

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Kristýna Rozsivalová

**Kompenzace nemajetkové újmy
způsobené průtahy a nepřiměřenou délkou přestupkového řízení**

Diplomová práce

Olomouc 2024

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Kompenzace nemajetkové újmy způsobené průtahy a nepřiměřenou délkou přestupkového řízení* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 189 930 znaků včetně mezer.

V Mohelnici dne 18. 3. 2024

.....

Kristýna Rozsivalová

Poděkování

Touto cestou bych ráda poděkovala svému vedoucímu diplomové práce JUDr. Tomáši Grygarovi, Ph.D., za odborné vedení mé práce, jeho vstřícnost a cenné rady při jejím zpracování. Ráda bych také poděkovala své rodině za jejich bezbřehou podporu a trpělivost po celou dobu mého studia.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	8
1. Obecná východiska	12
1.1 Průtahy	12
1.2 Pojem (ne)průměřené délky řízení	13
1.3 Pojmový rozdíl mezi průtahy a nepřiměřenou délkou řízení	14
1.4 Ústavněprávní východiska zákazu průtahů a nepřiměřené délky řízení	16
1.5 Nepřiměřená délka řízení podle OdpŠk	18
2. Nepřiměřená délka řízení a prekluzivní doby přestupků	21
2.1 Obecné prekluzivní doby podle PřesZ	23
2.1.1 Základní východiska	23
2.1.2 Stanovení prekluzivní doby	25
2.2 Prekluzivní doby stanovené zvláštními zákony	27
3. Nárok na kompenzaci nemajetkové újmy v přestupkovém řízení	30
3.1 Aplikovatelnost LZPS a EÚLP na přestupkové řízení	30
3.2 Stanovisko NS ve vztahu k přestupkovému řízení	35
3.3 Předpoklady přiznání nároku na zadostiučinění dle OdpŠk	35
3.3.1 Subjekty odpovědnostního vztahu	37
3.3.2 Nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení	39
3.3.3 Vznik nemajetkové újmy	41
3.3.4 Příčinná souvislost	43
3.4 Určení délky řízení	45
3.4.1 Počátek řízení	45
3.4.2 Konec řízení	47
3.4.3 Celková délka řízení	47
3.5 Kritéria rozhodná pro posouzení průměřenosti délky řízení	54
3.5.1 Složitost případu (řízení)	54
3.5.2 Jednání poškozeného	56
3.5.3 Postup orgánů veřejné moci během řízení	58

3.5.4	<i>Význam předmětu řízení pro poškozeného</i>	60
3.5.5	<i>Závěr o (ne)priměřenosti délky řízení</i>	62
3.6	Uplatnění nároku	62
3.7	Priměřené zadostiučinění	63
3.7.1	<i>Formy zadostiučinění</i>	65
3.8	Stanovení a prokázání výše peněžitého zadostiučinění	68
3.9	Řetězení kompenzačního řízení	71
3.10	Otázka kompenzace v podobě snížení správního trestu	73
	Závěr	77
	Seznam použitých zdrojů	80
	Abstrakt	89
	Klíčová slova	89
	Abstract	90
	Key words	90

Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
DŘ	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
EÚLP	sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
LZPS	usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedení ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
OdpŠk	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
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
PřesZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2000 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
SSZ	zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů
Stanovisko NS	stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010
TOPO	zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
TrŘ	zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
TrZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

ÚS

Ústavní soud

Ústava

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

Úvod

Přestože se v rámci moderního právního prostředí stále častěji klade důraz na zajištění rychlosti a efektivity, praxe se od zákonných požadavků a teoretických konstrukcí značně odchyluje. Dlouhá čekání na vyřízení přestupkových řízení často představují pro jednotlivce nepříznivé důsledky, a to nejen v podobě neustálého navyšování finančních nákladů, ale rovněž ve frustraci a nejistotě ohledně výsledku řízení, což může v souhrnu vést až ke ztrátě důvěry v právní systém.

V reakci na tyto problémy se objevují mechanismy kompenzace, jež mají za cíl alespoň částečně vyrovnat utrpěné újmy a obnovit důvěru ve spravedlnost. Zde sehraje roli institut kompenzace nemajetkové újmy za průtahy a nepřiměřenou délku řízení, který se stává stěžejním tématem současného právního diskurzu. Vychází se z předpokladu, že průtahy v řízení a jeho nepřiměřená délka představují zásadní zásah do práv subjektů zapojených do řízení, což vede k nutnosti jejich kompenzace. Tato problematika tedy není pouze otázkou náhrady za ztrátu času, ale zahrnuje i širší rozměr ochrany individuálních práv a principů právního státu.

Cílem předkládané diplomové práce je rozbor právního rámce a aplikační praxe v oblasti kompenzace nemajetkové újmy za průtahy a nepřiměřenou délku přestupkového řízení. Konkrétně je zkoumáno, zda současná právní úprava OdpŠk ve spojení s PřesZ dostatečně a srozumitelně řeší problematiku kompenzace nemajetkové újmy za průtahy a nepřiměřenou délku přestupkového řízení, resp. zda poskytuje dostatečně účinný právní nástroj k ochraně základních práv osob zúčastněných na přestupkovém řízení. Přihlíženo je nejen k judikatuře českých soudů, ale také k rozsáhlé rozhodovací praxi ESLP.

První část práce zakotvuje obecná východiska zahrnující vytyčení základních pojmových rozdílů mezi průtahy a nepřiměřenou délkou řízení, dále ústavněprávní základy zákazů těchto jevů a zákonnou úpravu v rámci OdpŠk. Po teoretickém úvodu následuje rozbor judikatury týkající se řešení konkrétních případů a použití legislativy v praxi. S ohledem na zaměření je s odkazem na judikaturu ESLP řešena otázka, zda a za jakých podmínek spadají přestupková řízení pod působnost čl. 6 EÚLP a dále zda mají účastníci přestupkového řízení rovněž právo na zadostiučinění nemajetkové újmy způsobené průtahy a nepřiměřenou délkou řízení.

Následující kapitola se zabývá podstatou a vymezením prekluzivních dob přestupků s ohledem na posouzení přiměřenosti délky přestupkových řízení. Právě prekluzivní doby

představují důležitý nástroj pro vyvážení zájmů, kde na jedné straně je jejich základním principem zajištění rychlého a spravedlivého procesu s důrazem na ochranu práv účastníků řízení a předcházení situací, v nichž by mohlo dojít k zahájení řízení nebo skončení řízení v nepřiměřeně dlouhou dobu od spáchání přestupku, a na druhé straně zájem na poskytnutí dostatečného prostoru příslušným orgánům pro projednávání přestupků a pro případné ukládání adekvátních správních trestů. K posouzení přiměřenosti zákonných prekluzivních dob jsou nejprve definovány základní pojmy a následně komparativně zkoumány obecné prekluzivní doby stanovené PřesZ a doby upravené u přestupků podle vybraných zvláštních zákonů. V souvislosti s tímto je řešena otázka týkající se nejen efektivity stanovených délek prekluzivních dob směřujících k zabránění případným průtahům a nepřiměřeným délkám řízení, ale rovněž systematickosti úpravy za současného předestření vlastních návrhů a podnětů k možným změnám.

Další část práce je již věnována vymezení předpokladů přiznání nároku na kompenzaci nemajetkové újmy za průtahy a nepřiměřenou délku přestupkového řízení, a to včetně nastínění možných forem zadostiučinění a uplatnění nároku. Jednotlivé předpoklady nároku jsou nejprve obecně definovány a následně zasazeny do kontextu přestupkového řízení s přihlédnutím k ustálené judikatuře, neb právě praxe neustále formuje a doplňuje pravidla poskytování přiměřeného zadostiučinění. Zohledňovány jsou závěry z různých právních odvětví, zejména z odvětví trestního práva, a to s ohledem na vzájemný vztah s přestupkovým řízením. K tomuto je rovněž řešena otázka, zda a případně do jaké míry lze použít Stanovisko NS ve vztahu k přestupkovým řízením.

Následně je rozvedena problematika stanovení a prokázání výše peněžitého zadostiučinění. Přestože je možné diskutovat o různých aspektech stanovení a prokázání výše peněžitého zadostiučinění ve vztahu k přestupkovým řízením jako je například způsob výpočtu, faktory, které se berou v úvahu při určování výše v individuálních případech, anebo ve srovnání s podobnými případy z minulosti, bude tato problematika s ohledem na limitující rozsah diplomové práce vytyčena obecně s odkazem na rozhodovací praxi soudů, přičemž představí principy a postupy s ní spojené.

Navazující podkapitola řeší otázku řetězení kompenzačního řízení, a to v návaznosti na judikaturu NS, ÚS a ESLP. Prvním krokem je analýza přístupů, které soudy zaujaly v rámci již řešených případů. Důkladným zkoumáním jejich rozhodnutí a stanovisek lze získat ucelený pohled na různé aspekty řetězení kompenzačních řízení a důležité právní zásady s tím spojené.

