst. 4 formuluje povinnost příslušné organizační složky důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a včas uplatňovat právo na náhradu škody. Pro vedoucího organizační složky z tohoto ustanovení vyplývá povinnost dbát na řádnou správu majetku státu, včetně důsledného vymáhání regresní náhrady, v opačném případě se vystavuje riziku trestního stíhání pro trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku<sup>107</sup> podle § 220, resp. 221 TrZ.<sup>108</sup> Z

---

106 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xix, s. 125

107 NEDOROST, Libor, Zdeněk SOVÁK a Vladislav VĚTROVEC. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 47

108 § 220 odst. 1 TrZ: „Kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.“



toho lze vyvodit závěr, že řádné uplatnění regresní náhrady ze strany státu, resp. jeho orgánů je povinností, nikoliv oprávněním.<sup>109</sup>

## **9.5 Limity regresní náhrady**

### **9.5.1 Následování závazných pokynů**

Podle platné právní úpravy existují určité limity možnosti uplatnění regresního nároku. Například stát nemá právo na regresní úhradu v případě, kdy bylo vydáno nezákonné rozhodnutí proto, že se ten, kdo jej vydal se řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí. V praxi půjde o případy, kdy skutečnost nezákonnosti rozhodnutí či nesprávného úředního postupu měla své kořeny v chybném právním názoru nadřízeného orgánu, jehož názor je pro jemu podřízený orgán závazný. Podobně nelze nárok na regresní úhradu uplatňovat vůči tomu, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu na příkaz nadřízeného, ledaže by se uposlechnutím příkazu dopustil trestného činu.

### **9.5.2 Omezená výše regresní náhrady**

Dále je zakotveno pravidlo týkající se rozsahu (výše) regresní náhrady, kdy ten je nutno určovat podle účasti subjektu, po kterém je regresní náhrada požadována, na způsobení vzniklé škody. Při určování výše regresní náhrady proti osobám, u nichž účast na výkonu veřejné moci náležela k povinnostem vyplývajícím z pracovního poměru nebo z poměru mu na roveň postaveného anebo z poměru služebního, odkazuje zákon na ustanovení § 257 ZPr.<sup>110</sup> Zde je stanoveno omezení, že výše požadované náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout u jednotlivého zaměstnance částku rovnající se čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena úmyslně, v opilosti, nebo po požití jiných návykových látek. V ostatních případech, na které se nevztahuje zákoník práce, je výše regresní náhrady omezena tak, že nesmí přesahovat jednu šestinu částky zaplacené tím, kdo regresní úhradu požaduje, nejvýše však 5 000 Kč. Podobně jako v případě právní úpravy ZPr, neplatí tato omezení na případy úmyslného způsobení škody.

---

§ 221 odst. 1 TrZ: „Kdo z hrubé nedbalosti poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu, bude potrestán odnětím svobody až na šest měsíců nebo zákazem činnosti.“

109 Srov. HOLUB, Milan. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2003, s. 387

110 Ve skutečnosti odkazuje na § 175 podle předchozí právní úpravy, nicméně při zachování smyslu tohoto odkazu se z praktického hlediska se jedná pouze o nevýznamnou legislativní chybu v zákoně.

### 9.5.3 Moderační právo soudu

Podobně jako tomu je v případě obecné úpravy podle ObčZ (§ 450), uděluje také OdpŠk soudu moderační právo snížit přiměřeným způsobem výši regresní úhrady. Stejný je i účel, tedy odstranění zbytečné rigidnosti práva, jehož aplikace by mohla dopadnout nepřiměřeně tvrdě na odpovědný subjekt. Samozřejmě platí, že soud by měl využívat tohoto práva pouze v odůvodněných případech s přihlédnutím zejména k tomu, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která ji způsobila apod., přičemž stále platí, že ke snížení nelze přistoupit, jde-li o škodu způsobenou úmyslně.

### 9.5.4 Námitky a promlčení

Osobě povinné k regresní úhradě se zachovává právo bránit se této povinnosti vůči státu, možností uplatnit všechny námitky, které mohly být státem uplatněny proti poškozenému v řízení o náhradě škody. Má tak být vyloučeno, aby důsledky nedostatečné obrany státu proti nároku uplatněnému poškozeným byly přenášeny na osobu povinnou k regresní úhradě.<sup>111</sup>

K možností omezení uplatnění regresní úhrady zbývá ještě dodat, že nárok státu na regresní úhradu se promlčí za rok ode dne, kdy byla zaplácena náhrada škody.

