

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Karolína Vrzalová

Postup při uplatňování nároku na náhradu škody ve veřejné správě

Bakalářská práce

Olomouc, 2018

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Postup při uplatňování nároku na náhradu škody ve veřejné správě vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Medlově dne

Chtěla bych tímto poděkovat své vedoucí bakalářské práce JUDr. Soně Pospíšilové za odborné vedení, pomoc a neocenitelné rady při zpracování této práce.

## Obsah

Úvod .....	6
1. Vymezení základních pojmů a institutů a jejich právní rámec.....	8
1. 1. Veřejná správa a státní správa a jejich právní rámec.....	8
1. 2. Samospráva územních samosprávných celků a jejich právní zakotvení .....	9
1. 3. Nezákonné rozhodnutí .....	10
1. 4. Nesprávný úřední postup .....	12
2. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím.....	14
2. 1. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím při výkonu státní správy .....	14
2. 2. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.....	16
3. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem .....	19
3. 1. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem při výkonu státní správy .....	19
3. 2. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem při výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků .....	21
4. Postup při uplatnění nároku na náhradu škody.....	23
4. 1. Postup při uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem při výkonu státní správy .....	23
4. 2. Postup při uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem při výkonu samosprávy územních samosprávných celků.....	26
5. Regresní úhrada .....	27
6. Způsob a rozsah náhrady škody a promlčecí lhůty.....	31
6. 1. Způsob a rozsah náhrady škody.....	31
6. 2. Zadostiučinění za nemajetkovou újmu .....	33
6. 3. Promlčecí lhůty.....	35

7. Postupy při posouzení žádostí o odškodnění v praxi vybraných ministerstev .....	37
Závěr .....	39
Seznam použitých zdrojů.....	40

## Úvod

Téma bakalářské práce „Postup při uplatňování nároku na náhradu škody ve veřejné správě“ jsem zvolila pro jeho značnou využitelnost v praxi. Jedná se o „často diskutované téma“ mezi laickou i odbornou veřejností, které v nedávné době doznalo změn.

Cílem této práce je popsat a analyzovat právní úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci se zaměřením na postupy při uplatňování nároku na náhradu škody způsobenou orgány státní správy nebo orgány územních samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti. V práci jsem se chtěla zabývat také praktickou aplikací příslušné právní úpravy. Proto jsem oslovila vybraná ministerstva, abych získala informace, které mi umožní srovnat jejich postup při uplatňování nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Bakalářská práce je zaměřena na současnou platnou a účinnou právní úpravu, tedy zejména na zákon č. 82/1998 Sb., zákon 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 (dále jen OdpŠ). Jedná se o komplexní právní úpravu náhrady škody ze strany státu a územních samosprávných celků, která byla způsobena jimi při výkonu veřejné moci. Stranou mé pozornosti zůstane problematika odpovědnosti za škodu, která je předmětem úpravy jiných, zejména soukromoprávních disciplín.

Dosavadní zpracování tématu je obšírné a proto jsem neměla problém se získáváním kvalitních a pro tuto práci užitečných zdrojů. Za zdroje práce jsem zvolila v první řadě samotný zákon a komentářovou literaturu k tomuto zákonu, dále jsem vyhledala judikaturu, jak Ústavního soudu, tak i Nejvyššího soudu. V návaznosti na zvolenou komentářovou literaturu jsem zvolila také knižní zdroje a vše výše zmíněné jsem doplnila vhodnými internetovými zdroji a také zdroji z odborných časopisů.

Při zpracování témat jednotlivých kapitol práce používám jako metody práce metodu popisnou a dále metody analýzy a syntézy.

V první kapitole práce vymezuji základní pojmy, které budu v práci používat a tyto blíže rozebírám. Ve druhé kapitole se zaměřuji na objasnění podmínek uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím. Třetí kapitolu věnuji objasnění podmínek uplatnění nároku za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Ve čtvrté kapitole svou pozornost zaměřuji na postup při uplatnění nároku na náhradu škody, jak u orgánu státu, tak u orgánu územního samosprávného celku. Pátou kapitolu práce věnuji

regresní úhradě a v šesté kapitole se zaměřuji na způsob a rozsah náhrady škody a na promlčecí lhůty. Závěrečná, sedmá, kapitola práce je praktickou částí a zaměřuji se na postup vybraných ministerstev při posuzování nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Členění práce odpovídá systematické OdpŠ, a zvolila jsme je také proto, že toto členění práce považuji za logické a přehledné.

# 1. Vymezení základních pojmů a institutů a jejich právní rámec

## 1. 1. Veřejná správa a státní správa a jejich právní rámec

Pojmu veřejná správa podle Hendrycha přikládáme v zásadě dvojí význam. Buď pod tímto rozumíme určitý druh činnosti (tj. spravování), nebo organizační jednotku (útvár, úřad), která veřejnou správu vykonává. V prvním případě hovoříme o veřejné správě v materiálním (funkčním) pojetí, ve druhém případě hovoříme o veřejné správě ve formálním (institucionálním) pojetí. V případě materiálního pojetí se veřejná správa chápe jako: „*veřejná správa je činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní.*“ Veřejnou správu ve formálním pojetí chápeme jako soubor institucí a jejich orgánů, které mají působnost a pravomoc pro řešení veřejných úkolů a nejedná se o úkoly svěřené parlamentu nebo soudům.<sup>1</sup> Výše zmíněné definice veřejné správy jsou negativními vymezeními této problematiky, a proto je nutné uvést též pozitivní vymezení veřejné správy. P.Průcha uvádí: „*Veřejná správa, tedy správa veřejných záležitostí, je správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, jí realizují coby právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.*“<sup>2</sup>

Veřejná správa je širším pojmem než státní správa, protože veřejná správa v sobě zahrnuje jak státní správu, samosprávu, tak i ostatní veřejnou správu. Státní správa je tedy pojmem užším než veřejná správa, jedná se o prostředek realizace veřejné správy, svěřený státu, který se odvíjí od základního poslání státu. Jedná se o realizaci moci státu a to především řídicí, organizační, mocenskou a ochranou moc.<sup>3</sup>

V Ústavě České republiky je v článku 2 zakotven pojem státní moc: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci...*“ Na základě výkladu je třeba dovozovat, že tento článek se vztahuje také na jakoukoliv veřejnou správu, která je vykonávána státem, nebo orgány samospráv, ať už územních, profesních, nebo zájmových. Výkon svěřené moci je vždy odvozen od moci státní.<sup>4</sup> Na takovéto zakotvení státní moci navazuje Listina základních práv a svobod v článku 2 odstavci 2, který v sobě nese zákaz libovůle orgánů veřejné moci ve vztahu k osobám, vůči nimž veřejnou moc uplatňují. Z článku 2 odstavce 3 Ústavy vyplývá, že veřejná moc při

---

<sup>1</sup> HENDRYCH, Dušan. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1 – 3.

<sup>2</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Praha: Vydavatelství Doplněk, 2012, s. 53 – 54.

<sup>3</sup> Tamtéž s. 59 - 62.

<sup>4</sup> RYCHETSKÝ, Pavel. In RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2015, s. 14 – 17 (čl. 2 Ústavy).

výkonu své pravomoci je omezena elementárními zásadami právního státu, které musí respektovat. Jedná se o předvídatelnost aktů veřejné moci a jejich formy, vázanost výkonu veřejné moci zákony a dalšími podzákonnými předpisy, podle toho o jaký orgán veřejné moci se jedná. Článek 2 odstavce 3 Ústavy je možné se přímo dovolat, má totiž přímou aplikovatelnost v praxi a jeho porušení může mít za následek vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.<sup>5</sup> Právo na náhradu škody tímto způsobené je zakotveno v článku 36 odstavci 3 Listiny základních práv a svobod.<sup>6</sup> Právní zakotvení v Listině základních práv a svobod je rozvedeno v článku 36 odstavci 4, který říká, že podrobnosti stanovuje zákon. Tím je OdpŠ a pouze na základě tohoto zákona může poškozený uplatňovat nárok na náhradu škody.<sup>7</sup>

## **1. 2. Samospráva územních samosprávných celků a jejich právní zakotvení**

Problematikou samosprávy územních samosprávných celků se zabývá Ústava České republiky v hlavě sedmé. Článek 99 Ústavy rozčleňuje území České republiky na základní územní samosprávné celky, kterými jsou obce a na vyšší územní samosprávné celky, kterými jsou kraje.<sup>8</sup> V rámci samosprávy jsou obce na krajích nezávislé a jsou si vzájemně rovny. Nad výkonem samosprávy, její zákonnosti, bdí Ministerstvo vnitra, které má k dispozici jen sistační pravomoc ve vztahu k výkonu konkrétního aktu či opatření. Jedná se o možnost pozastavení výkonu onoho aktu či opatření, ale konečné slovo v takovém případě má pouze soud a v případě pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky nebo nařízení obce či kraje, se jedná o Ústavní soud.<sup>9</sup>

V článku 100 Ústavy je zakotveno právo na samosprávu územních samosprávných celků. Ústava už dále nerozvádí podmínky a rozsah výkonu samosprávy. Oblasti, které jsou zařazeny pod výkon samosprávy, najdeme v obecné rovině v ust. § 35 a podrobněji v ust. § 84, § 85, jako pravomoci zastupitelstva obce a v ust. § 102, jako pravomoci rady obce, v zákoně o obcích.<sup>10</sup> Do samostatné působnosti obce přitom patří záležitosti, které nejsou zákonem výslovně svěřeny do působnosti krajů nebo nejsou svěřeny radě obce, jako

---

<sup>5</sup> RYCHETSKÝ, Pavel. In RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2015, s. 14 - 17 (čl. 2 Ústavy).

<sup>6</sup> usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>7</sup> PITROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 22, s. 788 – 793.

<sup>8</sup> ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>9</sup> POSPÍŠIL, Ivo. In RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2015, s. 1043 - 1048 (čl. 99 Ústavy).