Cílem této kapitoly je poskytnout ucelený pohled na problematiku řetězení kompenzačních řízení a navrhnout konkrétní koncepci řešení, která může přispět k efektivnímu a spravedlivému fungování v této oblasti.

V poslední řadě je řešena otázka, zda v důsledku průtahů nebo nepřiměřené délky řízení může dojít ke kompenzaci v podobě snížení správního trestu. Vzhledem k tomu, že zákon neobsahuje explicitní ustanovení umožňující tuto formu kompenzace, je zvažováno, zda by taková úprava měla být zavedena. Přitom jsou diskutovány rozdíly mezi trestním a přestupkovým řízením a v návaznosti na to řešena otázka uplatnění analogie trestního práva. Pro posouzení této problematiky jsou mimo jiné kriticky analyzovány rozsudky NSS ze dne 3. 9. 2015, č. j. 3 As 212/2014-36, a ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28. Na základě provedené analýzy těchto a dalších citovaných rozhodnutí daná kapitola cílí na navržení změny či případných doporučení pro zlepšení legislativy a procesních pravidel.

Z hlediska užití obecně teoretické a vědecké metodologie jde o práci analyticko-syntetickou s dovozováním všeobecnějších závěrů, a to převážně skrze indukci, neb celá řada postupů, pravidel je formována neustále se vyvíjející judikaturní praxí. Současně je ve velké míře kombinován přístup analytický a komparativní, neboť právě tato kombinace umožňuje detailní průzkum relevantní legislativy, judikatury a odborné literatury týkající se problematiky odškodnění nemajetkové újmy za průtahy a nepřiměřenou délku přestupkového řízení, a to jak na národní, tak i mezinárodní úrovni. Právě s ohledem na úpravu odpovědnosti státu ve smyslu OdpŠk, jež prozírá skrze téměř všechny právní oblasti, lze pomocí těchto přístupů snadněji prozkoumat právní úpravu za současného srovnání specifických pravidel platných pro jednotlivá právní odvětví. Tímto způsobem je tak možné získat ucelenější perspektivu na danou problematiku a identifikovat osvědčené postupy či alternativní přístupy.

Použité zdroje zahrnují kromě právních předpisů a důvodových zpráv také rozhodnutí správních i civilních soudů, jakož i ESLP, a odbornou literaturu, u nichž je provedena analýza a syntéza s cílem poskytnout ucelený pohled na zkoumanou problematiku. Výzkum je založen na pečlivé rešerši dostupných zdrojů, přičemž zvláštní důraz je kladen na judikaturu čítající více jak 120 soudních rozhodnutí, včetně rozhodovací praxe ESLP, který významně formuje praxi v oblasti kompenzace za průtahy a nepřiměřenou délku řízení. Při zpracování práce jsem vycházela vedle OdpŠk, PřesZ a důvodových zpráv k těmto zákonům z celé řady dalších zákonů, komentářů či odborných článků zaměřujících se na specifické oblasti. Rovněž jsem pracovala s širokým spektrem monografií, jež se problematikou obecné kompenzace

nemajetkové újmy za průtahy a nepřiměřenou délku řízení zabývají a přispívají svými náhledy na věc, nicméně žádná z nich se doposud specificky nevěnuje otázce ve vztahu k přestupkovému řízení. Už jen z tohoto důvodu považuji tuto diplomovou práci za přínosnou, neboť čtenáři poskytuje komplexní přehled ke kompenzaci nemajetkové újmy za průtahy a nepřiměřenou délku zaměřený na přestupková řízení, navíc doplněný o vybrané problematické aspekty.

V souhrnu by diplomová práce měla přinést cenné poznatky o aktuálním stavu právní úpravy a praxe v oblasti kompenzace za průtahy a nepřiměřenou délku přestupkového řízení. Přičemž tyto poznatky a navrhované změny by měly sloužit nejen jako návrhy pro potenciální legislativní zakotvení, ale rovněž pro další výzkum a diskusi o tom, jak nejlépe zajistit ochranu práv jednotlivců v tomto klíčovém aspektu spravedlnosti.

Diplomová práce vychází z právní úpravy účinné ke dni 18. 3. 2024.

1. Obecná východiska

1.1 Průtahy

Zákon v případě práva na řádný průběh řízení z hlediska délky pracuje se dvěma možnými situacemi. Jde jednak o existenci tzv. průtahů *sensu stricto*, jež představují případy určitého časového úseku nečinnosti příslušného orgánu, ke které nejsou objektivní relevantní důvody.¹ Lapidárně řečeno jde o prodlevy, v jejichž důsledku řízení u příslušného orgánu neprobíhá plynule, jednotlivé povinné úkony na sebe „hladce“ nenavazují, orgán překračuje lhůty stanovené právním předpisem pro konkrétní úsek řízení. Ve smyslu § 13 odst. 1 OdpŠk jde o porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, přičemž není-li konkrétní lhůta zákonem stanovena, pak se za porušení považuje, neučiní-li tak příslušný orgán ve lhůtě přiměřené². Je patrné, že posouzení situací, ve kterých zákon stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí nebo provedení úkonu, bude jednodušší. Současně lze doplnit, že porušení povinnosti vydat rozhodnutí ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí OdpŠk se vztahuje ke skončení řízení v určité věci. Naopak prodlení soudu s vydáním rozhodnutí, jímž se řízení nekončí, je posuzováno jako porušení povinnosti učinit úkon ve smyslu § 13 odst. 1 věty druhé a třetí OdpŠk.³

Konkrétním příkladem průtahů může být především nedodržení lhůty pro vydání správního rozhodnutí, ale i pro učinění procesních úkonů, jako například odkládání ustanovení tlumočnicka, nenařízení jednání příslušným orgánem po delší dobu, nevyzvání stran k vyjádření se k předmětnému návrhu nebo vydání rozhodnutí po lhůtě stanovené příslušným právním předpisem.

V druhém případě jde o pojem nepřiměřené délky řízení, u něhož je oproti tzv. průtahům *sensu stricto* rozhodná celková délka řízení, která přesáhla hranici přiměřenosti (blíže podkapitola 1.2). K pojmovým rozdílům mezi průtahy a nepřiměřenou délkou řízení blíže podkapitola 1.3.

¹ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 66.

² Jde o tzv. neurčitý právní pojem, který „zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby rozhodl, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv. Při interpretaci neurčitěho právního pojmu se pak uvážení správního orgánu, na rozdíl od realizace diskreční pravomoci, zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitěho právního pojmu“ (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007, sp. zn. 7 As 78/2005).

³ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 262, marg. č. 384.

1.2 Pojem (ne)přiměřené délky řízení

Pojem nepřiměřené délky řízení spadá jako jeden z případů nesprávného úředního postupu do problematiky nezákonné nečinnosti veřejné správy.⁴ Jde o negativní jev, který svou podstatou zasahuje do obecných zásad veřejné správy, zejména zásad rychlosti a hospodárnosti, společně označovaných jako zásada procesní ekonomie. Příčin nečinnosti je celá řada, všeobecně se může jednat o neefektivně fungující organizaci, strukturu veřejné správy, nedostatek materiální vybavenosti či například přetíženost v důsledku nedostatečného personálního rozložení a kvalifikace pracovníků. Veřejná správa má však být aktivním vykonavatelem realizujícím veřejnoprávní cíle, úkoly, její všeobecnou povinností je v zákonem stanovených případech konat. Jakoukoli nezákonnou nečinností tak naprosto porušuje a podráží princip zákonnosti jakožto jeden ze základních principů, na kterých stojí výkon veřejné správy v demokratickém právním státě.⁵

Vzhledem k tomu, že zásady, včetně zásady rychlosti, jsou již konkretizací ústavních a mezinárodních požadavků, má podle ÚS zásah spočívající v nepřiměřené délce řízení negativní dopad na ústavně zaručený princip právní jistoty a důvěry občanů v ochranu jejich základních práv a svobod ze strany orgánů státní moci. Takovéto zásahy jsou neomluvitelné a ničím zdůvodnitelné, jak uvedl ÚS: „*v žádném případě nelze na občany přenášet technicko organizační problémy státních orgánů*“.⁶ Je v zájmu každého demokratického právního státu, aby orgány veřejné moci jednaly včas, bez zbytečných průtahů a bez zbytečných nákladů. Tento názor projevil také NS ve svém odůvodnění Stanoviska NS, ve kterém souladně s judikaturou ESLP uvedl, že „*nejvhodnějším a z dlouhodobého hlediska žádoucím řešením problematiky nepřiměřeně dlouhých řízení jsou preventivní opatření; taková právem předvídaná organizace a takové právem regulované fungování moci soudní, které poskytuje podmínky k vedení řízení, jehož výsledkem jsou co možná nejrychlejší rozhodnutí ve věci samé, a to při zachování principů zákonnosti a spravedlivosti řízení.*“⁷ Nicméně koncepce zaměřená na vybudování funkčních a účelných preventivní opatření, jež by vedla ke snížení nepřiměřeně dlouhých řízení, není okamžitým řešením, neboť zavedení změn či nových přístupů je otázkou komplexní, týkající se jak vnitřní, tak i vnější části státního aparátu. Okamžité řešení momentálně poskytuje institut

⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 34-41.