## 10 SPECIFIKA PROMLČECÍ DOBY

I v případě institutu promlčení se uplatňuje subsidiarita ObčZ. OdpŠk zavádí jistá specifika, resp. zpřesňuje některé aspekty promlčení nároku na náhradu škody v případě, kdy tato vznikla v důsledku nesprávné činnosti veřejné správy, avšak tyto specifika se týkají zejména počátků a délky lhůt a na obecné podstatě promlčení, tak jak je definované v ObčZ nic nemění.

### 10.1 Obecně

V první řadě stanovuje obecné doby promlčení nároku na náhradu škody, byla-li tato způsobena nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Subjektivní lhůta, tj. lhůta počínající běžet od okamžiku, kdy se poškozený o jemu vzniklé škodě a o tom, kdo za ni odpovídá dozvěděl<sup>112</sup> (resp. ode dne doručení rozhodnutí, které zrušilo

---

111 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xix, s. 126

112 NS přitom dovedl, že promlčecí doba nepočíná běžet od okamžiku, kdy se poškozený dozvěděl, který

původní rozhodnutí nezákonné), má délku 3 roky (jejím uplynutím nárok zaniká). V případě, že byla škoda způsobena nesprávným úředním postupem, přitom pro počátek běhu promlčecí doby není významné, zda a kdy se poškozený dozvěděl o tom, že šlo o postup nesprávný, případně v čem nesprávnost spočívala. Je to proto, že závěr o nesprávnosti úředního postupu s definitivní platností může učinit pouze soud (příp. úřad ve smyslu § 6 v případě předběžného projednání) rozhodující o nároku na náhradu škody v rámci zkoumání podmínek jeho odpovědnosti.<sup>113</sup>

Objektivní promlčecí lhůta je stanovena na 10 let a běží od okamžiku doručení nezákonného rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda, přičemž, podobně jako v případě obecné úpravy dle ObčZ, se takto nepromlčuje nárok na náhradu škody na zdraví. U nároků z odpovědnosti za nesprávný úřední postup se objektivní lhůta neuplatňuje.<sup>114</sup>

## **10.2 Případ nemajetkové újmy**

Poněkud odlišná je situace ohledně promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy. Takovýto nárok se promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě (subjektivní doba).

Objektivní promlčecí doba je určena délkou deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen.

Zvláštní úpravy se dostává promlčecí době v případě nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou tzv. průtahy v řízení. Nemajetková újma poškozenému v důsledku nepřiměřené délky řízení vznikne v okamžiku, kdy poškozený začne délku řízení jako nepřiměřenou pociťovat, tedy zpravidla již v průběhu samotného řízení a okamžik vzniku nemajetkové újmy je tak shodný s okamžikem, kdy se poškozený o vzniklé nemajetkové újmě dozvěděl. Poškozený proto může v odůvodněných případech požadovat odškodnění vzniklé nemajetkové újmy již v průběhu řízení, ve kterém k tomuto nesprávnému úřednímu postupu dochází. Z důvodu přednosti pohledu na řízení jako na jeden celek však OdpŠk v § 32 odst. 3 stanoví, že promlčecí doba neskončí dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo. V případě nepřiměřené délky řízení je stěží myslitelné, že by se poškozený o vzniklé nemajetkové újmě a jejím rozsahu dozvěděl později, než okamžikem skončení řízení,

---

orgán (státu či ÚSCSP) škodu způsobil, nýbrž pro počátek běhu lhůt je nutná znalost pouze odpovědného subjektu samotného (tedy zda je odpovědný stát či ÚSCSP). (Srov. Rozsudek NS ze dne 16. 5. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1100/2000)

113 Usnesení NS ze dne 16.12.2009, sp. zn. 25 Cdo 4151/2007

114 Srov. Rozsudek NS ze dne 30.08.2006, sp. zn. 25 Cdo 1793/2004

neboť nemajetková újma spočívá právě v nejistotě ohledně výsledku řízení a skončením řízení je tato nejistota odstraněna a újma dovršena.<sup>115</sup>

### **10.3 Případ regresního nároku**

Veškeré nároky na regresní úhradu požadovanou dle příslušných ustanovení OdpŠk se promlčí za rok ode dne, kdy byla zaplacená regresní úhrada.

### **10.4 Stavení promlčecí doby**

Promlčecí doba neběží ode dne uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného úřadu do skončení předběžného projednání (nejdéle však po dobu 6 měsíců). Důvodem stavení lhůty v uvedeném případě je obligatornost předběžného uplatnění ve vztahu k případnému řízení před soudem, kdy právě ono předběžné projednání je nutnou podmínkou řízení.