<sup>10</sup> zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů

záležitosti, o které se rada stará v přenesené působnosti. Jedná se tedy o záležitosti v zájmu obce a občanů obce.<sup>11</sup>

Samospráva krajská a její podrobné zpracování je upraveno obecně v ust. § 14 zákona o krajích, konkrétní vymezení jednotlivých samosprávných úkolů kraje je stanoveno v ust. § 35 a § 36 jako vymezení působnosti zastupitelstva kraje a v ust. § 59 jako vymezení působnosti rady kraje.<sup>12</sup> Vymezení krajské správy, ať už jde o samosprávu nebo státní správu je svěřeno zákonu č. 129/2000 Sb., zákon o krajích. V tomto případě jde o samosprávu kraje tehdy, pokud je správa v zájmu kraje a občanů kraje a nejedná se o přenesenou působnost.<sup>13</sup>

Samosprávné celky nejsou z výkonu své samosprávy odpovědné státu, ale stát pouze kontroluje zákonnost jimi vydaných právních předpisů, kterými jsou v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky, ať už kraje nebo obce. Kontrola a dozor státu nad samosprávnými celky se omezují pouze na soulad výkonu samosprávy se zákony.<sup>14</sup>

Kraje i obce jsou pověřeny i výkonem státní správy, na základě a v mezích zákona. To znamená, že náš model správy, je smíšeným modelem, protože orgány obcí a krajů vykonávají jak úkoly státní správy, tak i úkoly samosprávy. Pověří-li stát určitými druhově určenými úkoly orgány územního samosprávného celku, využije tím organizační strukturu daného celku k výkonu decentralizované státní správy. Jedná se však o výkon státní správy a odpovědný za její výkon i subjektem je nadále stát.<sup>15</sup> Při kontrole výkonu přenesené působnosti, stát posuzuje soulad vykonávané působnosti se zákony a podzákonnými předpisy.<sup>16</sup>

### 1. 3. Nezákonné rozhodnutí

Rozhodnutí jako takové, je třeba s ohledem na OdpŠ, chápat ve svém nejširším smyslu. Za rozhodnutí se označují akty konstitutivní i deklaratorní, ale pozornost je třeba zaměřit jen na část rozhodnutí, která zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti osobám,

---

<sup>11</sup> POSPÍŠIL, Ivo. In RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2015, s. 1086 - 1092 (čl. 105 Ústavy).

<sup>12</sup> zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>13</sup> Tamtéž § 14

<sup>14</sup> KOPECKÝ, Martin. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 112-113.

<sup>15</sup> POSPÍŠIL, Ivo. In RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2015, s. 1086 - 1092 (čl. 105 Ústavy).

<sup>16</sup> MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 438 - 440.

kterých se rozhodnutí týká, to znamená, že předmětem nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je jen výroková část rozhodnutí.<sup>17</sup>

Pro to, aby se mohlo hovořit o odpovědnosti státu za škodu podle OdpŠ je třeba naplnit tři základní podmínky takovéto odpovědnosti. První podmínkou je deliktní jednání státu ve věci, druhou je vznik škody, která byla způsobena na jmění osoby nebo škoda byla způsobena vznikem nemajetkové újmy, a třetí podmínkou je kauzální nexus, čili příčinná souvislost, mezi předchozími dvěma podmínkami.<sup>18</sup>

Zákon nevyžaduje, aby se jednalo o zaviněné jednání při vzniku škody způsobené nezákonným rozhodnutím, postačující je pouze vznik škody způsobené státem, není podmínkou porušení práva, jedná se o odpovědnost objektivní, absolutní.<sup>19</sup> Odpovědnosti za škodu se nelze zprostit.<sup>20</sup>

Nezákonnost rozhodnutí, dle dikce zákona, je třeba hledat ve dvou rovinách, které jsou na sobě nezávislé, ale obě dvě musí být splněny, aby se mohlo jednat o nezákonné rozhodnutí. První rovinou je akt aplikace obecné normy práva na konkrétní případ, kdy tak státní orgán autoritativně rozhodne o právech a povinnostech individuálního subjektu, tedy musí se jednat o rozhodnutí. Druhou rovinou je fakt, že se jedná o rozhodnutí nezákonné, které bylo pro svou nezákonnost změněno nebo zrušeno, a to už před případným projednáváním před soudem, z toho plyne, že soud sám ho pro svou nezákonnost neruší, ale pouze rozhoduje, zda byla na základě tohoto nezákonného rozhodnutí způsobena škoda.<sup>21</sup> Toto pojetí zmírňuje Ústavní soud ve svých rozhodnutích, když kritizuje výklady obecných soudů, které přistoupily k formalistickému výkladu. Toto pojetí je opíráno striktně o dikci zákona. To znamená, že pokud obecné soudy zjistí, že dané rozhodnutí, z něhož oprávněný uplatňuje nárok na náhradu škody, nebylo zrušeno pro nezákonnost, pak tento návrh zamítají, protože podle majoritně zastávaného výkladu obecných soudů se nedá uplatnit nárok na náhradu škody, která byla způsobena nezrušeným rozhodnutím, ale zároveň se nedá takovéto jednání ani podřadit pod nesprávný úřední postup, protože toto jednání vedlo k vydání rozhodnutí.

---

<sup>17</sup> MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 438 - 440.

<sup>18</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2017, s. 84 - 94 (§ 8 zákona).

<sup>19</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2017, s. 172 - 177 (§ 19 zákona).

<sup>20</sup> § 2 OdpŠ

<sup>21</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 9. srpna 2016, sp. zn. III. ÚS 157/16

Ústavní soud, naopak zastává materiální pojetí odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí a výše zmíněný formalistický přístup obecných soudů nesdílí.<sup>22</sup>

Odpovědnost územních samosprávných celků za nezákonné rozhodnutí při výkonu samosprávy je postavena velmi podobně jako odpovědnost státu, a to na třech podmínkách. Zaprvé, musí být vydáno nezákonné rozhodnutí. Zadruhé, musí vzniknout škoda nebo jiná nemajetková újma. Zatřetí, kauzální nexus mezi prvními dvěma podmínkami. Všechny tyto podmínky musí být splněny kumulativně a důkazní břemeno, ať už v mimosoudním vyrovnání nebo v soudním sporu leží na poškozeném.<sup>23</sup>

#### **1. 4. Nesprávný úřední postup**

Definici pojmu nesprávný úřední postup OdpŠ neobsahuje. Pouze v § 13 definuje jako nesprávný úřední postup také nevydání rozhodnutí nebo neučinění úkonu v zákonem stanovené lhůtě, a pokud zákonem žádná lhůta stanovená není, tak je nesprávným úředním postupem také to, že rozhodnutí nebylo vydáno nebo úkon nebyl učiněn ve lhůtě přiměřené.

Z výše uvedeného vyplývá, že výklad pojmu nesprávný úřední postup byl ponechán v kompetenci soudní praxe. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. července 2010 sp. zn. Pl. ÚS. 36/08 stanovil, že za nesprávný úřední postup je třeba považovat jakékoliv odchýlení se od obecně závazných právních předpisů, nebo od zásad výkonu veřejné moci.<sup>24</sup> Doktrína i judikatura toto pojetí nesprávného úředního postupu dále rozvádí v tom smyslu, že za nesprávný úřední postup je třeba považovat jakékoliv porušení pravidel, která právní normy stanoví pro činnost státního orgánu, uplatňovaných při rozhodovací činnosti, ale toto porušení se bezprostředně neprojeví ve vydaném rozhodnutí.<sup>25</sup>

Stejně jako v případě odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí i zde platí tři podmínky, po jejichž splnění se může hovořit o vzniklé škodě. Zaprvé, musí být naplněn znak nesprávného úředního postupu. Nesprávný úřední postup se může jevit navenek jako zcela nezávadný a je na poškozeném, aby prokázal, že tímto mu byla způsobena škoda. Zadruhé, musí být prokázán právě vznik škody. Zatřetí, musí existovat příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vzniklou škodou. Z výše uvedeného vyplývá, že na rozdíl

---

<sup>22</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 84 - 94 (§ 8 zákona).

<sup>23</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 172 - 177 (§ 19 zákona).

<sup>24</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS. 36/08

<sup>25</sup> HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016, s. 26 - 27.

od nezákonného rozhodnutí, u odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup nemůže být nárok vázán toliko na účastenství v řízení, z něhož oprávněně uplatňuje vznik škody.<sup>26</sup>

V prvním odstavci § 13 OdpŠ je uvedeno, že za nesprávný úřední postup je třeba považovat i nevydání rozhodnutí nebo porušení povinnosti učinit úkon v zákonem stanovené době, a pokud zákon žádnou lhůtu nestanoví, pak ve lhůtě přiměřené. Toto porušení zákonných lhůt je nejčastějším opěrným bodem pro tvrzení, že je zde nárok na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem. Pro výše zmíněné platí, že jde o dvě zcela rozdílné skutkové podstaty. Prvá skutková podstata se vyznačuje tím, že zcela reflektuje zákonný rámec, dle kterého by měl státní orgán postupovat, a tím pádem i řídit se lhůtami tam uvedenými, jedná se například o zákon o občanském soudním řízení, zákon o zvláštních řízeních soudních, správní řád a podobné. Druhá skutková podstata se týká vydání rozhodnutí nebo učinění úkonu v přiměřené lhůtě. Tímto se klade důraz na adekvátnost délky soudního nebo správního řízení, především na zásadu rychlosti správního řízení.<sup>27</sup>

Za nesprávný úřední postup a z něho plynoucí vznik škody jsou odpovědné i územní samosprávné celky ve své samostatné působnosti, kdy využívají pravomoci jim svěřené zákony k výkonu vlastní samosprávy. Jedná se opět o objektivní odpovědnost, tudíž bez ohledu na zavinění. Stejně jako v případě odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup i zde musí být naplněny stejné tři znaky pro to, aby se mohlo jednat o nesprávný úřední postup. Těmi jsou, zaprvé nesprávný úřední postup, zadruhé vznik škody a zatřetí příčinná souvislost mezi těmito dvěma podmínkami. Z toho plyne, že nesprávným úředním postupem při výkonu samostatné působnosti je každé jednání nebo konání územního samosprávného celku, kterým vykonává veřejnou správu v rozsahu, v jakém mu byla svěřena zákonem jako samostatná působnost, ale toto jednání nebo konání není rozhodnutím, a nijak se neprojeví v obsahu rozhodnutí, které bylo vydáno, a takové jednání, je v rozporu s právem nebo se zásadami platícími pro výkon veřejné správy.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 119 - 126 (§ 13 zákona).

<sup>27</sup> Tamtéž.

<sup>28</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 186 - 189 (§ 22 zákona).

## **2. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím**

### **2. 1. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím při výkonu státní správy**

Ve druhém oddílu OdpŠ jsou stanoveny podmínky pro uplatnění nároku na náhradu škody. Zákon uplatňuje logický přístup k dané materii, a to tak, že v ust. § 7 vymezuje, kdo má právo na náhradu škody a v ust. § 8 za jakých podmínek je možné uplatnit nárok na náhradu škody. Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mohou, podle odstavce prvního ust. § 7, uplatnit účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda a dále, podle odstavce druhého § 7, pak ti, se kterými nebylo jednáno jako s účastníky předmětného řízení, ačkoliv s nimi jako s účastníky jednáno být mělo. Tito účastníci řízení jsou tzv. opomenutými účastníky řízení.<sup>29</sup> Na otázku, zda se jedná o účastníka řízení nebo ne, odpovídá příslušná zákonná procesní úprava. Je třeba vždy zkoumat postavení účastníka řízení podle platné a účinné právní úpravy, a to té, která odpovídá druhu projednávané věci. Jednat se tedy může o správní řád, soudní řád správní, trestní řád, občanský soudní řád, nebo zákon o zvláštních řízeních soudních.<sup>30</sup>

V ust. § 8 OdpŠ jsou vymezeny podmínky pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím. První podmínkou je, že se musí jednat o pro nezákonnost zrušené nebo změněné rozhodnutí, které předtím nabylo právní moci. Je nutné při tom využít všech zákonem připuštěných opravných prostředků.<sup>31</sup> Využití všech opravných prostředků je judikaturou shledáváno za natolik závažnou podmínku, že v případě jejího nesplnění a nevyčerpání všech zákonných, opravných prostředků se má za to, že nárok proti státu na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nevznikl. Je nutné využít tyto opravné prostředky k dosažení práva účastníka v zákonných lhůtách, ale není nutné využít práva na obnovu řízení. Tato podmínka nemůže být dle judikatury nahrazena, ani v případech zvláštního zřetele hodných.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> § 7 – § 8 OdpŠ

<sup>30</sup> KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 112 – 117.