⁵ GRYGAR, Tomáš. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 40-41.

⁶ Nález ÚS ze dne 12. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98.

⁷ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod I.

kompenzace vzniklých škod a újem, který však jako určitá náprava reaguje na již vzniklé škody, nikoli jako opatření preventivní.⁸

Právo každého na projednání jeho záležitosti „v přiměřené lhůtě“ upravuje jako součást práva na spravedlivý proces čl. 6 odst. 1 EÚLP, současně jej lze dovodit také z čl. 38 odst. 2 LZPS, který garantuje právo každého na projednání věci „bez zbytečných průtahů“ coby součást práva na soudní a jinou právní ochranu.⁹ Dle dikce OdpŠk vzniká odpovědnost v případech, kdy příslušný orgán neučiní úkon či nevydá rozhodnutí v zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě.¹⁰ Výslovnou definici nepřiměřené délky řízení nám ale legislativa nepodává, jde o neurčitý subjektivní právní pojem, který s ohledem na individualitu a odlišné povahy řízení nelze bez zhodnocení konkrétních okolností případu všeobecně definovat. Pro lepší představu a terminologické upřesnění pojmu jde o takové situace nesprávného úředního postupu, kdy samotná celková délka, bez ohledu na plynulost dílčích úseků, úkonů příslušného orgánu v řízení, přesáhla hranici přiměřenosti.¹¹ ESLP se zabýval vymezením obdobného neurčitého právního pojmu, a sice „přiměřené lhůty“,¹² přičemž v rámci své ustálené judikatury vymezil kritéria pro posouzení okolností případu.¹³ Obdobná kritéria byla následně převzata českými soudy a promítnuta do samotné zákonné úpravy ve vztahu k posuzování přiměřenosti doby řízení (blíže podkapitola 3.4).¹⁴

1.3 Pojmový rozdíl mezi průtahy a nepřiměřenou délkou řízení

Nejen v rámci obecné praxe, ale také v samotných právních předpisech, např. čl. 38 odst. 2 LZPS, je pojem průtahy užíván a často v praxi terminologicky zaměňován za situace, které významově spadají pod termín nepřiměřené délky řízení. Ačkoli jde v obou případech o jevy negativní, související s nečinností veřejné správy, je nezbytné jejich pojmové rozlišení s ohledem na případné dopady a potenciální vznik odpovědnosti a s tím potenciálními nároky.

Pro vznik práva na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění vyložil NS ve svém Stanovisku pojmový rozdíl a vzájemné propojení obou rozebíraných jevů následovně: „Průtahy v řízení jsou jevem, kdy soud (či jiný státní orgán) nekoná v zákonem stanovené či

⁸ KOLBA, Jan. In: KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 75.

⁹ Ust. čl. 6 odst. 1 EÚLP; ust. čl. 38 odst. 2 LZPS.

¹⁰ Ust. § 13 odst. 1 OdpŠk.

¹¹ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 66.

¹² Ust. čl. 6 odst. 1 EÚLP.

¹³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 50-51.

¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., zvláštní část, k bodu 26.

*přiměřené době, a jde tedy zpravidla (nikoliv však vždy) o příčinu nepřiměřené délky řízení. K porušení práva na přiměřenou délku řízení však dochází tehdy, jestliže řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, a to bez ohledu na to, zda v daném případě byly zaznamenány průtahy ze strany příslušného orgánu. Jinými slovy řečeno, k porušení práva na přiměřenou délku řízení může dojít i tehdy, nedošlo-li v řízení k průtahům, a naopak, i když k průtahům v řízení došlo, nemusí se vždy jednat o porušení práva na přiměřenou délku řízení, jestliže řízení jako celek odpovídá dobou svého trvání času, v němž je možné uzavření řízení zpravidla očekávat.*¹⁵ Obdobně jako NS se k pojmovému rozlišení a přípustnosti průtahu staví ESLP, který v rámci své ustálené judikatury zastává závěr, že průtahy v některé části řízení mohou být přípustné, pokud délka řízení ve své celistvosti bude přiměřená.¹⁶ Jako příklad lze uvést řízení, jehož celistvou délku, která čítala pět let a čtyři měsíce, shledal za přiměřenou a v rámci ní toleroval průtah v délce dvanácti měsíců.¹⁷

Při posuzování nastalé nečinnosti je tedy vždy nezbytné již na začátku rozlišit, o který z výše rozebíraných jevů jde, tedy zda jde o pouhou dílčí fázi řízení nebo celkovou délku řízení. V návaznosti na to pak zkoumat přiměřenost pomocí individuálních kritérií, počínaje časovým určením, tzn. kdy nečinnost začala a kdy skončila (k přiměřenosti blíže podkapitola 3.5).

K naplnění skutkové podstaty porušením práva na přiměřenou délku řízení zakládající nárok na kompenzaci nemajetkové újmy ve smyslu § 31a OdpŠk postačí, že celková délka řízení byla nepřiměřená, a to i bez ohledu na to, zda během řízení dílčí průtahy nastaly. S ohledem na znění zákona, který výslovně počítá s náhradou odvozenou od celkové délky řízení, tedy není namístě vycházet ze samotných průtahů řízení.¹⁸

V praxi jsou tedy myslitelné čtyři situace. Nejprve může jít o řízení, v rámci kterého došlo jak k nepřiměřené celkové délce, tak i k dílčím průtahům. Zde tedy bude dána odpovědnost státu a s tím související nárok na odškodnění ve smyslu zákona OdpŠk. Opakem, tj. druhou situací, pak bude případ zákonného postupu, tzn. bez založení odpovědnosti za újmu, příslušného orgánu v předmětném řízení skončeném v přiměřené celkové délce a bez vzniklých průtahů. V třetím případě si lze představit situaci nepřiměřeně dlouhého řízení, v rámci kterého však nedošlo k průtahům, příslušný orgán postupoval v jednotlivých částech plynule. Stát však za nemajetkovou újmu odpovídá, neboť dílčí průtahy mohou být jednou z příčin nepřiměřené

¹⁵ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod III.

¹⁶ Rozsudek ESLP ze dne 8. 12. 1983, *Preto a ostatní proti Itálii*, č. 7984/77, bod 36, 37.

¹⁷ Srov. rozsudek ESLP ze dne 31. 1. 2006, *Krča proti České republice*, č. 49476/99.

¹⁸ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 153, marg. č. 12.

délky řízení, ale také nemusí.¹⁹ Jako poslední situaci můžeme uvést řízení stížené průtahy, přičemž celková délka řízení bude zhodnocena jako přiměřená.²⁰

V obou případech je však prioritou individuální posouzení konkrétních okolností, neboť nelze všeobecně kategorizovat a pevně stanovit striktní hranici přiměřenosti. O různorodosti vypovídá samotná judikатурní praxe, v rámci které ÚS například vyhodnotil jako nesprávný úřední postup devítiměsíční průtah při rozhodování správního orgánu.²¹ Naopak ESLP shledal ještě jako tolerovatelný výše zmiňovaný průtah v trvání dvanácti měsíců.²²

1.4 Ústavněprávní východiska zákazu průtahů a nepřiměřené délky řízení

V ČR jsou záruky přiměřené délky řízení zakotveny právními předpisy jak na úrovni vnitrostátní, tak i mezinárodní. Prezidentské mezinárodní smlouvy jsou za podmínek čl. 10 Ústavy součástí českého právního řádu s aplikační předností před zákonem, jde-li rovněž podle části právní nauky o mezinárodní smlouvy s povahou *self-executing*.²³ Z hlediska terminologie a systematického řazení si lze všimnout v rámci jednotlivých právních předpisů různorodé úpravy požadavku přiměřené délky řízení.

Na nadnárodní úrovni je garance upravena v EÚLP, která požadavek přiměřené délky řízení zakotvuje přímo i nepřímo hned v několika člancích, tj. čl. 6 odst. 1, čl. 5 odst. 4 nebo také v čl. 8. Pro účely této práce bude primárně řešen čl. 6 odst. 1 EÚLP garantující právo na spravedlivý proces, dle kterého: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu...“.²⁴ K pojmu přiměřené lhůty viz podkapitola 1.2.

Ústavní záruky ochrany před nezákonnou nečinností spočívající v požadavku práva na přiměřenou délku řízení nalezneme v hlavě páté LZPS, přičemž předmětný požadavek lze konkrétně dovodit z čl. 38 odst. 2 LZPS, jenž stanoví: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů...“.²⁵ Formulace „bez zbytečných průtahů“ je

¹⁹ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod III.

²⁰ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 262, marg. č. 383.

²¹ Srov. náleží ÚS ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01.

²² Srov. rozsudek ESLP ze dne 31. 1. 2006, *Krča proti České republice*, č. 49476/99.

²³ GRYGAR, Tomáš. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 25, marg. č. 88.

²⁴ Čl. 6 odst. 1 EÚLP.