---

115 Rozsudek NS zde dne 22.11.2011 , sp. zn. 30 Cdo 96/2011

## V ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU DLE ZVLÁŠTNÍCH PŘEDPISŮ

### 1 ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA

#### 1.1 Úvodní vymezení

Před tím, než se pustíme do podrobnějšího zkoumání dané problematiky, je třeba vytknout několik základní skutečností vztahujících se k odpovědnosti za škodu dle zvláštních předpisů (ke které došlo při výkonu veřejné správy). V první řadě se jedná, podobně jako v případě odpovědnosti ve smyslu OdpŠk, o odpovědnost státu, v určitých případech je pak odpovědný územně samosprávný celek v samostatné působnosti.<sup>1</sup> Odpovědnými subjekty jsou tedy stát, resp. ÚSCSP, a to bez ohledu na zavinění. Jde tedy o odpovědnost objektivní s dílčí možností liberace (liberace v konkrétně vymezených případech je možná).<sup>2</sup> Zbývá dodat, že odpovědnost veřejné správy dle zvláštních předpisů bývá chápána jako odpovědnost speciální ve vztahu k obecné odpovědnosti dle ObčZ a odpovědnosti OdpŠk.

#### 1.2 Prameny právní úpravy

Jedná se o úpravu poměrně roztržštěnou. Jednotlivé zákony upravují odpovědnost za škodu pouze dílčím způsobem, na úseku své věcné působnosti. Pokud se dalo o OdpŠk říct, že upravuje oblast odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku nesprávného výkonu veřejné správy uceleným způsobem, o právní úpravě odpovědnosti dle zvláštních předpisů podobně stanovisko vyjádřit nelze. Avšak existuje zde jeden, danou problematiku propojující element. Jde o občanský zákoník, který se subsidiárně vztahuje na všechny dílčí formy odpovědnosti a celou materii tak jistým způsobem spojuje. Zejména v otázkách předpokladů odpovědnosti za škodu, tj. při určování škody resp. ušlého zisku či jednání s nímž je dle zvláštního předpisu spojen vznik odpovědnostního vztahu. Dále v ObčZ „nalezneme odpovědi“ v otázkách náhrady škody, způsobu a rozsahu jimiž se provádí a v neposlední řadě i v otázkách promlčení.

Institut odpovědnosti za škodu, která je způsobena při výkonu veřejné správy je

---

1 Např. odpovědnost ÚSCSP dle zákona č. 553/1991 Sb. o obecní policii

2 Např. dle ust. § 95 odst. 1 zákona o policii. odpovědnost za škodu nevzniká, pokud se jedná o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním vyvolala oprávněný a přiměřený zákrok, kterým byla škoda způsobena.

vedle OdpŠk, jehož předmětem je specifičtější forma této odpovědnosti (tzv. odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem orgánů veřejné správy) právně upraven v celé řadě zvláštních předpisů správního práva. Už jen tento fakt napovídá, že se jedná o materii, co do formálních pramenů, značně rozdrobenou, což s sebou přináší jisté problémy při všeobecném pohledu na danou problematiku. Výpis všech zvláštních zákonů, upravujících náhradu škody je na úseku veřejné správy, by byl velmi dlouhý a pro účely této práce zřejmě i dosti nepraktický. Pro účely detailnějšího studia lze odkázat na odbornou literaturu.<sup>3</sup>

### 1.3 Absence prvku protiprávnosti

Smyslem úpravy odpovědnosti za škodu dle zvláštních předpisů je založit povinnost k náhradě škody i v případě, kdy k této škodě došlo v důsledku zákonného postupu. Tím právní úprava v jistém smyslu vybočuje z obecného chápání vzniku odpovědnosti za škodu, kdy za předpoklady vzniku odpovědnosti je považován protiprávní úkon, škoda a příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a škodou.<sup>4</sup>

V dosavadním výkladu věnovaném obecné odpovědnosti za škodu (dle ObčZ) a odpovědnosti za škodu vzniklou nesprávným výkonem veřejné správy (dle OdpŠk) byl vždy jedním z předpokladů vzniku odpovědnosti element protiprávnosti, ať už ve formě deliktu, nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu. V případě odpovědnosti státu, resp. ÚSCSP za škodu způsobenou při realizaci veřejné správy dle zvláštních předpisů (lze-li takto ve stručnosti charakterizovat tyto ve vztahu k ObčZ speciální formy odpovědnosti) zde v konstrukci odpovědnosti protiprávní prvek absentuje. Vznik odpovědnosti není podmíněn nezákonným rozhodnutím, nesprávným úředním postupem ani jiným protiprávním jednáním. Předpokladem vzniku odpovědnosti je, že škoda vznikla v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy, resp. s realizací jejích cílů. Při plnění svých úkolů se totiž veřejná správa leckdy nemůže vyhnout tomu, aby v rámci svého zákonného zmocnění a ve veřejném zájmu zasáhla do vlastnických práv fyzických a právnických osob, resp. jim přímo či nepřímo způsobila majetkovou újmu. Přestože se tedy ze strany odpovědných subjektů, resp. jejich orgánů, jedná o úkony *secundum legem*.