<sup>31</sup> MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 438 - 440.

<sup>32</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 119 - 126 (§ 13 zákona).

Druhou variantou pro splnění podmínky je možnost uplatnění nároku na náhradu škody způsobené rozhodnutím, které se stalo vykonatelným bez předchozího nabytí právní moci. V tom případě má oprávněný možnost využít svého práva na náhradu škody, i pokud bylo rozhodnutí pouze zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku.<sup>33</sup>

Zákonodárce klade zvláštní důraz na náhradu škody způsobenou rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření. Věnuje se této problematice v ust. § 9 až § 12 OdpŠ. Právo na náhradu škody způsobenou rozhodnutím o vazbě má jedinec, který byl vzat do vazby, ale trestní stíhání bylo zastaveno, nebo jedinec byl obžaloby zproštěn anebo předmětná věc byla předána jinému orgánu.<sup>34</sup>

Právo na náhradu škody způsobenou rozhodnutím o trestu má ten, kdo byl uvězněn na základě trestního stíhání, které bylo později zastaveno ze zprošťujících důvodů, které by byly dostatečné pro soud v hlavním líčení, anebo pokud byl jedinec obžaloby zproštěn. Existují výjimky, kdy nevzniká nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím o trestu a to v případě, že jedinci byla udělena prezidentem republiky milost nebo se na něj vztahuje amnestie. V případě, že jedinec uspěje s odvoláním u odvolacího soudu a následným rozsudkem je mu vyměřen mírnější trest, než ten, který už vykonal, tak i v tomto případě je oprávněn požadovat náhradu škody, ale pouze v tom rozsahu, který činí kladný rozdíl mezi tím, jakou délku trestu už vykonal a tím, co mu vyměřil odvolací soud. Co se týče nároku na náhradu škody způsobenou rozhodnutím o ochranném opatření, v tomto případě existuje jen jedna možnost, kdy takovýto nárok lze uplatnit, a to v tom případě, že rozhodnutí na základě kterého byl výkon ochranného opatření zahájen, nebo zcela vykonán, bylo pro svoji nezákonnost zrušeno.<sup>35</sup>

Kromě výše zmíněných výjimek, kdy právo na náhradu škody nevznikne, OdpŠ vyjmenovává další výjimky, při jejichž splnění nárok na náhradu nevznikne. Jedná se o ty případy, při nichž si jedinec způsobí vazbu, odsouzení nebo uložení ochranného opatření vlastním přičiněním, nebo pokud se jedná, o již výše zmíněný případ, udělení milosti nebo amnestování skutku, ze kterého je jedinec viněn, anebo není za tento čin trestněprávně odpovědný. Dále jsou v zákoně vymezeny další důvody, proč nárok na náhradu škody nevznikne, a to v případě, že v řízení nebylo možno pokračovat nebo bylo řízení zastaveno na

---

<sup>33</sup> § 8 OdpŠ

<sup>34</sup> § 9 – § 12 OdpŠ

<sup>35</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 108 – 114 (§ 12 zákona).

základě zvláštního právního předpisu, anebo řízení bylo podmíněně zastaveno a poté nastalo úplné ukončení řízení.<sup>36</sup>

## **2. 2. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti**

Odpovědností za nezákonné rozhodnutí územních samosprávných celků se zabývá OdpŠ v ust. § 20 a § 21. V předchozím ust. § 19 zákona je stanoveno, že samosprávné celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, která vznikla při vykonávání úkolů, které jí byly svěřeny v rámci veřejné správy jako její samostatná působnost.<sup>37</sup>

Za nezákonnost rozhodnutí se považuje stav, při kterém došlo k nesouladu s právními předpisy, tento nesoulad byl vyvolán nesprávným posouzením otázek, ať už hmotněprávních nebo procesně právních, a tento nesoulad vyvolala osoba, která takovému nezákonné rozhodnutí vydala.<sup>38</sup>

Konstrukce ustanovení o odpovědnosti územního samosprávného celku je velmi podobná jako u ustanovení, která řeší odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí. V první řadě jsou zde vymezeny podmínky, při jejichž splnění je možné žádat po územním samosprávném celku náhradu škody. Musí se jednat o řízení, které je výkonem samostatné působnosti územního samosprávného celku a vztahují se na něj ustanovení o správním řízení. Dále ten, kdo tvrdí, že mu byla způsobena škoda, musel být účastníkem předmětného řízení, nebo alespoň musí doložit, že mu vznikla škoda, ale nebylo s ním jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním tak jednáno být mělo. V případě odpovědnosti územního samosprávného celku v samostatné působnosti se jedná o objektivní odpovědnost. I v tomto případě je nutné, aby napadané rozhodnutí nabylo právní moci, nebo bylo alespoň předběžně vykonatelné. Dále je dána nutnost využití všech řádných i mimořádných opravných prostředků, s výjimkou rozkladu, a následného zrušení rozhodnutí pro to, aby mohl být nárok na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím uplatněn.<sup>39</sup>

V souvislosti s přijetím správního řádu z roku 2004, který obsahuje úpravu i veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy a vyjádření, osvědčení a sdělení, které ale jsou i teď upravovány i jinde než ve správním řádu, vyvstala otázka, zda se za tyto další

<sup>36</sup> VOJTEK, Petr. In VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 133 – 141 (§ 12).

<sup>37</sup> § 19 - 21 OdpŠ

<sup>38</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 177 - 183 (§ 20 zákona).

<sup>39</sup> Tamtéž.

procedurální formy činnosti veřejné správy, bude dát vymáhat náhrada újmy, která jimi byla způsobena. Jde především o ten případ, kdy jejich nezákonností byla způsobena škoda. Co se týče opatření obecné povahy, tak v tomto případě se lze domnívat, že za nezákonné opatření obecné povahy je možné uplatňovat nárok na náhradu škody, protože důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správního řádu, poměrně jasně stanovuje, že by se podle zákona č. 82/1998 Sb., měli odškodňovat i výše zmíněné, do správního řádu nově zařazené, instituty. U opatření obecné povahy, se lze domnívat, že soud, posuzující nárok na náhradu škody by měl přihlédnout k tomu, zda ten, kdo nárok uplatňuje, podal odůvodněné námitky, a to písemně k opatření obecné povahy. Pokud tak oprávněný neučinil, lze to chápat tak, že nevyužil všech opravných prostředků, tj. prostředků k předcházení škody, a soud by toto měl vzít v potaz a vůbec zhodnotit, zda vznikne nárok na náhradu škody, nebo v případě jeho uznání, zda není na místě snížit náhradu.<sup>40</sup>

V případech uzavírání veřejnoprávních smluv podle správního řádu, se jen stěží bude moci uplatnit nárok na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím. Určitou podobnost s rozhodnutím lze hledat u subordinačních veřejnoprávních smluv, tyto smlouvy ve své podstatě v určitých situacích nahrazují správní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvy subordinační mají tu výhodu, že strana, která není správním orgánem, s nimi musí souhlasit, na rozdíl od rozhodnutí. Lze si tedy jen stěží představit, že by strana smlouvy uplatňovala u druhé strany, správního orgánu, nárok na náhradu škody za nezákonné rozhodnutí, za nezákonnou veřejnoprávní smlouvu, když s takovouto smlouvou souhlasila a svým podpisem ji stvrdila. Je možnost uplatňování nároku na náhradu škody, a to v případě, kdy by veřejnoprávní smlouva byla sama pro svou nezákonnost zrušena, pak se ale jedná o nezákonnost takového rozhodnutí a ne o nezákonnost veřejnoprávní smlouvy. Ani v případě, že by se určitá strana domáhala náhrady škody pro nezákonnost veřejnoprávní smlouvy, namítající, že nedala písemný souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy. V tomto případě působí absence takového souhlasu jako odkládací podmínka účinnosti smlouvy a platí, že veřejnoprávní smlouva, bez souhlasu třetí osoby, je sice platná a závazná, ale nepůsobí právní účinky. V tomto se dostáváme do rozporu s požadavkem OdpŠ na to, aby pro uplatnění nároku na náhradu škody, bylo rozhodnutí, v tomto případě veřejnoprávní smlouva, zrušena pro svou nezákonnost, po tom, co nabyla účinnosti. Totiž veřejnoprávní smlouvu, bez nutného souhlasu třetí osoby, není možné zrušit v přezkumném řízení, a to ani pro rozpor s právními předpisy. Z výše uvedeného vyplývá, že co se týče odpovědnosti územního

---

<sup>40</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 177 - 183 (§ 20 zákona).

samosprávného celku v samostatné působnosti za veřejnoprávní smlouvy, je jen velmi málo možností, jak by mohl být hnán k odpovědnosti za nezákonnost takovéto smlouvy.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 177 - 183 (§ 20 zákona).

### **3. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem**

#### **3. 1. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem při výkonu státní správy**

Ust. § 13 OdpŠ se omezuje pouze na objasnění, že nesprávný úřední postup je také obsažen v promeškání zákonné lhůty, ve které byl orgán povinen vydat rozhodnutí nebo měl učinit nějaký úkon. Pokud zákon o stanovení lhůty mlčí, pak platí, že příslušný orgán má na vydání rozhodnutí nebo učinění úkonu přiměřenou lhůtu, jinak se dopouští nesprávného úředního postupu.

Pojem „postup“ nejde synonymizovat s pojmem jednání, jelikož z dikce zákona vyplývá, že se jedná jak o kroky podniknuté ve věci, která je později napadána pro nesprávný úřední postup, tak jde i o neučinění kroků v rámci takového řízení. Ale v obou případech se pojem „nesprávný“ postup musí dát do rovnítka s pojmem protiprávní, protože nelze hovořit o nesprávnosti toliko ve smyslu neúčelnosti nebo nevhodnosti. Jednou z hlavních podmínek pro posuzování, zda se jedná o nesprávný úřední postup, musí být ta, že tohoto postupu bylo využito v rámci plnění autoritativní působnosti veřejnoprávní povahy, tedy musí se jednat o výkon veřejnosprávních povinností, vyplývajících ze zákonů.<sup>42</sup>

Vzhledem k tomu, že zákon využívá při vymezení pojmu nesprávný úřední postup slov jako „také“, „rovněž“ a „považuje“ lze z logiky slovního výkladu dovodit, že v zákoně obsažené pojetí nesprávného úředního postupu není jediným možným. Za nesprávný úřední postup je tak třeba považovat všechna nesprávná úřední jednání osob. Výčet osob, na které dopadá povinnost správného úředního postupu je obsažen v ust. § 3 OdpŠ. Jednání takovéto úřední osoby je deliktní, čili nesprávné, z důvodu toho, že se odlišuje od zákonů a podzákoných předpisů, ale protiprávnost tohoto jednání se nepromítne v obsahu rozhodnutí, které bylo touto cestou vydáno. Zákon pojem nesprávný úřední postup nespojuje pouze s činnostmi, jejímž výsledkem je vydání určitého rozhodnutí.<sup>43</sup>

Definice nesprávného úředního postupu je obtížná i z toho důvodu, že v době kdy úředník porušil nějakou svoji povinnost předepsanou pravidly uplatňované procesní normy, se může stát, že v té době se ono porušení nejeví jako nesprávné nebo nezákonné, ale pokud se

---

<sup>42</sup> MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 440 - 442.