²⁵ Čl. 38 odst. 2 LZPS.

právě jedním z případů terminologického směřování. Nicméně je zjevné, že smyslem ustanovení není jen ochrana práva na projednání věcí bez průtahů, ale stejně tak i ochrana práva na přiměřenou délku řízení (blíže viz podkapitola 3.1).²⁶

Výše byla předestřena základní preventivní ustanovení stanovující předpoklady správného naplnění práva na přiměřenou délku řízení. Po prevenci je však na místě vymezit situaci následnou, tj. porušení garantovaného práva. Ustanovení čl. 13 EÚLP zakotvuje právo poškozeného, resp. „každého, jehož práva a svobody přiznané EÚLP byly porušeny, na účinné opravné prostředky před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“ Tímto EÚLP vůči smluvním stranám ukládá povinnost, aby na vnitrostátní úrovni pro případy porušení práv a svobod přiznaných EÚLP zajistily účinný právní prostředek nápravy.²⁷

Obdobné, ale již konkrétnější znění, nalezneme v čl. 36 odst. 3 LZPS, který stanoví, že „každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“. Z ustálené judikatury²⁸ a právní teorie²⁹ však plyne převažující názor, že odškodnění nelze přiznat přímou aplikací citovaného ustanovení, neboť odstavec 4 téhož článku LZPS dodává, že „podmínky a podrobnosti upravuje zákon“.³⁰ Ústavní pořádek tedy předpokládá prováděcí předpis stanovující podmínky uplatnění nároku na náhradu újem způsobených nesprávným výkonem veřejné moci.³¹ Tímto odkazem je mířeno na zákonnou úpravu OdpŠk, která však do určité doby nerefletovala požadavky zakotvené v čl. 13 EÚLP. Před účinností novely k OdpŠk č. 160/2006 Sb. (účinné od 27. 4. 2006) podle názoru ESLP neexistovaly v ČR platné právní prostředky nápravy, které by účinně zajišťovaly požadavek na přiměřenou délku řízení či adekvátní náhradu za jeho porušení. Na základě čl. 13 ve spojení s čl. 6 odst. 1 EÚLP bylo ze

²⁶ HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 29.

²⁷ KMEC, Jiří. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1199.

²⁸ Srov. náleží ÚS ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98; rozsudek NS ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004; rozsudek NS ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008.

²⁹ Např. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 230-231; VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 5, marg. č. 10.

³⁰ Nutno zmínit, že citované ustanovení není zahrnuto v čl. 41 LZPS, jenž stanovuje, kterých práv se lze domáhat pouze v mezích zákonů, tudíž přímá aplikace čl. 36 odst. 3 LZPS není *a contrario* výslovně vyloučena. Respektive převažující názor sice předpokládá prováděcí předpis, nicméně v některých případech z důvodu absence zákonné úpravy nelze jinak, než se domáhat práva přímým odkazem na čl. 36 odst. 3 LZPS, např. při náhradě újmy vzniklé v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu profesní komorou.

³¹ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 2-5.

strany ESLP konstatováno porušení práva na účinný vnitrostátní prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení.³² Kritika však měla pozitivní dopad v podobě novelizace OdpŠk, která již zakotvuje odpovědnost státu i za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem spočívajícím v tom, že nebylo rozhodnuto v přiměřené lhůtě, resp. bez průtahů.³³

1.5 Nepřiměřená délka řízení podle OdpŠk

V souvislosti s výkonem veřejné moci existuje celá řada právních mechanismů, tzv. záruk zákonnosti ve veřejné správě, sloužících k ochraně práv adresátů veřejné moci a k ochraně veřejných zájmů.³⁴ Mezi tyto tzv. záruky zákonnosti je řazen mimo jiné institut odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a s tím související nárok na kompenzaci vzniklých škod a nemajetkových újem, jehož klíčovou právní úpravu nalezneme v OdpŠk.³⁵

Stejně jako v případě LZPS³⁶ zákonná úprava OdpŠk rozeznává dvě odpovědnostní kategorie, jednak odpovědnost za nezákonné rozhodnutí, jednak odpovědnost za nesprávný úřední postup.³⁷ Odpovědnost se za podmínek stanovených OdpŠk vztahuje jak na vzniklé škody, tak i nemajetkové újmy. Ustanovení § 2 OdpŠk koncipuje odpovědnost jako objektivní a absolutní, tj. bez ohledu na zavinění a možnosti liberace. Úprava OdpŠk dále vymezuje okruh odpovědných subjektů, postup uplatnění nároku, institut regresních úhrad a zvláštní úpravu promlčení. S ohledem na existenci obecné úpravy odpovědnosti za škodu zakotvené v OZ, vymezuje § 26 OdpŠk vzájemný vztah, který staví na principu subsidiarity, kdy obecnou úpravu OZ lze užít za předpokladu, že ji speciální úprava OdpŠk nevylučuje, resp. nezakazuje či nestanovuje něco jiného.³⁸ S ohledem na téma této práce bude dále řešena pouze oblast odpovědnosti za nesprávný úřední postup spočívající v průtahích a nepřiměřené délce řízení.

Zásadní změnu v otázce průtahů a nepřiměřené délky řízení vnesla novela zákona OdpŠk č. 160/2006 Sb., která nově zakotvila nárok na zadostiučinění pro případ porušení práva na projednání věci bez průtahů a v přiměřené lhůtě. Do té doby žádný jiný právní předpis ČR neposkytoval možnost odškodnění, které by bylo nezávislé na majetkovém stavu poškozeného

³² Srov. rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2003, *Hartman proti České republice*, č. 53341/99.

³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., obecná část, str. 8-10; zvláštní část, k bodu 14.

³⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 23.

³⁵ Tamtéž, s. 230.

³⁶ Ust. čl. 38 odst. 2 LZPS.

³⁷ Ust. § 5 a § 19 OdpŠk.

³⁸ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 2-5.

a na případné majetkové újmě.³⁹ Podle dikce § 13 odst. 1 OdpŠk: „*Stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.*“ Věta třetí citovaného ustanovení byla vložena novelou zákona OdpŠk č. 160/2006 Sb. a dopadá na ta řízení, zejména ve věci samé, u kterých s ohledem na jejich individuálnost, složitost a odlišnou náročnost není možné stanovit zákonnou lhůtu, v níž by měl příslušný orgán učinit úkon či vydat rozhodnutí. Zákonodárce zvolil pojem „přiměřené lhůty“ právě z důvodu, aby bylo možné postihnout okolnosti jednotlivých případů, kdy poškození jsou vystaveni frustracím z průtahů a nepřiměřeně dlouhého řízení.⁴⁰ Novela reagovala na kritiku ESLP týkající se absence platných právních prostředků účinné nápravy.⁴¹ O vazbě novely na EÚLP vypovídá také přímý odkaz na čl. 5 a 6 EÚLP.

Stran konkrétnějšího vymezení pojmu, zákonodárce neposkytl v rámci novelizovaného znění žádná kritéria či vodítka, jak pojem průtahů, resp. přiměřenosti délky řízení či lhůty posuzovat. Pro určité sjednocení a zejména za účelem, aby ČR dostala svým závazkům vyplývajícím pro ni z EÚLP a judikatury ESLP, zpracovala Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování ČR před ESLP tzv. Manuál pro aplikaci OdpŠk na případy odškodňování průtahů a nepřiměřené délky řízení (dále jen „Manuál“), který reflektuje rozhodnutí ESLP a předkládá vzor postupu výpočtu přiměřeného zadostiučinění.⁴² Přestože šlo o pomůcku doporučujícího charakteru, nikoli o vnitřní právní předpis Ministerstva spravedlnosti či závazný právní předpis pro rozhodování soudu,⁴³ stal se Manuál významným podkladem pro judikaturu NS.⁴⁴

Postupným vývojem vyvstala nutnost sjednotit rozhodování v otázkách posuzování celkové doby řízení, v němž mělo dojít k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícím

³⁹ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 151-152.

⁴⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., zvláštní část, k bodu 14.

⁴¹ Srov. rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2003, *Hartman proti České republice*, č. 53341/99.

⁴² KMEC, Jiří. *Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávním úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR. Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, květen 2006 [cit. 21. ledna 2024]. Dostupné z: http://www.davidzahumensky.cz/wp-content/uploads/2015/04/manual_odskodneni_za_prutahy_2006.pdf.

⁴³ Srov. usnesení NS ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4196/2009.

⁴⁴ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 66.

v průtazích a nepřiměřené délce. NS svým Stanoviskem zavádí kritéria, jež jsou obdobou kritérií užívaných ESLP, pro posouzení přiměřenosti celkové doby řízení, jak postupovat při stanovení formy a výše přiměřeného zadostiučinění ve smyslu § 31a odst. 3 OdpŠk a jak posuzovat výši zadostiučinění v řízeních, která ještě nebyla pravomocně skončena (blíže 3. kapitola).⁴⁵ Momentálně jde o základní výkladovou pomůcku při aplikaci OdpŠk.

Přijetím novely zákona OdpŠk č. 160/2006 Sb. došlo k zakotvení úpravy poskytování přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.⁴⁶ V případě průtahů a nepřiměřené délky řízení spočívá nemajetková újma ve stavu nejistoty účastníka o výsledku řízení, dále v nepříznivém působení do osobnostní sféry účastníka, do rodinného, profesního a pracovního života.⁴⁷ K předpokladům přiznání nároku viz 3. kapitola.