V kontextu řečeného lze vyvodit závěr, že v případě odpovědnosti za škodu dle

---

3 Např. HOLUB, Milan. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2003, s. 396 an

4 MATES, Pavel, Jindřich ŠKODA a František VAVERA. *Veřejné sbory*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, xx, s. 291

zvláštních předpisů, se nejedná o ryzí odpovědnost, která by vznikala právě sama o sobě na základě porušení zákonné či smluvní povinnosti. Některé proudy právní vědy proto také někdy nehovoří ve vztahu k této oblasti práva jako o odpovědnosti nýbrž jako o právních vztazích jejichž obsahem je náhrada škody<sup>5</sup>

## **2 ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU DLE VYBRANÝCH PŘEDPISŮ**

Jak již bylo poznamenáno, zvláštních zákonů opravujících náhradu škody je na úseku celá řada, avšak podstata odpovědnosti je u nich velmi podobná. Proto si můžeme na ukázkou blíže rozebrat jeden těchto předpisů, a to zákon o policii ČR.<sup>6</sup>

### **2.1 Zákon o policii ČR**

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen ZPČR), vytyčuje tři základní případy odpovědnosti státu za škodu. Můžeme je definovat jako odpovědnost za škodu způsobenou policií při plnění úkolů, odpovědnost za škodu způsobenou třetí osobou, která poskytla policii pomoc (rovněž ve smyslu plnění úkolů dle zákona) a odpovědnost za škodu způsobenou osobě poskytující policii pomoc.

#### **2.1.1 Odpovědnost za činnost policie**

Podle ustanovení § 95 ZPČR stát odpovídá za škodu způsobenou policií v souvislosti s plněním úkolů. Tato odpovědnost však nevzniká, pokud se jedná o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala. Případné škodlivé následky nese v takovém případě osoba sama.

Výše uvedené ustanovení se týká i odpovědnosti státu v případě, že úkoly policie budou plnit i jiné osoby než policisté.<sup>7</sup> Pokud půjde o případy, kdy určitá součást policie plní úkoly státní správy, např. podle zákona o zbraních (č. 119/2002 Sb.), poskytně se náhrada škody podle obecné úpravy, vůči níž je náhrada škody poskytována dle § 95 úpravou zvláštní.<sup>8</sup>

---

5 Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006

6 V mnoha ohledech stejná je také úprava odpovědnosti za škodu podle § 45 celního zákona (č. 13/1993 Sb.), § 49 zákona o obecní policii (č. 553/1991 Sb.) a § 23 zákona o vězeňské službě a justiční strážní České republiky (č. 555/1992 Sb). Poněkud stručnější, třebaže obsahem obdobná je také úprava v § 17 zákona o Bezpečnostní informační službě (č. 154/1994 Sb.).

7 Dle § 22 zákona o policii může vláda České republiky, v případě, že síly a prostředky policie nebudou dostatečné k zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, povolat k plnění úkolů policie vojáky v činné službě a příslušníky Vězeňské služby České republiky nebo Celní správy České republiky. Takto povolání vojáci a příslušníci bezpečnostních sborů mají při plnění úkolů policie oprávnění a povinnosti policisty.

8 MATES, Pavel, Jindřich ŠKODA a František VAVERA. *Veřejné sbory*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer

Zvláštním případem je povinnost státu uhradit škodu jinému státu způsobenou na jeho území policistou vyslaným k plnění úkolů do zahraničí. Stát uhradí členskému státu, přidruženému státu nebo evropskému orgánu škodu také v případě, že takový stát nebo orgán poskytl náhradu škody způsobené tím, že policie předala nepřesné osobní údaje nebo předala osobní údaje v rozporu se zákonem, přičemž se zohlední možná chyba příjemce osobních údajů při jejich použití. Jinému než členskému státu nebo přidruženému státu uhradí stát škodu podle věty druhé. Povinnost náhrady přitom platí pouze za podmínky, kdy ze strany státu, jemuž má být škoda nahrazována, existuje mezi státy v tomto ohledu reciprocita, tedy vzájemnost. Ta může být dána zejména mezinárodní smlouvou.