<sup>43</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 119 - 134 (§ 13 zákona).

v době následné projeví, že takto uplatněným postupem vznikla škoda nebo nemajetková újma, pak je třeba objektivně konstatovat, že takovýto výsledek postupu správního úřadu je nesprávný. A naopak, pokud sice byl použit nesprávný úřední postup, ale tento nevyvolal žádné škodné následky, ať už se jedná o vznik škody nebo nemajetkové újmy, pak se tohoto nesprávného úředního postupu nelze dovolávat. V tomto případě, stejně jako v dalších případech, s výjimkami stanovenými v ust. § 31 OdpŠ, které se týkají náhrady nemajetkové újmy, leží tíha prokázání vzniku škody, tvrzení nesprávného úředního postupu, stejně jako prokázání příčinné souvislosti mezi nimi, na poškozeném.<sup>44</sup>

Absence zákonné definice nesprávného úředního postupu je záměrná, protože veřejná správa se vyznačuje značnou mnohostí vykonávaných a zabezpečovaných činností, a tak by bylo nesmírně obtížné v zákoně nastavit definici, která by se dotýkala úplně všech.<sup>45</sup>

Co se týče vymezení okruhu jedinců, kteří mají nárok na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem, tak v tomto případě zákon k dané materii přistupuje jinak než ve srovnání s uplatňováním nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, když uvádí, že právo na náhradu škody má ten jedinec, jemuž byla způsobena škoda na základě nesprávného úředního postupu. Zákonný rámec v tomto případě nevyžaduje, aby byly vyčerpány prostředky právní ochrany, a to ani ty řádné ani mimořádné.<sup>46</sup>

Zákonodárce v tomto případě neuvedl do dikce ust. § 13 OdpŠ, že nárok na náhradu škody má ten, s nímž nebylo jednáno jako účastníkem řízení, ačkoliv s ním tak jednáno být mělo. Příčinou absence této definice je fakt, že pokud s jedincem nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním tak jednáno být mělo, má to vliv na samotné rozhodnutí, proto takový člověk pak nemá zákonem dané možnosti, jak se proti takovémuto rozhodnutí bránit, protože proti rozhodnutí se mohou bránit pouze účastníci řízení, neboť se jedná o individuální správní akt, který zavazuje pouze účastníky předmětného řízení. Proto, pokud s jedincem nebylo jednáno jako s účastníkem, zakládá to pro něj možnost uplatnění škody za nezákonné rozhodnutí, pokud bylo takovéto rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 119 - 134 (§ 13 zákona)

<sup>45</sup> Tamtéž.

<sup>46</sup> MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 440 - 442.

<sup>47</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 119 - 134 (§ 13 zákona).

### **3. 2. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem při výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků**

V OdpŠ je odpovědnost územních samosprávných celků za nesprávný úřední postup druhou objektivně odpovědnostní skutkovou podstatou celku v samostatné působnosti. Konstrukce paragrafového znění této odpovědnosti územního samosprávného celku je do značné míry kopií znění paragrafu o odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup a proto, se tyto dvě odpovědnosti uplatňují skoro stejným způsobem.<sup>48</sup>

Samosprávné územní celky nesou odpovědnost při výkonu své samostatné působnosti v rámci výkonu veřejné správy. Odpovídají tedy i za škodu, která byla způsobena v rámci užití nesprávného úředního postupu při rozhodování o určité věci nebo při činění úkonu. Zákon, podobně jako v ustanovení týkajících se odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem nedefinuje vlastní podstatu nesprávného úředního postupu. Lze pouze ze zákona vyvodit, že za nesprávný úřední postup nemůže být považováno vydání nezákonného rozhodnutí. Ustanovení § 22 zákona za nesprávný úřední postup považuje i to, že nebylo vydáno rozhodnutí, nebo nebyl učiněn úkon ve lhůtě stanovené zákonem, a pokud takováto lhůta není stanovena, pak platí, že toto jednání musí být učiněno v přiměřené lhůtě.<sup>49</sup>

Nesprávným úředním postupem územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti je tedy každé jednání nebo úkon, činěný v rámci výkonu veřejné správy, která byla územnímu samosprávnému celku zákonem svěřena jako samospráva, a tímto jednáním nebo v jeho důsledku dojde k porušení právních norem, které ukládají mantinely chování územního samosprávného celku.<sup>50</sup>

Stejně jako v případě odpovědnosti územního samosprávného celku za nezákonné rozhodnutí, i v tomto případě, se územní samosprávný celek může zodpovídat za užití nesprávného úředního postupu při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, vydávání opatření obecné povahy a při vydávání vyjádření, sdělení nebo osvědčení.<sup>51</sup>

Osoby oprávněné uplatnit nárok na náhradu škody za nesprávný úřední postup, jsou totožné jako osoby, na které dopadá možnost uplatnit nárok na náhradu škody za nesprávný úřední postup státu, jedná se tedy o osoby, které byly účastníky řízení, ze kterého jim vznikla škoda způsobená nesprávným úředním postupem A z nezákonného rozhodnutí mají také

---

<sup>48</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 186 - 189 (§ 22 zákona).

<sup>49</sup> OdpŠ

<sup>50</sup> usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 5048/2009

<sup>51</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 186 - 189 (§ 22 zákona).

možnost uplatnit nárok na náhradu škody osoby, které nebyly účastníky předmětného řízení, ač účastníky být měly.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 186 - 189 (§ 22 zákona).

## 4. Postup při uplatnění nároku na náhradu škody

### 4. 1. Postup při uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem při výkonu státní správy

V § 14 OdpŠ je stanoveno, že nárok na náhradu škody se uplatní u příslušného úřadu. Jedná se o institut tzv. předběžného uplatnění nároku na náhradu škody, který zákon klade jako podmínku pro následnou soudní žalobu ve věci předmětného nároku. Následující § 15 OdpŠ, rozvádí předběžné uplatnění nároku na náhradu škody, když říká, že soudní ochrany se může domáhat pouze ten, kdo uplatnil svůj nárok u příslušného správního úřadu pouze tehdy, pokud do šesti měsíců od uplatnění nároku na náhradu škody tomuto nároku nebylo zcela vyhověno. Tato ustanovení se vztahují pouze k odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, u odpovědnosti územního samosprávného celku za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem tato podmínka není.<sup>53</sup>

Odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem řeší příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady, podle toho, pod který úřad spadá agenda, v níž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, nebo byl užit nesprávný úřední postup.<sup>54</sup>

Podrobnější rozebrání toho, kam se obracet v případě, že poškozený chce uplatnit svůj nárok na náhradu škody, se nachází v OdpŠ a to v ust. § 14 odstavec 1, který odkazuje na ust. § 6 odstavce 2 – 5. Věcně příslušným k projednání nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je Ministerstvo spravedlnosti v případě, že škoda vznikla v soudním řízení, ať už občanském nebo trestním, a také tehdy, pokud bylo rozhodováno o žalobě proti rozhodnutí vydaném územním samosprávným celkem v samostatné působnosti, nebo škodu způsobil notář nebo soudní exekutor. V dalších případech jsou příslušnými k projednání nároku na náhradu škody správní úřady, které vydaly rozhodnutí nebo jsou zodpovědné za nesprávný úřední postup, a to ve věci, která náleží do jejich působnosti.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> VOJTEK, Petr. In VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 179 – 186 (§ 14 - § 15).

<sup>54</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 119 - 126 (§ 13 zákona).

<sup>55</sup> § 6 OdpŠ

Pokud není možné zjistit, na který úřad se má oprávněný se svou žádostí obrátit, platí, že je třeba obrátit se na Ministerstvo financí, jelikož toto, v těchto případech, jedná jménem státu. Ministerstvo financí je příslušným orgánem i pro projednání nároku na náhradu nemajetkové újmy, která vznikla nepřiměřenou délkou řízení, a nezáleží na tom, zda bylo toto řízení vedeno před správními orgány nebo před soudy.<sup>56</sup>

OdpŠ také upravuje postup v případě, že oprávněný uplatní svůj nárok u nepříslušného úřadu. Pak stanoví, že úřad, který obdržel toto podání, má za povinnost, postoupit ho příslušnému úřadu a vyrozumět o tom stěžovatele. V tomto případě se jedná o řádné uplatnění nároku od počátku. Celá tato teze vychází z odpovědnosti státu za škodu, kterou způsobily jeho orgány či orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti, které se podle zákona nelze zprostit, a tak se v tomto případě jedná pouze o to, kdo ponese případné zatížení z výplaty náhrady škody ze svého rozpočtu.<sup>57</sup>

Pokud by oprávněný uplatňoval svůj nárok na náhradu škody rovnou u soudu, bez předchozího uplatnění nároku u odpovědného správního úřadu, soud vyzve žalobce k prokázání, že nárok předběžně uplatnil u žalovaného a s jakým závěrem, či ho vyzve, aby svůj nárok u žalovaného uplatnil. Předběžné uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou při výkonu státní správy u příslušného správního úřadu je totiž zákonnou podmínkou pro uplatnění soudního nároku na náhradu škody, a tato podmínka se nedá prolomit.<sup>58</sup> Pokud by žalobce neodstranil vadu řízení, a to absenci předběžného projednání u příslušného správního úřadu, soud řízení v této věci zastaví, soud totiž takovouto věc nepostupuje příslušnému správnímu úřadu.<sup>59</sup> Dle § 6 odst. 6 OdpŠ je příslušná k zastupování státu před soudem organizační složka státu, u které měl být nárok předběžně uplatněn. Zvláštní zákonná úprava může stanovit, že stát zastupuje jiná organizační složka.<sup>60</sup>

Na uplatňování nároků na náhradu škody u příslušných správních úřadů se zaměřil i Veřejný ochránce práv, jelikož ve své praxi narazil na případy, kdy ministerstva v případech vyřizování nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nepostupovala jednotně a jejich rozhodnutí byla nepředvídatelná, což odporuje principu dobré správy. Proto Veřejný ochránce práv vytvořil tzv. Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění. Jedná se o jakési doporučení Veřejného ochránce

---

<sup>56</sup> rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1382/2014

<sup>57</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 63 - 70 (§ 6 zákona).

<sup>58</sup> KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 188 – 191.