⁴⁵ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011.

⁴⁶ Ust. § 31a OdpŠk.

⁴⁷ 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, 2017, s. 264.

2. Nepřiměřená délka řízení a prekluzivní doby přestupků

Předešlé kapitoly byly zaměřeny na obecné pojmové zakotvení problematiky nepřiměřené délky řízení. Nyní s ohledem na téma této práce bude řešena nepřiměřená délka a průtahy v kontextu přestupkového řízení, a to nejprve z hlediska institutu délky a běhu prekluzivních dob přestupků coby určitého motivátoru veřejné správy k projednávání věci bez zbytečných průtahů a naplnění obecné zásady rychlosti řízení ve smyslu § 6 odst. 1 SŘ.⁴⁸

Na úvod považuji za nezbytné rozlišit pojem „lhůty“ a „doby“, neboť nejde pouze o terminologickou otázku, ale také otázku týkající se účinků, které plynutím takto vymezeného času nastávají. „Lhůtou“ se rozumí „časový interval, v jehož rámci je třeba něco vykonat, jinak nastane zákonem předpokládaný následek“.⁴⁹ Naopak „doba“ představuje „časový interval, který svým uplynutím bez dalšího způsobí právní důsledky stanovené zákonem nebo dohodou stran. U doby se posuzování aktivity nebo neaktivity účastníka nevyžaduje, doba uplyne bez zřetele k jiným okolnostem; rozhodný je toliko faktor plynutí času“.⁵⁰

Ve správním právu procesním jde především o „lhůty“, tzv. procesní lhůty, v rámci kterých musí správní orgány, účastníci řízení či jiné dotčené osoby učinit daný procesní úkon.⁵¹ Základní lhůty a obecná pravidla pro jejich počítání zakotvuje SŘ⁵². Jedno ze základních pravidel, které odlišuje „lhůtu“ od „doby“, uvádí, „připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší pracovní den; to neplatí, je-li o lhůtu určenou podle hodin“.⁵³ Naproti tomu u „dob“ k posunutí konce nedochází, když právní důsledky nastanou ve stanovený den, ve kterém doba uplyne.

Z hlediska teoretického vymezení prekluze neboli propadnutí práva označuje „zánik práva v důsledku jeho nevykonání ve stanovené lhůtě“, což lze obdobně vyjádřit slovy „k později uplatněnému právu se nepřihlíží“.⁵⁴ To již napovídá, že k prekluzi se v souladu se zásadou oficiality a legality přihlíží vždy *ex officio* a bez dalšího tedy dochází k zániku jak

⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 212.

⁴⁹ ŠKUREK, Martin. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 162, marg. č. 548.

⁵⁰ BODEČKOVÁ, Jana. In: PETROV, Jan a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, § 605, marg. č. 1.

⁵¹ ŠKUREK, Martin. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 162, marg. č. 548.

⁵² Ust. § 39 a násl. SŘ.

⁵³ Ust. § 40 odst. 1 písm. c) SŘ.

⁵⁴ BRIM, Luboš. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 2162, marg. č. 1.

nároku, tak i subjektivního práva jako takového.⁵⁵ Primární účel prekluze spočívá v posílení právní jistoty, přičemž ve svém důsledku se též promítá a přispívá k ochraně povinného, např. právě v podobě zániku odpovědnosti obviněného.⁵⁶

S plynutím času a posílením právní jistoty také souvisí institut promlčení, kterým se však oproti prekluzi rozumí „*oslabení práva v důsledku jeho nevykonání v promlčecí lhůtě*“.⁵⁷ Podstata spočívá v tom, že povinný účastník buď může povinnost dobrovolně splnit, anebo v případě uplatnění nároku oprávněným účastníkem trvale odepřít skrze námitku promlčení, k níž mu vzniká právo od okamžiku uplynutí promlčecí doby. Oproti prekluzi tedy nárok oslabuje, popř. uplatněním námitky zaniká, ale právo samotné trvá, přičemž rozhodující orgán promlčení zohlední jen k námitce promlčení, nikoli *ex officio*.⁵⁸

Instituty prekluze a promlčení nalezneme jak v normách soukromého, tak i veřejného práva. Nicméně s ohledem na základní zásady soukromoprávních vztahů, zejména zásadu rovnosti účastníků a široké možnosti dispozic obsahem právních vztahů, je pro tuto oblast více typický institut promlčení. Naopak prekluze má spíše opodstatnění „*ve veřejnoprávní oblasti, kde je třeba postavit najisto existenci či neexistenci určité právní povinnosti poté, kdy uplyne doba vymezená právním předpisem k jejímu vymožení*“.⁵⁹

Rozdělení dle právních oblastí neplatí absolutně, neboť právo soukromé a veřejné nepředstavují striktně oddělené oblasti.⁶⁰ Je ale nezbytné v konkrétních případech dbát na jejich rozlišení. V případě prekluze se obecně ve shodě s judikaturou ÚS⁶¹ zdůrazňující nutnost zužujícího výkladu pro závažnost dopadů požaduje její jasné a srozumitelné vyjádření. Jako bezpochybné se nabízí buď výslovné označení „prekluze“ či formulace o „zániku“ práva, anebo vyjádření nemožnosti přiznat po určité době právo veřejnou mocí, tj. *en bloc*, bez nutnosti námitky účastníků řízení.⁶² Nelze však vycházet pouze z formálního označení, vždy je potřeba reflektovat celkový kontext, včetně systematického zařazení v rámci zákonné úpravy.⁶³

⁵⁵ TICHÝ, Luboš. In: TICHÝ, Luboš. *Obecná část občanského práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 350, marg. č. 721.

⁵⁶ BRIM, Luboš. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 2162, marg. č. 1.

⁵⁷ Tamtéž, s. 1944, marg. č. 1.

⁵⁸ TICHÝ, Luboš. In: TICHÝ, Luboš. *Obecná část občanského práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 351–355.

⁵⁹ WEINHOLD, Daniel. *Promlčení a prekluze v soukromém právu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 7.

⁶⁰ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 50.

⁶¹ Srov. náleží ÚS ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. IV. ÚS 167/05.

⁶² GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 49.

⁶³ Tamtéž, s. 51.

2.1 Obecné prekluzivní doby podle PřesZ

2.1.1 Základní východiska

Uplynutí promlčecí doby představuje jeden z důvodů zániku odpovědnosti za přešupek. PřesZ výslovně hovoří o „promlčení“ přešupku,⁶⁴ nicméně s přihlédnutím k rozlišení institutů promlčení a prekluze jde podle zákona *de facto* o prekluzi, neboť následkem je odložení věci,⁶⁵ popř. zastavení řízení,⁶⁶ což znamená, že správní orgán již nemůže ve věci rozhodnout. Zároveň mu vyplývá s ohledem na zásadu *nullum crimen sine lege*,⁶⁷ zásadu oficiality a legality, povinnost přihlížet k uplynutí doby *ex officio*.⁶⁸ Výsledek je tedy takový, že „*osobě, proti níž se vedlo přešupkové řízení, zaniká povinnost podat odpověď podle pořadu pozitivního práva a správnímu orgánu zaniká „právo“ rozhodnout o vině a správním trestu*“.^{69, 70}

Výsledný závěr o prekluzivní povaze dob stanovených PřesZ lze dovodit jak z judikatury týkající se úpravy PřesZ 1990,⁷¹ tak z komentářové⁷² a odborné literatury⁷³ k novému PřesZ, která závěry v zásadě přebírá. Celé doplňuje samotná důvodová zpráva k PřesZ, v rámci které zákonodárce potvrzuje vědomé užití terminologicky nepřesného výrazu s odůvodněním, že „*v souladu s běžně užívanou terminologií v trestním právu hmotném, v němž se také hovoří o promlčení trestní odpovědnosti (§ 34 a násl. TrZ), se upřednostnilo zachování tohoto pojmosloví*.“⁷⁴ V souhrnu tedy prostřednictvím historicko-subjektivního

⁶⁴ Ust. § 29 písm. a) PřesZ.

⁶⁵ Ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. f) PřesZ.

⁶⁶ Ve smyslu ust. § 86 odst. 1 písm. h) PřesZ.

⁶⁷ KADEČKA, Stanislav. In: BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 204-205.

⁶⁸ Důvodová zpráva k § 30 PřesZ.

⁶⁹ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přešupek*. 1. vydání. Praha C. H. Beck, 2024, s. 50.

⁷⁰ Zánik odpovědnosti však není absolutní, působící po všech stránkách, neboť samotné protiprávní jednání nezaniká, protiprávní charakter skutku nemizí. Nadále je možné vyvodit určité následky, např. ochranné opatření zabráni věci do 5 let od jednání majícího znaky přešupku za podmínky, že patří pachateli, kterého již nelze stíhat. Taktéž se prekluze nepromítne do netrestních následků ve smyslu soukromoprávních institutů, např. náhrady škody, bezdůvodného obohacení (PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přešupkové právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 226).