### 2.1.2 Odpovědnost za osobní pomoc policii

Druhým v úvodu popsáním případem odpovědnosti za škodu dle ZPČR je situace, kdy stát odpovídá za škodu osobě, která poskytla pomoc policii nebo policistovi na jeho žádost anebo s jeho vědomím. Přitom, zejména za účelem zajištění vyšší právní jistoty pro poškozenou osobu, je pro vznik odpovědnosti nerozhodné, zda pomoc byla vyžádána oprávněně či nikoliv. Rozhodující je ta okolnost, že se poškozený mohl oprávněně domnívat, že se tak děje při řádném plnění úkolů policie.<sup>9</sup> Jediným možným liberačním důvodem, kterým se stát může této odpovědnosti zprostit je, že si poškozená osoba způsobila škodu úmyslně, a to samozřejmě v celém rozsahu (v případě, kdy na ní má podíl pouze částečný se uplatní obecná ustanovení o spolu-zavinění dle ObčZ).

Do třetice stát odpovídá i za škodu, kterou způsobila osoba v souvislosti s pomocí poskytnutou policii nebo policistovi. Dá se říct, že se v takovém případě jedná o jakýsi *quasi* výkon veřejné správy, kdy orgán veřejné správy, tedy policie využívá, k dosažení cílů a ochraně hodnot daných zákonem, soukromou osobu. Celý konstrukt odpovědnosti tedy spočívá v tom, že škodu způsobí osoba poskytující policii součinnost, poškozenou je tu třetí osoba (odlišná od osoby škůdce) a odpovědný za tuto škodu, resp. povinný k náhradě je stát.

### 2.1.3 Zvláštní ustanovení o náhradě škody

Zákon dále řeší určitá specifika náhrady vzniklé škody z důvodů uvedených výše. Při vzniku škody ve smyslu újmy na zdraví nebo smrti se výslovně odkazuje v otázce

---

Česká republika, 2011, s. 191

9 MATES, Pavel. *Nové policejní právo: právní předpisy s komentářem : podle stavu k 1.1.2009*. Praha: Linde, 2009, s. 191



## **Odpovědnost za škodu dle zvláštních předpisů**

---

určení rozsahu a výše náhrady škody na ustanovení občanského zákoníku o odpovědnosti za škodu na zdraví v některých zvláštních případech. Zákon pak dále připouští možnost, že v případech hodných zvláštního zřetele lze poskytnout kromě náhrady podle občanského zákoníku také jednorázové mimořádné odškodnění. Co se týče způsobu náhrady škody, preferuje zákon, pokud je to možné nebo účelné, navrácení v předešlý stav. V opačném případě se poskytuje adekvátní peněžitá náhrada. Hradí se však pouze skutečná škoda, nikoliv ušlý zisk. To ovšem nevylučuje možnost poškozeného vymáhat ušlý zisk zvláště v občanskoprávním řízení.

Je ještě vhodné dodat, že ve věcech náhrady škody podle tohoto zákona jedná jménem státu (a poskytuje náhradu škody) Ministerstvo vnitra, jemuž je policie podřízena.

## VI ZÁVĚR

Odpovědnost za škodu ve veřejné správě, ať už se jedná o odpovědnost za nesprávný výkon veřejné správy či odpovědnost dle zvláštních předpisů má nepostradatelnou roli. Slouží totiž jako nástroj ochrany práv (resp. nápravy práv do nichž bylo zasaženo) fyzických a právnických osob, které jako adresáti aktů a úkonů vrchnostenské veřejné správy, v kritický okamžik zásahu veřejné moci do svých práv nemají v daný moment jinou možnost obrany. Z tohoto hlediska je úloha zvláštní právní úpravy (ať už dle OdpŠk či jiných zvláštních předpisů) v rámci právního řádu nezastupitelná. A to zejména proto, že obecné právní nástroje jako ty, které nabízí občanský zákoník v rámci úpravy obecné odpovědnosti za škodu, se nemusí jevit v konfrontaci s veřejnou správou jako dostatečně účinné. Výhoda zvláštních úprav je především v tom, že poskytují při splnění zákonem daných předpokladů jistá zostřující opatření (např. objektivní odpovědnost s nemožností liberace), která mohou poškozeným usnadnit cestu k případnému odškodnění.