<sup>59</sup> usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3226/2013

<sup>60</sup> § 6 OdpŠ

práv. Slouží jak pro osoby, které by chtěly uplatnit svůj nárok u správního úřadu, tak také pro správní úřady, aby věděly, na základě jakých kritérií bude Veřejný ochránce práv postupovat při kontrole správnosti jejich postupu. První požadavek desatera Veřejného ochránce práv se vztahuje na ministerstva, a na to, aby měla jedno místo, které vyřizuje žádosti o odškodnění na základě OdpŠ. Zadruhé je vyjádřen požadavek, aby ministerstva vedla statistiky přijatých žádostí. Za třetí toto desatero klade důraz na ministerstva, aby posuzovala přijaté žádosti pouze na základě jejich obsahu. Za čtvrté a za šesté, ministerstvo má uvědomit žadatele o přijetí jeho žádosti a případně ho vyzvat k jejímu doplnění. Zapáté, ministerstva mají zabezpečit řešení nečinnosti, které se častěji vyskytují v podaných žádostech o odškodnění. Může se jednat např. o vydání vnitřního předpisu, nebo o reorganizaci práce úřadu. Za sedmé je dán požadavek na ministerstva, aby automaticky neodmítala dobrovolné plnění v případě zjištění pochybností. Za osmé je stanovena lhůta pro ministerstva pro vyrozumění žadatele o vyřízení jeho žádosti. Tato lhůta je šestiměsíční a může se prodloužit pouze v závažných případech, avšak i o tomto prodloužení by měl být žadatel vyrozuměn, měl by mu být dán konečný termín, kdy dostane vyrozumění a měl by být poučen o možnosti podat žalobu k soudu. Za deváté jsou ministerstva povinna svou odpověď na žádost zdůvodnit, a pokud shledají, že žadatel má nárok na odškodnění, tak pak toto odškodnění musí ministerstva vyplatit bezodkladně. Za desáté by se měla ministerstva, v případném soudním řízení, zastupovat sama, tedy měli by je zastupovat jejich odborní pracovníci, a zastoupení ministerstva advokátem by se mělo omezit pouze na značně právně a skutkově složité případy.<sup>61</sup>

Základní, obecný rámec toho, jak by měl stát v případě odškodňování jím způsobené škody postupovat, je možno nalézt v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (84) 15, které se zabývá veřejnou odpovědností. Toto doporučení bylo přijato již v září 1984 a jedná se o doporučující dokument, který nastiňuje státům, jak by měla fungovat odpovědnost státu za škodu, kterou způsobil. První část doporučení obsahuje definice pojmů veřejná moc (orig. public authority), v tomto případě je termín veřejná moc pojat široce a dopadá na všechny vykonavatele veřejného práva na jakékoliv úrovni, a dopadá i na soukromé osoby, pokud jim byl svěřen výkon veřejné moci. Dále doporučení definuje, co je považováno za jednání, čin nebo úkon (orig. act), jedná se o jakékoliv jednání nebo opomenutí, které může svou povahou přímo zasáhnout do práv, svobod nebo zájmů osoby. A dále doporučení definuje, kdo se dá

---

<sup>61</sup> KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění*. [online]. ochrance.cz, 10. listopadu 2010 [cit. 3. června 2018]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>>.

považovat za oběť (orig. victim). Jedná se o osobu, které vznikla škoda, nebo se může jednat o jakoukoliv jinou osobu, která je oprávněná požadovat náhradu. Ve druhé části jsou již obsaženy zásady, které by měly státy dodržovat při kompenzaci škody. Jedná se například o legální zakotvení možnosti požadovat po státu odškodnění, dále o možnost snížení náhrady škody v případě, že osoba ke škodě sama přispěla, a v těchto zásadách je obsažena i zásada nediskriminace žadatelů ze strany státu. V poslední části toto doporučení zmiňuje další, nebo na jiných principech založené, systémy odpovědnosti státu za jím způsobenou škodu a říká, že toto doporučení se žádných dalších systémů nedotýká.<sup>62</sup>

Z tohoto doporučení tedy vyplývá, že pokud jakýkoliv vykonavatel veřejné moci poruší zákonem vymezené mantinely pro svou činnost, musí mít poškozená osoba možnost, dle zákonných pravidel, domáhat se náhrady škody za takovéto porušení. A pokud osoba neshledá tuto kompenzaci jako odpovídající, musí mít zákonnou možnost obrátit se se svým požadavkem na soud.<sup>63</sup>

#### **4. 2. Postup při uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem při výkonu samosprávy územních samosprávných celků**

Podmínky odpovědnosti územního samosprávného celku za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup jsou do značné míry stejné jako odpovědnost státu za takovou škodu. Co se týče územních samosprávných celků, které odpovídají za škodu v samostatné působnosti je zde ale jedna zásadní odchylka, kterou se způsob získání náhrady škody od územních samosprávných celků liší. Touto odchylkou je absence zákonné podmínky předchozího uplatnění nároku u příslušného správního úřadu před tím, než oprávněný podá žalobu na náhradu škody k soudu. Jak plyne z § 14 ve spojení s § 6 OdpŠ, které upravují předběžné projednání nároku u příslušného správního úřadu, tato ustanovení se aplikují pouze na předběžné projednání nároku vůči státu a ne na nárok, který směřuje vůči územnímu samosprávnému celku v samostatné působnosti. Z toho plyne, že oprávněný z nároku na náhradu škody se může přímo obrátit na soud o náhradu škody, a soud až poté informuje územní samosprávný celek o zahájení řízení v této věci.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS. *Recommendation no. R (84) 15 of the Committee of Ministers to member states relating to public liability*. [online]. 18 září 1984 [cit. 3. června 2018]. Dostupné na <<https://rm.coe.int/16804e3398>>.

<sup>63</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Vliv Rady Evropy na českou právní úpravu odpovědnosti veřejné správy za škodu a její aplikaci v praxi. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 108 – 119.

<sup>64</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 172 – 177 (§ 19 zákona).

## 5. Regresní úhrada

Podstata regresních úhrad tkví v tom, že subjekty, které nahradily škodu nebo poskytly zadostiučinění za nemajetkovou újmu, mohou za podmínek stanovených zákonem požadovat tuto regresní úhradu po těch, kteří škodu či nemajetkovou újmu skutečně způsobili. A jde o to, že ji zavinili porušením své povinnosti.<sup>65</sup>

Smysl regresní úhrady v OdpŠ je poněkud posunut a má jiný význam, než plyne z občanského práva. V občanském právu je význam regresní úhrady spatřován v tom, aby ten kdo má hradit škodu, která mu vznikla v důsledku porušení povinnosti, kterou má formálně vykonávat, ale vykonává jí za něj někdo jiný, který ji také způsobil, nemusel nést zatížení tímto plněním. OdpŠ toto modifikoval v tom smyslu, že zde je regresní úhrada chápána také jako určitý odpovědnostní faktor a to tak, že vede osoby zúčastněné na výkonu veřejné správy ke správnému a odpovědnému plnění jejich povinností, a to tak, aby byla zachována práva osob, vůči nimž je veřejná správa vykonávána.<sup>66</sup>

Regresní úhradou se zabývá OdpŠ v ust. § 16 - 18 a § 23 - 25. Dle těchto ustanovení stát může požadovat regresní úhradu po úředních osobách nebo územních samosprávných celcích, pokud škoda vznikla při výkonu přenesené působnosti. Vedle toho může územní samosprávný celek při výkonu své přenesené působnosti požadovat regresní úhradu po kraji nebo státu.

V konstrukci regresní úhrady je využita hierarchická struktura s rozlišením na jednostupňový nebo dvoustupňový regres. Dvoustupňový regresivní postih se vyznačuje tím, že stát nebo územní samosprávný celek, ve zkratce ten, komu vznikly výdaje na základě náhrady za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem, se může domoci regresní úhrady u subjektů, které škodu způsobili. Ve velké většině případů jde o výkon přenesené působnosti u územních samosprávných celků. Tyto subjekty, které jsou odpovědné, pak mohou k odpovědnosti hnát konkrétní osobu, zaměstnance, jehož porušením povinnosti daná škoda vznikla. Dvoustupňovým regresivním postihem je situace obsažena v ust. § 17 odst. 3 OdpŠ. Jednostupňovým regresem je pak situace, kdy stát vyžaduje plnění pouze po konkrétním subjektu, jako je například územní samosprávný celek při výkonu přenesené působnosti, anebo po zaměstnanci, který určitým

---

<sup>65</sup> MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 440 - 442.

<sup>66</sup> MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 148 - 155.

způsobem participoval na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. Jednostupňový regres je uplatňován v ust. § 17 odst. 1 a 2 OdpŠ.<sup>67</sup>

Zákon, při úpravě regresní úhrady, využívá sousloví „může požadovat“, což jasně značí to, že stát nebo územní samosprávný celek může, ale nemusí požadovat, regresní úhradu. Toto je jedním z důvodů, proč v minulosti byly návrhy a požadavky na změnu tohoto zákona. Většina návrhů na změnu totiž vychází z předpokladu, že stát pečuje o svůj majetek s péčí řádného hospodáře. V rozvinutí tohoto předpokladu je tedy zakotven problém pro sousloví „může požadovat“, tímto je totiž zároveň dána možnost nepožadovat regresní úhradu. Stát má ale povinnost řádně pečovat o majetek, a tím pádem vymáhat řádně a včas i případné dluhy. Toto je v zákoně vyjádřeno poněkud benevolentně, ale dovozuje se, i s ohledem na zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, že se v tomto případě nemůže jednat o prostor pro uplatnění libovůle, ale jde o povinnost uplatnit regresní úhradu, pokud není nějaký závažný důvod pro využití opačného řešení. Dále také není stanoveno, jaká forma zavinění je vyžadována, aby mohla být uplatněna regresní úhrada. Základním východiskem je tedy úvaha, že se může jednat o zavinění i z nevědomé nedbalosti. Je tu ale jedna výjimka a ta se týká regresní úhrady, kterou požaduje stát za uhrazení škody, či poskytnutí zadostiučinění, které byl nucen vyplatit za nemateriální újmu. V tomto případě může stát požadovat uhrazení plné, v případě, že prokáže úmyslné zavinění.<sup>68</sup>

Není rovněž stanoveno, zda je možné požadovat regresní úhradu pouze za majetkové vyrovnání nebo nemajetkové zadostiučinění, které bylo vyplaceno. V tomto případě je zákon dost neurčitý a tuto materii neřeší, proto se výkladem dovodilo, že není rozhodující, zda jde o finanční vyrovnání nebo nemajetkové zadostiučinění, ke kterému bylo přistoupeno v rámci mimosoudního vyrovnání, anebo jestli toto vyrovnání bylo nařízeno soudním rozhodnutím.<sup>69</sup>

OdpŠ konkretizuje osoby a orgány po nichž je možné požadovat regresní úhradu. Jsou jimi úředníci, ať už státu nebo územního samosprávného celku, kteří chybu způsobili, dále orgány územního samosprávného celku, které přezkoumávali rozhodnutí, které bylo později pro svou nezákonnost zrušeno, a dále osoby, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí, a měly k vydání rozhodnutí oprávnění.<sup>70</sup>

Vzhledem k zákonnému vymezení osob, po nichž je možné požadovat regresní úhrada, jsou dále v zákoně stanoveny podmínky, při jejichž splnění nemá stát právo na

---

<sup>67</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 141 - 152 (§ 16 zákona).