⁷¹ Srov. rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 9 As 101/2010; rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. 1 As 22/2012; rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. 8 As 33/2014, bod 20.

⁷² Srov. VETEŠNÍK, Pavel. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. Zákon o některých přešupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 244, marg. č. 3; KADEČKA, Stanislav. In: BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 204.

⁷³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přešupkové právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 225-226; HEFNEROVÁ VIČAROVÁ, Hana. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2018, s. 72; GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přešupek*. 1. vydání. Praha C. H. Beck, 2024, s. 51.

⁷⁴ Důvodová zpráva k § 30 PřesZ.

a systematického výkladu dospívám k jednoznačnému závěru o prekluzivní povaze dob upravených PřesZ k zániku odpovědnosti za přestupek.

V návaznosti na obecné terminologické vymezení (viz úvod 2. kapitoly) je potřeba také zodpovědět, zda PřesZ zákon stanovuje prekluzivní doby či lhůty. Z hlediska jazykového, formálního označení pracuje PřesZ jednotně s pojmem promlčecí „doba“,⁷⁵ nicméně v rámci důvodové zprávy se místy také objevuje termín „lhůta“. Pokud se však zaměříme na smysl „prekluzivní doby“ v PřesZ, kdy je s uplynutím určité doby spojen zánik trestnosti, tzn. hmotněprávní důsledek, pak nemůže jít o procesní lhůtu k provedení úkonu ve smyslu § 39 a násl. SŘ.⁷⁶ Pro počítání „prekluzivní doby“ nelze užívat procesněprávní pravidla, taktéž ji ani nelze rozhodnutím správního orgánu prodlužovat.^{77, 78} Závěru o hmotněprávním charakteru rovněž svědčí systematické zařazení v rámci části druhé PřesZ obsahující hmotněprávní úpravu. K celému odkazuji na závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, který dospívá ke shodnému závěru.⁷⁹ Na základě uvedeného mám za to, že zakotvení termínu „doby“ v PřesZ ve vztahu k prekluzi odpovědnosti za přestupky je správné.

Právní úprava stanovuje základní prekluzivní doby ve smyslu § 30 PřesZ a tzv. mezní prekluzivní doby dle § 32 odst. 3 PřesZ. Z hlediska základních prekluzivních dob dle horní hranice sazby správního trestu jde buď o dobu činící 1 rok, anebo dobu v trvání 3 let, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.⁸⁰ K odůvodnění daného rozlišení uvádí důvodová zpráva, že *„délka promlčecí doby je odstupňována na základě kritéria, kterým je horní hranice sazby pokuty, jež má vypovídat o vyšší typové závažnosti takového přestupku, jehož trestnost by na základě toho měla zaniknout za delší dobu než v případě „běžného“ přestupku... Trestnost typově závažnějšího přestupku reprezentovaného vyšší sazbou pokuty by z důvodu ochrany společenských zájmů a preventivně-represivní funkce správního trestání měla zaniknout za delší dobu než v případě typově méně*

⁷⁵ S původní jedinou výjimkou zakotvenou v již zrušeném ust. § 112 odst. 2 PřesZ, kde se zákonodárce od terminologie nekonceptně odchýlil (GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha C. H. Beck, 2024, s. 52).

⁷⁶ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1998, sp. zn. 6 A 69/96.

⁷⁷ KADEČKA, Stanislav. In: BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 204.

⁷⁸ Důvodová zpráva k § 30 PřesZ.

⁷⁹ Závěr č. 154 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-154-2017.aspx>.

⁸⁰ Ust. § 30 PřesZ.

závažného přestupku reprezentovaného nižší sazbou pokuty. ⁸¹ Lze se také setkat s horní hranicí sazby pokuty stanovené s ohledem na jiné okolnosti s limitací pevně určenou částkou či alternativně buď pevně určenou částkou, anebo v závislosti na jiné okolnosti. Jestliže jedna z alternativ umožní uložit pokutu s konkrétně horní hranicí alespoň 100 000 Kč, pak se uplatní tříletá prekluzivní doba. Pokud ale při zahájení řízení pro určitý přestupek není horní hranice pokuty určitá, bude prekluzivní doba jednoletá.⁸²

Ustanovení § 32 odst. 3 PřesZ dále zakotvuje tzv. mezní prekluzivní doby pro případy, kdy dojde k přerušení běhu základních prekluzivních dob dle § 30 PřesZ. Smyslem úpravy je zabránit neúměrnému řetězení nových prekluzivních dob, které počínají běžet v případě přerušení.⁸³ Platí, že i když dojde k přerušení běhu základní prekluzivní doby, odpovědnost za přestupek zanikne nejpozději tři roky od jeho spáchání a u přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty s horní hranicí alespoň 100 000 Kč, nejpozději pět let od jeho spáchání.⁸⁴

Odstupňování dle horní hranice sazby pokuty, jež typově reflektuje závažnost přestupku, není dle mého názoru špatnou konstrukcí, avšak s ohledem na velkou škálu typově závažných přestupků je, snad prozatím, poměrně strohým základem pro případné rozvinutí této koncepce. Už jen s ohledem na opomenutí úpravy přestupků s výší trestu pokuty stanovenou procentuálně, tzn. způsobem výpočtu pokuty, u které NSS dovodil, že není možné uplatnit obecnou tříletou prekluzivní dobu, nýbrž vždy jednoletou.⁸⁵ Domnívám se, že pokud by se koncepce odstupňování více diferencovala, obdobně jako například trestní zákoník,⁸⁶ mohla by se též pozitivně promítnout ve sjednocení prekluzivních dob, a to snížením aktuálně početných zvláštních úprav.

2.1.2 Stanovení prekluzivní doby

Důvodů k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím času se nabízí několik. V zásadě čím více se řešení věci odkládá, tím více dochází k minimalizaci až zániku společenské škodlivosti a s tím zájmu na projednání a potrestání, přičemž realizace odpovědnosti po neúměrně delší době může ve své podstatě představovat nespravedlnost. V důsledku plynutí

⁸¹ Důvodová zpráva k § 30 PřesZ.

⁸² VETEŠNÍK, Pavel. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 246, marg. č. 8.

⁸³ Ust. § 32 odst. 2 PřesZ.

⁸⁴ Ust. § 32 odst. 3 PřesZ.

⁸⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, sp. zn. 10 Afs 72/2020.

⁸⁶ Srov. ust. § 34 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

času nelze přehlédnout fakt potenciálního oslabení spolehlivosti důkazů a v návaznosti na to případnou nemožnost zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností.⁸⁷

Stanovení prekluzivních dob má mimo jiné motivovat správní orgány, aby postupovaly plynule, bez průtahů a v zájmu naplnění obecné zásady rychlosti. Avšak samozřejmě požadavek rychlého vyřízení věci, tzn. bez zbytečných průtahů, nemá vést ke snížení či dokonce rezignaci kvality a zákonnosti.⁸⁸ Je neustále nutno mít na paměti, že účelem uplatňování odpovědnosti za přestupky je vytvářet v právním vědomí společnosti představu, že spravedlivé tresty za protiprávní jednání jsou neodvratné, popř. alespoň pravděpodobné. Naplnění odpovědnosti má rovněž působit jako prevence před pácháním přestupků.⁸⁹

Uvedené důvody by měly posloužit jako vodítka pro stanovování prekluzivních dob. Je však otázkou, jaké délky prekluzivních dob budou ideálním průsečíkem všech potřebných požadavků. Výsledkem by měla být taková doba, aby ji rozhodující orgán byl objektivně, s ohledem na složitost typových přestupků, schopný dodržet.

Je nutné brát v potaz následky nereálně dodržitelných dob, které případně „nahrávají“ pachatelům k nenaplnění jejich odpovědnosti. Z praxe jsou známá obstrukční jednání účastníků řízení, zejména obviněných, kteří se uplatňováním procesních práv snaží zatížit nebo zmařit řádný postup v různých fázích daného řízení.⁹⁰ Může jít buď přímo o případy zneužití práva,⁹¹ anebo případy obstrukcí, které intenzity zneužití sice nedosahují, přesto však je jejich záměrem zmařit řádný postup správního orgánu s vidinou výhodnějšího výsledku, zpravidla dosažení uplynutí prekluzivní doby přestupku.⁹²

Ať už jde o kteroukoli z těchto situací, je právě s ohledem na efektivní výkon veřejné správy a naplňování veřejného zájmu na rozhodujícím správním orgánu, aby byl schopen řádně případ vyhodnotit, adekvátně na něj reagovat a zamezit tak obcházení naplnění odpovědnosti za protiprávní jednání. Mám tedy za to, že vedle efektivních procesních prostředků hraje významnou roli právě časové hledisko, tzn. doba, v rámci které by měl mít rozhodující orgán

⁸⁷ KADEČKA, Stanislav. In: BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 197.

⁸⁸ POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 64, marg. č. 3.

⁸⁹ Blíže srov. příspěvek: SKULOVÁ, Soňa, HEJČ, David, POTĚŠIL, Lukáš, SCHEUER, Jan, IBRMAJEROVÁ, Klára. Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, s. 393-397.