Co se týče hodnocení právní úpravy vztahující se k dané problematice odpovědnosti za škodu ve veřejné správě, můžeme konstatovat, že současná právní úprava jak obecné odpovědnosti za škodu tak „speciální“ odpovědnosti za nesprávný výkon veřejné moci je dostačující a v podmínkách dospívajícího právního státu je v celku vyhovující. Toto si dovoluji tvrdit i s ohledem na skutečnost, že i když právní předpisy nebudí na první pohled dojem dokonalosti, doplněné judikaturou a stanovisky vyšších soudů a případně i stanovisky právní vědy, jsou posléze poměrně dobře použitelné.

## VII RESUMÉ

The topic of this thesis is liable for damages in public administration. This is quite a broad issue that pervades many branches of law. Therefore the main part of this work is to provide basic insights into the general in this area. Define basic concepts of responsibility and contribute to a better understanding of the issue.

The introductory part of this work is devoted to general liability. The introductory sections describe the basic principles underpinning all kinds of liability. Principles of prevention and reparation. Furthermore, the notion of legal responsibility and liability under the Civil Code. The work in this sense primarily engaged in the basic structures of responsibility, on the one hand, there is an injured person on the other pests. Below are the main assumptions of liability for damage, ie damage or loss of profits, infringement and a causal link between them. In addition, the text of the work deals with the definition of these concepts and a relatively large share is paid compensation. In particular, the manner and extent of compensation. The final chapter of the introductory section clarifies the issue of the limitation period.

The second part of the sequence is devoted to defining the basic concepts related to public administration and responsibility for the damage. We can find answers to the question of what is a public administration and what is the difference between public administration and public authorities. At the end of the second section are two basic forms of liability in public administration.

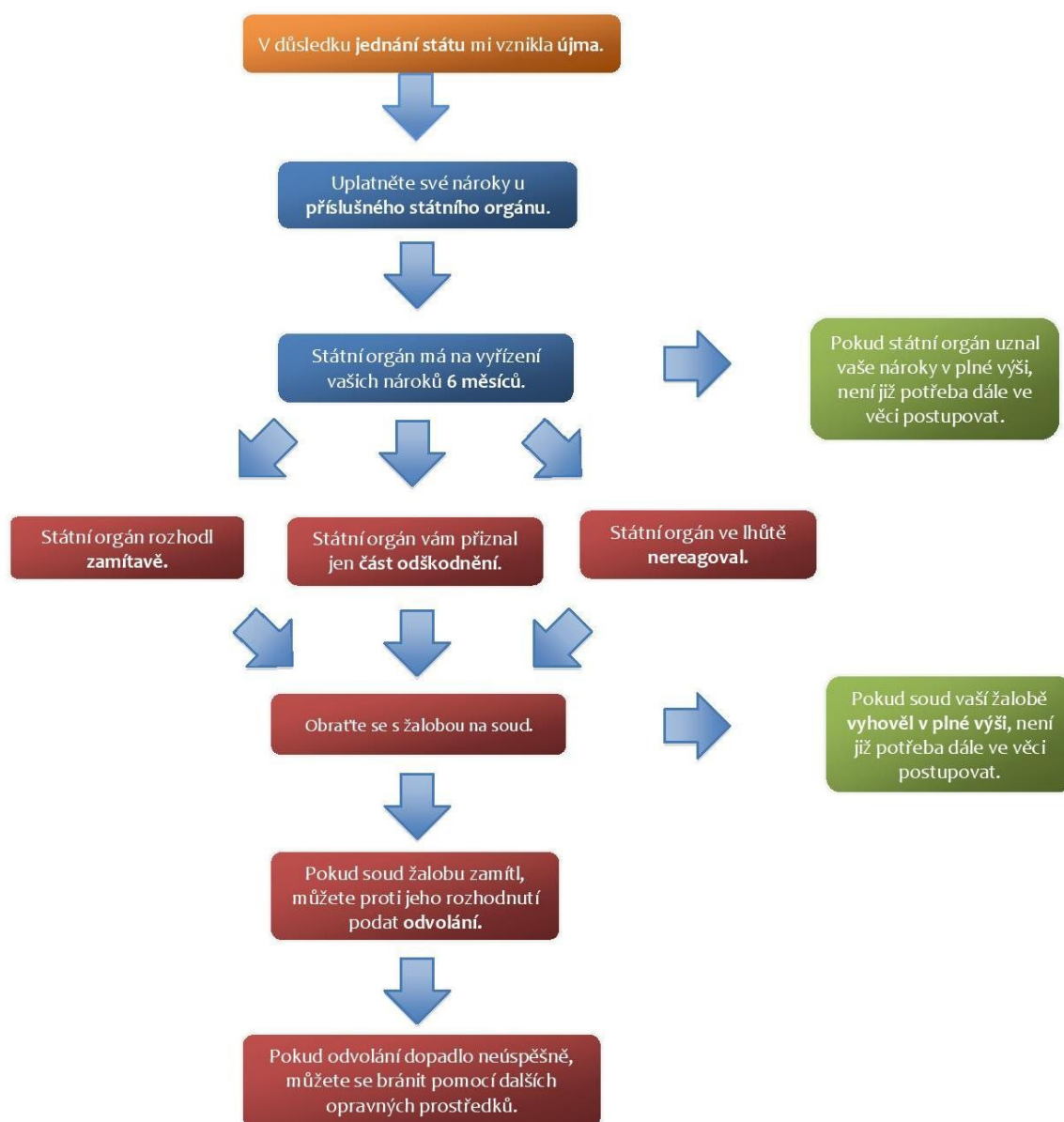
The third part is a pivotal and crucial and also in terms of the most comprehensive text. It deals with liability for damage resulting from the unlawful decisions and maladministration. First, we can learn something about the sources of law for the area. Then we learn that a key law on this issue, which governs a large part of the issue is Act No. 82/1998 Coll. The work deals with issues of prerequisites of this form of liability. Can you read what it is unlawful decision, what are its basic characteristics. The same is true for the term maladministration. Besides, the process of claiming damages. First deals with the question of who is entitled to claim for compensation claim. On the other hand, determines the state authorities, which in the process of deciding on compensation acting on behalf of the state. It also describes what it's preliminary hearing, as in his claim the damages and what to do if a preliminary examination fails. We also describe the basic