<sup>68</sup> Tamtéž.

<sup>69</sup> MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 148 - 155.

<sup>70</sup> § 16 - § 17 OdpŠ

regresní úhradu. Jsou jimi následující případy. Prvním případem je možnost, že se dotyčná úřední osoba, na které by se jinak regresní úhrada dala požadovat, řídila právním názorem orgánu, který předtím její zákonné rozhodnutí zrušil. V tomto případě se totiž jedná o následování zásady závaznosti právního názoru nadřízeného orgánu, která je obsažena v procesních předpisech, jak správních, tak občanskosoudních. Podle této zásady je totiž prvoinstanční orgán vázán právními názory druhoinstančního orgánu, který mu rozhodnutí, po úspěšně podaném odvolání vrátí a prvoinstanční rozhodnutí tím zruší. Orgán první instance se následně musí řídit právními názory odvolacího orgánu a na jejich základě vydat nové rozhodnutí. Druhým případem je situace v ust. § 17 odst. 6 OdpŠ, kdy se osoba jinak odpovědná za regresní úhradu řídila přímými příkazy nadřízeného, ale tato osoba tímto uposlechnutím nesměla spáchat trestný čin. Jedná se totiž o povinnost příslušníků bezpečnostních sborů, podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a také povinnost zaměstnanců, podle zákoníku práce, uposlechnout pokyny nadřízeného. Obecně platí, že za příkaz nese odpovědnost ten, kdo ho vydal. V zákoně se výslovně uvádí, že neuposlechnutí příkazu nadřízeného je možné pouze tehdy, pokud by tím osoba spáchala trestný čin, ale na základě argumentu *a maiori ad minus* je třeba toto právo k neuposlechnutí příkazu rozšířit i na možnost, kdy by tím mohl být spáchán přestupek.<sup>71</sup>

Regresní úhrada má i své zákonné limity, dle § 17 odst. 4 OdpŠ se výše regresní úhrady odvíjí od toho, zda byla osoba v pracovním či jemu na roveň postaveném poměru či ve služebním poměru, pak se výše regresní úhrady řídí zvláštními předpisy. Co se týče výše jejího uplatnění, jedná se o fakt, že regresní úhradu je možné požadovat pouze do výše zaviněné účasti úřední osoby nebo územního samosprávného celku na škodě. To platí i pro případ, že by za vzniklou škodu mohlo více osob, pak jsou povinny společně a nerozdílně se na vzniklé škodě podílet, ale neplatí, že by byly úřední osoby povinny se podílet na náhradě škody rovným dílem. Každý odpovídá finančně za škodu v té části, v jaké ji způsobil.<sup>72</sup>

Nárok na regresní úhradu je založen na principu subjektivní odpovědnosti, zakládá se tedy na zaviněném porušení právní povinnosti, což je objektivní rozpor mezi tím, jak osoba jednala a jak jednat měla a postačí, že jde pouze o nedbalost nevědomou. Tato subjektivní odpovědnost musí být prokázána a nemůže být pouze předpokládána. Prokázat zavinění je povinen ten, kdo požaduje regresní úhradu. V případném soudním řízení má soud možnost dle § 18 odst. 5 OdpŠ na určité zmírnění, tedy moderaci, regresní úhrady, a to s ohledem na to, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům osoby, která je povinna uhradit

<sup>71</sup> MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 148 - 155.

<sup>72</sup> § 17- § 18 OdpŠ

regres. Zákon ale stanovuje i nemožnost soudu uplatnit moderační právo a to v případě, že škoda byla způsobena úmyslně.<sup>73</sup>

Samosprávný celek má také, stejně jako stát, možnost požadovat regresní úhradu, pokud uhradil škodu nebo poskytl zadostiučinění za nemajetkovou újmu po tom, jehož zaviněným jednáním došlo ke vzniku škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Existuje možnost, kdy samosprávný celek může požadovat regresní úhradu po kraji nebo státu, a to v případě, že jeho zákonné rozhodnutí bylo zrušeno orgánem krajem nebo státu. Samosprávný celek poté obdržel právní názor od tohoto orgánu, kterým se řídil, když následovně vydal rozhodnutí, které bylo pro svoji nezákonnost zrušeno.<sup>74</sup> Toto ustanovení zákona dopadá většinou na situace, kdy sice zákonné, ale dosud ještě nepravomocné rozhodnutí územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti, bylo zrušeno, buďto státním orgánem nebo orgánem kraje, v odvolacím řízení. V tomto případě se totiž orgán územního samosprávného celku ve svém následném rozhodnutí musí řídit právním názorem nadřízeného orgánu, který zrušil jeho prvoinstanční rozhodnutí, tím pádem, už nemá vliv na posouzení předmětu rozhodnutí, a tak by nebylo správné, aby nesl odpovědnost za nezákonnost takového rozhodnutí, do kterého nemohl plně zasáhnout. Územní samosprávný celek tedy může vymáhat regresní úhradu po orgánu státu nebo kraje, podle toho, který orgán mu zrušil jeho zákonné rozhodnutí. Tyto orgány poté mohou uplatňovat regresní úhradu po konkrétních osobách, na základě jejich zavinění předmětného nesprávného právního názoru.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> VOJTEK, Petr. In VOJTEK, Petr, BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 206 – 209 (§ 18).

<sup>74</sup> § 23 – 25 OdpŠ

<sup>75</sup> KORBEL, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 177 - 183 (§ 20 zákona).

## 6. Způsob a rozsah náhrady škody a promlčecí lhůty

### 6. 1. Způsob a rozsah náhrady škody

Způsob a rozsah náhrady škody upravuje hlava třetí OdpŠ. Zákonodárce implementoval do zákona mnoho situací, které by mohly nastat, a vypořádal se s nimi. V první řadě došlo k zakotvení subsidiarity občanského zákoníku, tedy v případě, že by OdpŠ neobsahoval potřebná ustanovení, je třeba řídit se občanským zákoníkem.<sup>76</sup>

Existují tři možné formy odškodnění. Jedná se o náhradu skutečné škody, náhradu ušlého zisku a vedle toho o náhradu nemajetkové újmy. Tyto formy náhrady existují vedle sebe, takže se poskytuje náhrada škody za nezákonné rozhodnutí nebo za nesprávný úřední postup, a vedle toho „přiměřené zadostiučinění“ za nemajetkovou újmu, která takovýmto postupem vznikla.<sup>77</sup>

Prokázání škody a její výše leží na poškozeném. Existují i případy, kdy sice poškozený prokázal, že mu škoda vznikla, ale nedokázal prokázat výši takovéto škody, pak nastupuje určení výše škody úvahou, která se zakládá na aplikaci příslušných právních předpisů, a to buď na občanském soudním řádu, nebo na občanském zákonu.<sup>78</sup>

Zákon v první řadě pamatuje na pozůstalé po poškozeném, kterého smrt byla důsledkem výkonu veřejné moci, ať už se jednalo o výkon státní moci nebo k této smrti došlo v rámci výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků. V tomto případě mají nárok na náhradu nákladů na výživu pozůstalí a ti, kterým byly způsobeny výdaje v souvislosti s náklady na léčení nebo náklady na pohřeb, mají právo na refundaci těchto nákladů.<sup>79</sup>

Nárok na výživu mají pozůstalí podle právního předpisu, který byl platný a účinný v době, kdy na základě způsobení škody, jim byla znemožněna výživa od osoby, která zemřela v důsledku výkonu státní správy nebo v důsledku výkonu pravomocí územních samosprávných celků v samostatné působnosti. Může se jednat o nároky pozůstalých posuzované podle zákona č. 40/1964 Sb., anebo podle zákona č. 89/2012 Sb. Pokud se jedná o posuzování nároku na výživu pozůstalých podle zákona č. 89/2012 Sb., je pro tyto účely směrodatné ust. § 2966 zákona. V tomto případě mají nárok na výživu osoby, které vyživoval ke dni své smrti poškozený, anebo osoby kterým takovouto výživu byl povinen poskytovat.

---

<sup>76</sup> § 26 OdpŠ

<sup>77</sup> MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 440 - 442.

<sup>78</sup> SIMON, Pavel. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 196 - 223 (§ 26 zákona).

<sup>79</sup> § 27 OdpŠ

Toto plnění je důchodovým peněžitým plněním nákladů na výživu pozůstalých. Náleží pozůstalým ve výši, která je rovna rozdílu mezi dávkami důchodovými a tím, co by bylo možné a důvodné očekávat, že by poškozený přispíval nad rámec těchto dávek. O příspěvky na výživu může požádat, podle občanského zákoníku, manžel, předek, potomek, neprovdaná matka a osvojenci. Co se týče výpočtu výše náhrady, tak záleží na mnoha faktorech, které výslednou výši sumy ovlivňují, nejdůležitějším faktorem je výše průměrného výdělku poškozeného, dále také záleží na tom, jak dlouhý by pravděpodobně byl život poškozeného. V případě náhrady nákladů na léčení poškozeného, je opět důležité určit časové období, ve kterém ke vzniku škody došlo. Obě předmětné právní úpravy zakládají právní nárok na uhrazení účelně vynaložených nákladů tomu, kdo je vynaložil. Jedná se ať už o náklady spojené s péčí o zdraví, osobu nebo o domácnost poškozeného.<sup>80</sup>

Další možností je náhrada ušlého zisku za dobu, kdy byl poškozený ve výkonu vazby, trestu nebo zabezpečovací detence. Za takovou dobu stanoví způsob výpočtu ušlého zisku vláda v nařízení, nebo lze tento ušlý zisk vypočítat z průměrného zisku, kterého poškozený dosahoval před započítáním výkonu vazby, trestu nebo zabezpečovací detence, je-li to pro poškozeného lepší alternativou, ale obě tyto náhrady se mohou poskytnout pouze v prokázané výši. Nelze-li to nikterak prokázat, platí, že za každý den strávený ve výkonu vazby, trestu nebo zabezpečovací detence, náleží osobě náhrada ušlého zisku, a to ve výši 170 Kč za den.<sup>81</sup>

Za průměrný výdělek se bere, dle ust. Části 13, hlavy XVIII zákoníku práce, průměrný hrubý výdělek, zjištěný z hrubé mzdy a z odpracované doby v rozhodném období. Rozhodným obdobím je předcházející kalendářní čtvrtletí. Pokud však zaměstnanec neodpracoval u zaměstnavatele alespoň 21 dnů, průměrný výdělek použit nelze a musí se použít výdělek pravděpodobný. Pravděpodobný výdělek je takový výdělek, který se vypočte od začátku rozhodného období, jako výdělek, kterého by poškozený vzhledem k výdělkům dalších zaměstnancům vykonávajících stejnou práci pravděpodobně dosáhl.<sup>82</sup>

Pokud je to pro poškozeného výhodnější, a pokud o to požádá, může si za rozhodné období pro výpočet výše náhrady škody určit průměrný výdělek z doby, před zahájením trestního stíhání. Požádání není správnou volbou výrazového prostředku, protože záleží na poškozeném, aby vyčíslil škodu, a tím pádem si může i zvolit rozhodné období, pouze musí být zcela zřejmé, které rozhodné období si pro uplatnění svého nároku zvolil a tato jeho volba musí být respektována. Toto ustanovení má velmi omezenou aplikační využitelnost, protože

---

<sup>80</sup> SIMON, Pavel. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 224 - 236 (§ 27 zákona).