⁹⁰ Tamtéž.

⁹¹ Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, sp. zn. 8 Afs 41/2013, bod 50; rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2015, sp. zn. 2 As 47/2015, bod 12.

⁹² Blíže srov. příspěvek: SKULOVÁ, Soňa, HEJČ, David, POTĚŠIL, Lukáš, SCHEUER, Jan, IBRMAJEROVÁ, Klára. Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, s. 393-397.

reálnou možnost věc projednat, rozhodnout a rovněž dostatečný prostor vypořádat se s případnými obstrukcemi.⁹³

Na druhou stranu ale dle mého názoru nelze nepřiměřeně stanovovat či prodlužovat prekluzivní doby z důvodů potřeby většího časového prostoru pro rozhodnutí správního orgánu, neboť dlouhé prekluzivní doby totiž samy o sobě nezabraňují průtahům a nepřiměřeně dlouhým přestupkovým řízením. Navíc je také nutné brát v potaz, zda potrestání po více jak pěti letech za přestupek naplní účel s ohledem na minimalizaci společenské škodlivosti.

Aktuální právní úprava PřesZ zakotvuje obecné prekluzivní doby. Dále existuje značné množství zvláštních zákonů vymezujících zvláštní prekluzivní doby, které jsou nesourodé, odchylné se od obecných východisek⁹⁴ a několikanásobně přesahující obecnou úpravu (k tomu blíže podkapitola 2.2).

2.2 Prekluzivní doby stanovené zvláštními zákony

Vedle samotné úpravy obecných prekluzivních dob podle PřesZ existuje celá řada zvláštních zákonů upravujících délku prekluzivních dob, které se uplatní v příslušném rozsahu na základě aplikační zásady *lex specialis derogat legi generali*. Některé zvláštní zákony však upravují odchylně jen například základní prekluzivní doby, přičemž ve zbytku se opět musíme subsidiárně vrátit k obecné úpravě PřesZ.⁹⁵

Jako souhrnný přehled zvláštních zákonů obsahujících speciální ustanovení o promlčení přestupků může posloužit změnový zákon k PřesZ,⁹⁶ jenž mimo jiné zakotvil hraniční prekluzivní doby v těch zvláštních zákonech, které obsahovaly speciální prekluzivní doby.⁹⁷

Smyslem bylo vyřešit patové situace, kdy zvláštní zákon sice základní prekluzivní doby upravil, avšak pro mezní se již musel subsidiárně použít PřesZ, dle kterého ale mohly být ve výsledku mezní prekluzivní doby kratší než ty základní stanovené zvláštním předpisem. Zákonodárce tak považoval za žádoucí, aby obecný institut promlčecí doby přestupku byl založený na jednotných principech, přičemž předmětné odchylky prekluzivních dob od obecné úpravy PřesZ považuje za akceptovatelné, jsou-li odůvodněny závažností přestupku.⁹⁸

⁹³ Tamtéž.

⁹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., zvláštní část, k částem první až dvě stě padesáté.

⁹⁵ Blíže srov. příspěvek: GRYGAR, Tomáš. Délka a běh promlčecích (prekluzivních) dob u přestupků – 1. část. *Právní rozhledy*, 2023, č. 1, s. 1-9.

⁹⁶ Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupech, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb. zvláštní část, k částem první až dvě stě padesáté.

⁹⁸ Tamtéž.

Pro vypořádání se s obecnou úpravou § 32 odst. 3 PřesZ má být zvláštním zákonem doba adekvátně prodlužována tak, že v případě tříleté základní bude mezní doba pro zánik odpovědnosti činit pět let (srov. obecná úprava), u promlčecí doby čtyřleté, pětileté nebo šestileté bude mezní doba pro zánik odpovědnosti vždy o tři roky delší, tedy sedmiletá, osmiletá nebo devítiletá, a konečně u promlčecí doby desetileté bude mezní doba pro zánik odpovědnosti činit čtrnáct let.⁹⁹

Přestože zákonodárce v důvodové zprávě projevil snahu sjednotit úpravu prekluzivních dob, zvláštní úprava však požadavky příliš nereflektuje. Úpravy zvláštních prekluzivních dob dle mého názoru působí spíše chaoticky a nahodile. Nelze se zbavit pocitu roztržitosti koncepce, jež spíše působí jako „mozaika“ návrhů orgánů veřejné moci jednotlivých správních oblastí. Současné odchylky se od obecného požadavku často liší o plus minus několik let. Zdůvodnění obsažená v důvodové zprávě jsou místy velmi obecná, odvíjející se pouze od závažnosti přestupku a jeho dlouhodobého dopadu na společnost, místy stručná, ale dostačující,¹⁰⁰ a dále v některých případech nepříliš přesvědčivá odkazující na ověřenou dlouhodobou praxi příslušného orgánu a společenský zájem¹⁰¹.

Rozmanitost zvláštní úpravy prekluzivních dob lze nastínit například v návaznosti na obecné východisko důvodové zprávy, dle kterého mezní prekluzivní doby ve vztahu k základním v délce trvání čtyř, pěti nebo šesti let stanovil vždy o tři roky delší oproti těmto základním, tzn. v případě pětileté základní prekluze by mezní měla být v délce trvání osmi let. Zvláštní úpravy poměrně často mezní doby navyšují, např. zákon o České národní bance, stanovuje základní prekluzi u přestupků s horní hranicí pokuty minimálně 1 mil. Kč na dobu pětiletou a mezní na desetiletou,¹⁰² shodně zákon o zadávání veřejných zakázek,¹⁰³ dále obdobně zákon o nakládání se surovými diamanty a celní zákon udávají šestiletou základní prekluzivní dobu a desetiletou mezní.^{104, 105} Absolutně nejdelší základní i mezní prekluzivní doby přestupků nalezneme v zákonech o ochraně významné tržní síly¹⁰⁶ a o ochraně

⁹⁹ Tamtéž.

¹⁰⁰ Tamtéž, zvláštní část, k částem dvacáté první a třicáté čtvrté.

¹⁰¹ Tamtéž, zvláštní část, k části dvě stě čtyřicáté.

¹⁰² Ust. § 46e odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰³ Ust. § 270 odst. 3 písm. a), odst. 4 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁴ Ust. § 36, zákona č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ Ust. § 50 zákona č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁶ Ust. § 9a odst. 1, 6 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů.

hospodářské soutěže,¹⁰⁷ které zakotvují u vybraných přestupků základní prekluzi v délce deseti let a mezní dokonce v délce čtrnácti let.¹⁰⁸

Naopak zákon, jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu zboží a technologií dvojího užití, upravuje pouze mezní prekluzivní dobu 10 let,¹⁰⁹ přičemž ve vztahu k základní bude podpůrně aplikována prekluze dle PřesZ, v tomto případě tři roky. Jde v podstatě o trojnásobný rozestup, který se naprosto vymyká obecnému požadavku k navýšení mezní doby.

V souvislosti s výše předestřeny případy prekluzivních dob stojí za srovnání promlčecí doby stanovené trestním zákoníkem, tj. například promlčecí doba v délce trvání tří let u trestných činů, u nichž je horní hranice trestní sazby odnětí svobody nižší než tři léta, anebo pět let u trestních činů, u kterých činí horní hranice trestní sazby odnětí svobody nejméně tři léta.¹¹⁰ Po srovnání bezprostředně vyvstává otázka, zda-li opravdu vybrané přestupky dosahují srovnatelné společenské škodlivosti a nebezpečnosti jako trestné činy, když právě *„vzájemný poměr míry společenské škodlivosti je z pohledu úpravy trestných činů k úpravě přestupků obecněji determinován zásadou subsidiarity trestní represe“*¹¹¹.

Vedle toho lze prodlužování prekluzivních dob samozřejmě vnímat jako reakci na časté průtahy či složitost některých přestupkových řízení, která jsou náročná jak po stránce zjišťování skutkového stavu, tak i právního posouzení. Nicméně s ohledem na požadavky popsané v předešlé podkapitole 2.1.2 by mělo být přihlíženo také k obecným zásadám, zejména zásadě rychlosti, o jejichž naplnění by měl správní orgán rovněž usilovat, měl by být motivován k efektivnímu projednání a rozhodnutí ve věci.

¹⁰⁷ Ust. § 23 odst. 1, 6 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ Blíže srov. příspěvek: GRYGAR, Tomáš. Délka a běh promlčecích (prekluzivních) dob u přestupků – 1. část. *Právní rozhledy*, 2023, č. 1, s. 1-9.

¹⁰⁹ Ust. § 19 odst. 2 zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu zboží a technologií dvojího užití, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁰ Ust. § 34 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹¹ PRŮCHA, Petr. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 25-26.

3. Nárok na kompenzaci nemajetkové újmy v přestupkovém řízení

3.1 Aplikovatelnost LZPS a EÚLP na přestupkové řízení

Jak již bylo vymezeno v předešlých kapitolách, právo na řízení bez průtahů a právo na přiměřenou délku řízení lze dovodit z ustanovení čl. 38 odst. 2 LZPS a čl. 6 odst. 1 EÚLP. Nicméně z důvodu nejednoznačných formulací těchto ustanovení vyvstává stěžejní otázka, a sice na jaká řízení se uvedená práva vztahují.