features of the judicial process, where the court decides on damages. A smaller part is devoted to specify the responsibility of local governments. Conclusion The third part is devoted to the right of recourse, damages or restitution, and the last paragraph dealing with specific properties promčecích periods, as defined by the Act No. 82/1998 Coll.

The fourth and final section deals with liability for damage as provided for in special laws. First briefly outlines the basic features of common types of liability. The work then focuses on liability to damages under the Police Act.

## VIII PŘÍLOHA

### Diagram postupů při uplatnění nároku na náhradu škody vůči státu dle OdpŠk



## IX POUŽITÉ ZDROJE

### 1 KNIŽNÍ LITERATURA

- BREJCHA, Aleš. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu*. Vyd. 1. Praha: CODEX Bohemia, 2000, 417 s. ISBN 80-859-6392-2.
- FIALA, Josef a Milan KINDL. *Občanské právo hmotné*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, 718 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3800-581.
- FIALA, Josef. *Lexikon: občanské právo*. Vyd. 2., rozš. Ostrava: Sagit, 2001, 512 s. Lexikony Sagit, sv. 3. ISBN 80-720-8237-X.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 343 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-7179-442-2.
- HENDRYCH, Dušan. *Právnícký slovník*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2001, 1189 s. ISBN 80-717-9360-4.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, xxxix, 822 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-717-9442-2.
- HOLUB, Milan. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním: praktická příručka*. Praha: Linde Praha, 2003, 487 p. ISBN 80-720-1402-1.
- HULVA, Tomáš. *Ochrana majetku*. Praha: Linde, 2008, 375 s. ISBN 978-80-7201-712-6.
- CHROMÁ, Marta. *Česko anglický právnícký slovník s vysvětlivkami: Czech-English law dictionary with explanations*. 1. vyd. Praha: Leda, 2001, 478 p. ISBN 80-859-2790-X.
- KADEČKA, Stanislav. *Odpovědnost územních samosprávných celků za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci*. In: *Pocta Antonínu Kandovi k 75. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 301-309. ISBN 80-86898-29-6.
- KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 1019 s. ISBN 80-868-9844-X.
- KLÍMA, Karel. *Stáátověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 415 p. ISBN 80-868-9898-9.

- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, 424 s. ISBN 80-735-7179-X.
- KNAPP, Viktor. *Občanské právo hmotné*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Editor Marta Knappová, Jiří Švestka. Praha: Codex, 1997, 349 s. ISBN 80-859-6331-0.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, xvi, 247 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 34-064-0177-5.
- LAZAR, Ján. *Občianske právo hmotné*. 3. dopl. a preprac. vyd. Bratislava: Iura Edition, 2006, 635 s. Učebnice (Iura Edition). ISBN 80-807-8084-6.
- MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva*. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 985-1842. ISBN 80-720-1377-7.
- MATES, Pavel a Marek STARÝ. *Základy správního práva: obecná část*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2009, 142 s. ISBN 978-80-7408-019-7.
- MATES, Pavel, Jindřich ŠKODA a František VAVERA. *Veřejné sbory*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, xx, 363 s. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-604-2.
- MATES, Pavel. *Nové policejní právo: právní předpisy s komentářem : podle stavu k 1.1.2009*. Praha: Linde, 2009, 338 s. ISBN 978-807-2017-430.
- NEDOROST, Libor, Zdeněk SOVÁK a Vladislav VĚTROVEC. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 527 s. Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 80-864-3216-5.
- OHEROVÁ, Jana, Marek SVOBODA, Miroslav KALINA a Milena BOČÁNKOVÁ. *Česko-anglický právní slovník*. 2., doplněné vyd. Praha: Linde Praha, 2002, 926 p. ISBN 80-720-1201-0.
- ONDRUŠ, Radek. *Přehled judikatury: odpovědnost státu za nesprávný výkon veřejné moci*. Praha: ASPI, 2004, 238 p. ISBN 978-807-3570-026.
- ONDRUŠ, Radek. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde, 2001, 435 s. ISBN 80-720-1293-2.
- PAVLÍČEK, Václav. A KOL. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a roz. vyd. Praha: Linde, 1999, 975 s. ISBN 80-720-1170-7.
- PEZL, Tomáš. *Dokumenty ke studiu ústavního práva*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 527 s. Dokumenty (Vydavatelství

- a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 80-868-9864-4.
- POKORNÝ, Milan a Josef HOCHMAN. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním: praktická příručka*. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, 319 s. ISBN 978-807-2017-225.
  - PRŮCHA, Petr a Richard POMAHAČ. *Lexikon - správní právo*. Vyd. 1. Ostrava: Sagit, 2002, 683 s. ISBN 80-720-8314-7.
  - PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-070.
  - SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 100 s. ISBN 978-80-7408-019-7.
  - SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2005, 379 s. ISBN 80-735-7060-2.
  - *Slovník veřejného práva československého. Svazek II, I až O*. Reprint původního vyd. Praha: Eurolex, 2000. VII - 1202 s. ISBN 80-902752-6-5.
  - ŠVESTKA, Jiří a Jan DVORÁK. *Občanské právo hmotné*. 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, 550 s. ISBN 978-807-3574-734.
  - ŠVESTKA, Jiří et al. *Občanský zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 2 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7179-108-6.
  - VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xix, 370 s. Beckovy komentáře. ISBN 978-807-4004-278.
  - VOJTEK, Petr. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody*. Praha: ASPI, 2006, 711 p. ISBN 978-807-3571-948.

## 2 ČASOPISY

- ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 1998, č. 8, s. 24-39. ISSN 1210-6348.
- KMEC, Jiří. K otázce účinných prostředků nápravy k porušení práva na přiměřenou



- délku řízení. *Právní zpravodaj: měsíčník pro právní praxi*. Praha: C. H. Beck, 2006, č. 6, s. 1-7. ISSN 1212-8694.
- KMEC, Jiří. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *Právní zpravodaj: měsíčník pro právní praxi*. Praha: C. H. Beck, 2006, č. 8, s. 12-16. ISSN 1212-8694.
  - NOVOTNÁ, Irena. Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 2009, č. 3, s. 43-45. ISSN 1210-4817.
  - VLK, Václav. Otevírá se prostor pro odškodňování morální újmy při zásazích státu?. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2010, 1-2, s. 49-53. ISSN 1210-6348.
  - VOJTEK, Petr. K některým otázkám nesprávného úředního postupu v rozhodnutích Nejvyššího soudu ČR. *Soudní rozhledy: rozhodnutí soudů ČR*. 2000, roč. 2000, č. 10, s. 293-297. ISSN 1211-4405.
  - VOJTEK, Petr. Základy odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2010, roč. 18, č. 16, s. 574-575. ISSN 1210-6410.

### 3 PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb.
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů – sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 555/1992 Sb., o vězeňské službě a justiční strážní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 47/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

## 4 ELEKTRONICKÉ ZDROJE

- Právní informační systém CODEXIS® ACADEMIA

## Použité zdroje

---

- Oficiální internetové stránky Nejvyššího soudu ČR  
<http://www.nsoud.cz>
- Oficiální internetové stránky Nejvyššího správního soudu ČR  
<http://www.nssoud.cz>
- <http://www.zakonyprolidi.cz/>
- <http://www.bulletin-advokacie.cz/zalobni-navrhy-ve-vecech-naroku-podle-zakona-c.-821998-sb>