<sup>81</sup> § 30 OdpŠ

<sup>82</sup> § 353 - § 356 zákon č. 262/2006 Sb., zákon zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

ve velké většině případů se bude oprávněný domáhat náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím o zahájení trestního stíhání, a tak se toto ustanovení použije pouze na případy, kdy oprávněný nemá nárok na uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím o zahájení trestního stíhání, ale má nárok na náhradu ušlého zisku za nezákonnou vazbu, do které byl umístěn.<sup>83</sup>

Paušální náhrada se poskytne a použije pro výpočet náhrady škody tehdy, pokud nebylo možné vyčíslit ušlý zisk. V tomto případě je nutné prokázat, že: 1. škoda je způsobena nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, 2. v důsledku předchozího je omezena osobní svoboda poškozeného, 3. s tímto omezením osobní svobody je v příčinné souvislosti ušlý zisk, který takto vznikl, 4. není možné určení výše onoho ušlého zisku. Při splnění těchto podmínek náleží oprávněnému 170 Kč za každý započatý den výkonu vazby, trestu odnětí svobody, zabezpečovací detence nebo ochranného léčení.<sup>84</sup>

## 6. 2. Zadostiučinění za nemajetkovou újmu

Za vzniklou nemajetkovou újmu se poskytuje zadostiučinění a nezáleží na tom, zda vznikla škoda nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Nehmotná újma a poskytnutí zadostiučinění za její vznik je typické pro porušení práva na přiměřenou délku soudního řízení. Nemajetková újma se vymezuje vedle škody hmotné, majetkové, a ustanovení o majetkové škodě se na ni použijí v celém rozsahu.<sup>85</sup>

Nemajetková újma se dá definovat, jako veškerá další újma, která není majetková, tedy taková újma, která se dá vykompenzovat peněžitou, materiální satisfakcí poškozeného. OdpŠ v předchozí větě konstatovanou zásadu občanského zákoníku poněkud pozměňuje, a říká, že za nemajetkovou újmu se poskytuje peněžité zadostiučinění pouze v případě, že újmu nelze jinak dostatečně odčinit (typicky se zde má na mysli omluva) a konstatování porušení práva poškozeného se jeví jako nedostatečné. Nemajetková újma má své specifikum i v tom, že dle Evropského soudu pro lidská práva, se nemusí prokazovat, její vznik a nárok na zadostiučinění, je spojen se samotným porušením práva účastníka řízení na přiměřenou délku soudního řízení. Toto ale platí pouze pro porušení práv účastníka řízení na přiměřenou délku soudního řízení, v jiných případech musí žadatel opět unést tíhu důkazního břemene.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> SIMON, Pavel. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 242 - 243 (§ 29 zákona).

<sup>84</sup> Tamtéž. s. 243 - 247 (§ 30 zákona).

<sup>85</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 262 - 283 (§ 31a zákona).

<sup>86</sup> MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 112 – 115.

Při uplatňování nároku na přiměřené zadostiučinění musí být splněny tři podmínky pro vznik škody a těmi jsou: zaprvé, existuje nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, zadruhé, z jehož příčiny vznikla škoda a zatřetí, existuje kauzální nexus, tedy příčinná souvislost, mezi předchozími dvěma podmínkami. Zákonem je předjímáno, že vznik nemajetkové újmy je samostatným nárokem a není vázán na vznik majetkové újmy. Nemajetková újma je obtížně definovatelnou kategorií. Obtížná je jak její definice, tak i její prokazování před soudy, jedná se totiž vždy o individualizované hodnocení toho, co poškozený, uplatňující nárok bere jako újmu a do jaké míry, a tím pádem, jak velké by mu mělo být poskytnuto zadostiučinění. Nemajetková újma může nastat jako psychická újma, například z omezení osobní svobody, nebo už ze samotného započetí trestního stíhání, ale nejobvyklejším tvrzením při uplatňování zadostiučinění za nemajetkovou újmu je, že byla omezena základní práva a svobody stěžovatele.<sup>87</sup>

Zákon upravuje několik možností, jakou formou může být přiznáno zadostiučinění při způsobení nemajetkové újmy. Nejnižší formou, ale hodnotnou morální satisfakcí, je konstatování porušení práva. Porušení práva má jedno omezení a to, že nemůže být konstatováno spolu s přiznanou peněžní náhradou, protože při přiznání peněžního zadostiučinění, ono samo o sobě konstatuje porušení práva. Konstatování porušení práva se jen výjimečně použije při odškodňování újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení, ale vyloučit to nelze, zvláště v případě, kdy sice bylo soudní řízení nepřiměřeně dlouhé, ale zase ne tak dlouhé, aby to mohlo ovlivnit psychický stav poškozeného. Další možností odčinění nemajetkové újmy je omluva, což je taktéž forma morální satisfakce, zde se jedná povětšinou o omluvu písemnou, ale může být i omluva ústní. O zadostiučinění ve formě omluvy musí poškozený požádat a většinou má své místo tam, kde bylo zasaženo do osobnostní sféry jednotlivce a to nějakým dehonestujícím způsobem.<sup>88</sup>

Peněžité zadostiučinění nastupuje v případech, kdy se všechna výše zmíněná zadostiučinění jeví jako nedostačující. Při určení výše náhrady za nepřiměřenou délkou soudního řízení se vypočítá jako násobek zohlednitelné délky řízení a základní částky, která se stanoví s přihlédnutím k okolnostem celkové délky řízení a postupu orgánů veřejné moci. Takto stanovená výše zadostiučinění může být dále ovlivňována řadou faktorů. Jako je například banálnost věci, či to, že celou dobu nepřiměřeného řízení byla věc vedena na jediném stupni soudní soustavy, toto nahrává poškozenému a mělo by to být zhodnoceno ve

---

<sup>87</sup> IŠTVÁNEK, František. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 262 - 283 (§ 31a zákona).

<sup>88</sup> HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016, s. 98 - 100.

zvýšení základní částky, a naopak pokud šlo o věc složitou či značně složitou nebo se poškozený na protahování délky řízení podílel, pak se základní částka o určitá procenta snižuje.<sup>89</sup>

### 6. 3. Promlčecí lhůty

Pojem promlčení vystihuje právní stav, kdy v důsledku uplynutí určitého časového úseku je právo oslabeno. K tomuto oslabení dochází z důvodu toho, že oprávněný výkon svého práva nechránil před tímto marným uplynutím lhůty. Ne všechna práva se mohou promlčet, typicky se nepromlčují práva osobnostní. Právo na zadostiučinění též podléhá promlčecí lhůtě a zároveň ho nelze převést na jiného.<sup>90</sup>

OdpŠ v ust. § 32 odst. 3 stanoví, že: „*Nárok na náhradu nemajetkové újmy se promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen.*“ V případě nároku na zadostiučinění za nepřiměřenou délku soudního řízení se okamžik počátku běhu promlčecí lhůty spojuje s koncem předmětného soudního řízení. A to u obou promlčecích lhůt, jak subjektivní promlčecí lhůty, v trvání šesti měsíců, tak i objektivní promlčecí lhůty, v trvání deseti let. Koncem předmětného řízení se rozumí okamžik nabytí právní moci rozhodnutí, a to posledního vydaného v dané věci. Promlčecí lhůta se uplatňuje také u nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. I zde se uplatňují dvě možnosti běhu promlčecí lhůty, a to jak objektivní promlčecí lhůta, tak subjektivní promlčecí lhůta a jejich délka je stejná jako v předchozím případě. Subjektivní promlčecí lhůta začíná běžet od okamžiku, kdy se poškozený o škodném následku dozvěděl a objektivní promlčecí lhůta běží od okamžiku, kdy nastala právní skutečnost, s jejímž vznikem je nemajetková újma spojena. Tyto lhůty jsou na sobě nezávislé a v případě, že uplyne subjektivní promlčecí lhůta a orgán veřejné moci se tohoto uplynutí dovolá, pak nezáleží na tom, že objektivní lhůta ještě neuběhla a nárok na náhradu škody je promlčen.<sup>91</sup>

Promlčecí lhůta se také v rámci uplatnitelnosti nároku proti státu nebo územním samosprávným celkům, a tím pádem zachování práv poškozeného, staví na dobu nejdéle 6 měsíců, ode dne uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného správního úřadu. Toto

---

<sup>89</sup> MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 116 – 118.

<sup>90</sup> KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 165 – 174.

<sup>91</sup> Tamtéž.

uplatnění u příslušného úřadu je podmínkou, aby poškozený mohl tento nárok případně uplatnit u soudu.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> SIMON, Pavel. In IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti za škodu ...*, s. 320 - 323 (§ 35 zákona).

## **7. Postupy při posouzení žádostí o odškodnění v praxi vybraných ministerstev**

V praktické části této práce jsem se zaměřila na postupy vybraných ministerstev v rámci jejich přístupu k nárokům na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

V rámci tohoto výzkumu jsem využila zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Pro zasílání dotazů jsem zvolila e-mail, jelikož všechna ministerstva uváděla e-mailové adresy, na které je možno dotazy zaslat. Na všechna ministerstva jsem zaslala stejný dotaz, v tomto znění:

„1. Byla na ministerstvo doručena žádost o náhradu škody, která byla způsobena při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem? Jedná se mi o roky 2012 - 2017.

2. V případě že ano, kolik žádostí bylo směřováno na nezákonné rozhodnutí a kolik jich bylo směřováno na nesprávný úřední postup, za jednotlivé roky a kolik těchto žádostí bylo vyřízeno kladně pro stěžovatele?

3. Kolik peněz bylo vyplaceno stěžovatelům celkem, za jednotlivé roky, poté, co byly jejich žádosti vyřízeny?“

Toto podání jsem doplnila svými osobními údaji, které jsou podle zákona vyžadovány, a takto jsem žádost o informace odeslala. Prakticky obratem jsem obdržela vyrozumění, že moje žádost byla přijata a bude dále zpracována.

Odpovědi od daných ministerstev jsem obdržela v zákonné třicetidenní lhůtě. Neobdržela jsem ale odpovědi na mnou zadané otázky, neboť to by vyžadovalo uhrazení nemalých finančních částek v řádech desítek tisíc korun u jednoho ministerstva, ale byly mi poskytnuty údaje, které byly využitelné v mé bakalářské práci. Jednalo se o obecnější informace, které buďto byly vypracovány jako odpovědi na jiné dotazy, anebo se jednalo o data, která si ministerstvo zpracovalo v rámci vlastního průzkumu dané problematiky. Toto obdržení ne zcela kompletních informací, je také odůvodněním prázdných míst v tabulkách, které jsou zpracováním statistických údajů, které mi byly zaslány ministerstvy. Tabulky se statistickými daty, která jsem získala jsou uvedeny v přílohách č. 1 až 4 této práce.

Ve svém původním dotazu jsem požadovala data za období 2012 -2017. V návaznosti na to, že jsem obdržela jiná data, jsem tato data obdržela i za různé roky, a tak abych mohla srovnat vybraná ministerstva, musela jsem časové období zúžit a pro srovnávání zvolit roky 2014 – 2017.

Ministerstva jsem zvolila tak, abych měla co nejširší záběr činností, které stát vykonává. Ze získaných údajů jasně vyplývá, že z mnou oslovených ministerstev, nejméně žádostí o náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, dopadá v letech 2014 - 2016 na Ministerstvo obrany. V roce 2017 bylo nejméně podání učiněno na Ministerstvu kultury a to žádné.

Naopak, jednoznačně nejvíce žádostí o náhradu škody bylo podáno na Ministerstvo spravedlnosti. Ministerstvo spravedlnosti vyřizuje řádově tisíce žádosti ročně, kdežto ostatní ministerstva nejvýše stovku. Co se týče výplaty výše odškodnění, v této oblasti také zaujímá první místo Ministerstvo spravedlnosti, které vyplácí odškodnění v řádu stovek milionů ročně, ostatní ministerstva se pohybují v řádech maximálně stovek tisíců.

Tato výrazná odchylka může být způsobena, dle mého názoru, hlavně tím, že Ministerstvo spravedlnosti je příslušné k projednání škody způsobené vazbou, výkonem trestu a ochranným opatřením, a toto je oblast, která dopadá na značné množství osob, které by mohly nárokovat náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Mou domněnku potvrdili autoři Mates a Severa, kteří ve své knize *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*, konstatují, že Ministerstvo spravedlnosti nejčastěji řeší nárok na náhradu škody způsobenou rozhodnutím o vazbě nebo nárok na náhradu škody způsobenou usnesením policejního orgánu o sdělení obvinění.<sup>93</sup>

Ministerstvo vnitra, které jsem do svého vzorku zvolila pro jeho značnou návaznost na téma mé práce, vyřizuje většinou řádově dvě desítky stížností ročně a výše náhrad které poskytuje, se pohybují maximálně okolo půl milionu korun, v mnou zkoumaném časovém horizontu.

---

<sup>93</sup> MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 164 – 167.

## Závěr

Právní úprava postupů při uplatňování nároku na náhradu škody ve veřejné správě v režimu OdpŠ k odškodňování poškozených, kterým vznikla škoda v důsledku nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, ať už státu nebo územního samosprávného celku je dle mého názoru účelná a dobře uplatnitelná. Zákon neklade žádné speciální podmínky, které by do značné míry ztěžovaly nebo dokonce znemožňovaly uplatnění a následné projednání nároku na náhradu škody. Po novelizaci OdpŠ zákonem č. 160/2006 Sb., bylo zakotveno právo na náhradu nemajetkové újmy způsobené průtahy v řízení. Jednoznačně tak došlo k posílení právního postavení žadatele o náhradu škody, a to tím, že není omezen pouze na skutečnou škodu nebo ušlý zisk, ale nyní může po splnění zákonných podmínek nárokovat i vzniklou nemajetkovou újmu.

Cíle, které jsem si pro svou práci zvolila, se mi nepodařilo v plném rozsahu splnit, neboť jsem nezískala data, která jsem požadovala a musela jsem se tedy mírně odchýlit a zpracovat data předložená ministerstvy.

Co se týče budoucí právní úpravy, tedy pohledů de lege ferenda, dle mého názoru by se mohla zkrátit lhůta, kterou má vymezenou správní orgán, u něhož byla podána žádost o náhradu škody, aby o této žádosti rozhodl. V zákoně je stanovena lhůta šestiměsíční a dle mého názoru je tato lhůta zbytečně dlouhá a odporuje tím principu rychlosti veřejné správy. Tuto lhůtu bych zkrátila na tři měsíce s tím, že ve zcela výjimečných a odůvodněných případech by mohla být prodloužena, ale maximálně o měsíc. Odůvodněné případy bych vymežila jako případy, které pro svoji rozsáhlost a obtížnost nelze vyřešit ve tříměsíční lhůtě.

Dále negativně hodnotím zákonem nezakotvenou povinnost předběžného projednání u příslušného orgánu v případě, že je uplatňován nárok na náhradu škody způsobenou orgány územního samosprávného celku v samostatné působnosti. Dle mého názoru by se zakotvením této povinnosti předběžného projednání alespoň z části zamezilo podávání žalob na náhradu škody na územní samosprávné celky, a tím pádem by se celý nárok mohl vyřídit daleko rychleji a bez dalších nákladů pro obě zúčastněné strany.

Celkově hodnotím právní úpravu OdpŠ za dostatečnou a životaschopnou právní regulaci, která de lege lata dokazuje, že optimálně odpovídá jak potřebám veřejné správy, tak i adresátů veřejné správy.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

- HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016. 160 s.
- HENDRYCH, Dušan. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s.
- IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2017. 376 s.
- KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. 208 s.
- MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. 176 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Praha: Vydavatelství Doplněk, 2012. 428 s.
- RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2015. 1224 s.
- VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. 439 s.

### Právní předpisy

- zákon č. 82/1998 Sb., zákon 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. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

#### Odborné články

- FRUMAROVÁ, Kateřina. Vliv Rady Evropy na českou právní úpravu odpovědnosti veřejné správy za škodu a její aplikaci v praxi. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 108 – 119.
- PITROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 22, s. 788 – 793.

#### Judikatura

- náleží Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS. 36/08
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 5048/2009
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3226/2013
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1382/2014
- náleží Ústavního soudu ze dne 9. srpna 2016, sp. zn. III. ÚS 157/16

#### Internetové zdroje

- COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS. *Recommendation no. R (84) 15 of the Committee of Ministers to member states relating to public liability*. [online]. 18 září 1984 [cit. 3. června 2018]. Dostupné na <<https://rm.coe.int/16804e3398>>.
- KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění*. [online]. ochrance.cz, 10. listopadu 2010 [cit. 3. června 2018]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni>>.

## **Shrnutí**

V této práci se zabývám podmínkami a postupem uplatňování nároku na náhradu škody ve veřejné správě. Jedná se o „často diskutované téma“ mezi laickou i odbornou veřejností.

Na začátku jsem vymezila základní pojmy, které v práci používám. Dále jsem rozebrala podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem, ať už byla tato škoda způsobena při výkonu státní moci nebo územním samosprávným celkem v rámci samosprávy. V další části této práce se věnuji postupu při uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Následuje kapitola, ve které se zabývám regresní úhradou a v předposlední kapitole se zaměřuji na nemajetkovou újmu, způsoby náhrady škody, a také na promlčecí lhůty. Závěr mé práce je praktickou částí a zaměřuje se na postup vybraných ministerstev při posuzování nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

## **Abstract**

In this thesis I deal with conditions and procedure of claiming damages in public administration. It is „frequently discussed“ among the general community as well as the professional community.

At the beginning of my thesis I define basic terms that I use in this thesis. Furthermore I analyze the conditions of claims for damages caused by unlawful decision and maladministration whether it was caused by the state or by the territorial unit within the self-government. The next part of this thesis is devoted to the procedure of claiming compensation for damage caused by unlawful decision or maladministration. The following is a chapter in which I deal with regression payments and in last but one chapter I focus on non-pecuniary damage, compensation for damages, and also on limitation periods. The conclusion of my thesis is a practical part and focuses on the procedure of selected ministries in assessing the claim for damages caused by unlawful decision and maladministration.

**Klíčová slova**

Veřejná správa, Samospráva, Odpovědnost za škodu, Nezákonné rozhodnutí, Nesprávný úřední postup, Škoda, Nárok na náhradu škody, Regresní úhrada

**Key words**

Public administration, Self-government, Liability, Unlawful decision, Maladministration, Damage, Claim for damages, Regression payments

## Příloha č. 1

Statistická data vybraných ministerstev o uplatňování nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci za rok 2014

	Počet podání žádosti ve věci nároku na náhradu škody	Počet žádostí, kterým bylo zcela vyhověno	Počet žádostí, kterým bylo nevyhověno	Výše vyplaceného odškodnění
Ministerstvo spravedlnosti	3917	264	2271	97,769 mil. Kč
Ministerstvo vnitra		16		431.773,- Kč
Ministerstvo kultury		1		253.915,61,- Kč
Ministerstvo školství, mládeže, tělovýchovy a sportu	8	1	7	20.000,- Kč
Ministerstvo obrany	3	0	3	0,- Kč
Ministerstvo dopravy	66	12	54	123.210,26,- Kč
Ministerstvo financí	118	13	105	336.890,- Kč

**Příloha č. 2**

Statistická data vybraných ministerstev o uplatňování nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci za rok 2015

	Počet podání žádosti ve věci nároku na náhradu škody	Počet žádostí, kterým bylo zcela vyhověno	Počet žádostí, kterým bylo nevyhověno	Výše vyplaceného odškodnění
Ministerstvo spravedlnosti	3629	250	1673	94,366 mil. Kč
Ministerstvo vnitra		17		587.207,- Kč
Ministerstvo kultury		1	0	7.222.928,90,- Kč
Ministerstvo školství, mládeže, tělovýchovy a sportu	23	5	18	176.278,81,- Kč
Ministerstvo obrany	6	1	5	1.210,- Kč
Ministerstvo dopravy	104	19	85	281.938,- Kč
Ministerstvo financí	84	14	70	140.233,- Kč

**Příloha č. 3**

Statistická data vybraných ministerstev o uplatňování nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci za rok 2016

	Počet podání žádosti ve věci nároku na náhradu škody	Počet žádostí, kterým bylo zcela vyhověno	Počet žádostí, kterým bylo nevyhověno	Výše vyplaceného odškodnění
Ministerstvo spravedlnosti	3761	250	1673	98.404 mil. Kč
Ministerstvo vnitra		7		169.506,- Kč
Ministerstvo kultury	0	0	0	0
Ministerstvo školství, mládeže, tělovýchovy a sportu	11	1	10	128,- Kč
Ministerstvo obrany	0	0	0	0
Ministerstvo dopravy	126	35	91	240.452,29,- Kč
Ministerstvo financí	66	16	50	37.831,- Kč

#### Příloha č. 4

Statistická data vybraných ministerstev o uplatňování nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci za rok 2017, dle stavu k 27. 2. 2018

	Počet podání žádosti ve věci nároku na náhradu škody	Počet žádostí, kterým bylo zcela vyhověno	Počet žádostí, kterým bylo nevyhověno	Výše vyplaceného odškodnění
Ministerstvo spravedlnosti	3511	284	2365	110.395 mil. Kč
Ministerstvo vnitra		5		94.534,20,- Kč
Ministerstvo kultury	0	0	0	0
Ministerstvo školství, mládeže, tělovýchovy a sportu	16	0* 2 žádosti jsou posuzovány	14	0,- Kč
Ministerstvo obrany	105	0	105	0
Ministerstvo dopravy	141	18	123	246.417,32,- Kč
Ministerstvo financí	90	6	84	81.987,- Kč