Ustanovení čl. 6 odst. 1 EÚLP zakotvuje právo každého, aby jeho věc byla „*projednána soudem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu*“. Termín „projednání soudem“, vyjma charakteristiky obecných předpokladů, jež by měl soud splňovat, a sice nezávislost, nestrannost a zákonné zřízení, EÚLP blíže nedefinuje.¹¹² Nicméně ESLP ve své judikatuře vyložil implicitní náležitosti pojmu „soud“ tak, že v materiálním smyslu je soudem takový orgán, „*jehož funkcí je na základě právních norem a v rámci řízení vedeného předepsaným způsobem rozhodovat věci spadající do jeho působnosti*“.¹¹³ Judikaturou ESLP byly vedle materiálních znaků formulovány další náležitosti, tj. závaznost rozhodnutí takového orgánu, úplná pravomoc přezkoumat skutkové i právní otázky podstatné pro rozhodnutí ve věci. Pro účely naplnění čl. 6 odst. 1 EÚLP můžeme považovat za soud i takový orgán, který není soudem podle práva vnitrostátního, bude-li zaručena možnost soudního přezkumu v rámci plné jurisdikce.¹¹⁴ Z toho plyne, že při splnění výše uvedených náležitostí může jít o správní orgán v rámci přestupkového řízení.

Právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP, jehož součástí je právo na přiměřenou délku řízení, zahrnuje dvě oblasti působnosti, a sice působnost ve věcech občanských a závazkových, a dále působnost ve věcech trestních, resp. trestního obvinění. S ohledem na zaměření práce na přestupková řízení, bude dále řešena působnost a podřazení pod rámeček trestních věcí ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP.

V případě vymezení „trestního obvinění“ je nezbytné autonomní posouzení každého z uvedených pojmů pro následné určení, na řízení o kterých deliktech dle vnitrostátního práva

¹¹² KMEC, Jiří. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 621.

¹¹³ Srov. rozsudek ESLP ze dne 22. 10. 1984, *Sramek proti Rakousku*, č. 8790/79.

¹¹⁴ KMEC, Jiří. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 622.

bude úprava čl. 6 odst. 1 EÚLP dopadat. Při posouzení je nejprve nutné vyložit dílčí pojem „trestní“, díky kterému lze určit, zda dané řízení z věcného hlediska spadá do působnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP. Až následně v při pozitivním závěru u předešlého můžeme přikročit k výkladu druhého dílčího pojmu „obvinění“.¹¹⁵ S ohledem na nejednoznačnost při podřazování řízení pod čl. 6 odst. 1 EÚLP vytvořil ESLP¹¹⁶ tzv. modifikovaná engelovská kritéria, která tvoří základ pro stanovení aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP na konkrétní řízení. Jde o tři kritéria: 1. kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu, 2. povaha deliktu, 3. druh a stupeň závažnosti sankce. V případě, že dle vnitrostátního práva příslušného státu půjde o věc trestní, tzn. text právní úpravy kvalifikovaného skutku spadá do trestního práva podle právního řádu příslušného státu, pak automaticky půjde o věc trestní dle EÚLP a k posuzování dalších kritérií se nepřistoupí. Následující kritéria budou posuzována až v situaci, kdy nepůjde o jednoznačnou trestní věc. Obsahem druhého kritéria je vymezení, zda jde o „typicky trestní“ delikt či nikoli, přičemž rozhodující je okruh adresátů právní úpravy deliktu a povaha případné sankce. V rámci posledního kritéria se posuzuje druh a stupeň závažnosti sankce, kterou by v projednávaném případě bylo možné za konkrétní delikt uložit.¹¹⁷

Důvod výkladu „trestního obvinění“ spočívá v tom, že nelze vycházet z toho, jak státy ve svých právních rádech označují protiprávní jednání ve smyslu trestních obvinění, přestupků či disciplinárních deliktů. Státy nejsou povinny v rámci svého vnitrostátního práva užívat stejných označení s totožným významem, mohou za určitých podmínek diferencovat jednotlivá protiprávní jednání a postihovat je mírnější cestou, např. správního trestání. Každopádně pokud právní řád daného státu zvolí mírnější cestu, není přípustné, aby se pachatelé omezila právní ochrana jen z důvodu, že nejde o klasické trestní řízení spadající do působnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP, nýbrž o specifické řízení dle práva příslušného státu.¹¹⁸

Stran působnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP na přestupková řízení, ESLP ve své judikatuře¹¹⁹ za současné aplikace tzv. modifikovaných engelovských kritérií dospěl k závěru, že předmětné

¹¹⁵ KMEC, Jiří. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 574-581.

¹¹⁶ Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku*, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 11. 2006, *Jussila proti Finsku*, č. 73053/01; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009, *Zolothukin proti Rusku*, č. 14939/03.

¹¹⁷ KOPA, Martin. In: BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 513-515.

¹¹⁸ KMEC, Jiří. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 576.

¹¹⁹ Srov. rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, č. 26138/95; rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Kadubec proti Slovensku*, č. 27061/95.

ustanovení je ve své trestní části aplikovatelné na méně závažné delikty obecné povahy, které vnitrostátní právo považuje za přestupky či jiné správní delikty, nikoli však za trestné činy.¹²⁰

K odůvodnění ESLP uvedl, že rozdílné označení jednání ve vnitrostátní úpravě ve smyslu prvního engelovského kritéria, které není v příslušném státě kvalifikováno jako „trestní“, je pouze relativní podmínkou neovlivňující závěr o působnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP. Pro negativní závěr ESLP přistoupil k posouzení následujících dvou kritérií. V rámci druhého kritéria byla konstatována obecná povaha pachatelem porušené právní normy, tj. PřesZ, přičemž ESLP primárně vycházel z textu právní úpravy, která v úvodních ustanovení vymezila, že směřuje vůči všem občanům, a nikoli určité skupině se zvláštním postavením. V poslední řadě ESLP zvážil charakter možných sankcí, z nichž vyplynul primární účel trestu, tj. odradit dotčenou osobu od recidivy. Relativně menší závažnost uložených sankcí již ESLP nepovažoval za rozhodující pro vymezení aplikovatelnosti čl. 6. odst. 1 EÚLP.¹²¹ V souhrnu je z uvedeného zřejmé, že ESLP dovodil působnost čl. 6 odst. 1 EÚLP na přestupková řízení.

Stran názoru NS, v rámci judikatury nalezneme několik náhledů na působnost čl. 38 odst. 2 LZPS. První převažující přístup stojí na shodném chápání práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 LZPS a práva na projednání věci v přiměřené lhůtě dle čl. 6 odst. 1 EÚLP.¹²² Tedy i přes odlišné formulace jim přiřkládá shodný význam, což mimo jiné lze dovodit také ze Stanoviska NS, dle kterého se ve smyslu čl. 38 odst. 2 LZPS zaručuje požadavek přiměřenosti délky řízení jakožto nedílnou součástí práva na spravedlivý proces.¹²³ Společně s významovou shodou daných ustanovení shledává také NS stejný rozsah působnosti.

Druhý náhled NS stojí na rozdílném chápání daných ustanovení. Podle NS úprava čl. 38 odst. 2 LZPS zakládá na rozdíl od čl. 6 odst. 1 EÚLP právo na projednání věci bez průtahů, nikoli v přiměřené době.¹²⁴ NS rozlišuje mezi správními řízeními podle toho, zda spadají do působnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP, přičemž shledává, že k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v průtazích může docházet jak v řízeních, v rámci kterých rozhodují správní orgány o „občanských právech nebo závazcích“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP, tak i ve správních

¹²⁰ KMEC, Jiří. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 582.

¹²¹ Rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, č. 26138/95.

¹²² Např. rozsudek NS ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3752/2015; rozsudek NS ze dne 10. 6. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4315/2019, bod 19.

¹²³ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod I.

¹²⁴ Např. rozsudek NS ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016, bod 41; rozsudek NS ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 1838/2017, bod 27.

řízení odlišného charakteru.¹²⁵ Nadto podává, že případy nesprávného úředního postupu spočívajícím v nepřiměřené celkové délce správního řízení je možné postihnout jen u takových řízení, v nichž správní orgány rozhodují o „občanských právech nebo závazcích“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP.¹²⁶ Stran „trestní věci“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP, zejména přestupkových řízení, NS dovozuje odpovědnost státu za újmu způsobenou jak průtahy, tak i nepřiměřenou délkou řízení.¹²⁷ Lze však uzavřít, že ze strany NS jde spíše o konstatování, neboť prozatím absentuje blíže odůvodněné vysvětlení, v čem konkrétně se má obsah práva na projednání věci bez průtahů a práva na projednání v přiměřené lhůtě lišit.¹²⁸

ÚS výše předestřené dělení NS podle aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP na projednávané řízení odmítá a za rozhodující považuje, zda je předmětem řízení „základní právo nebo svoboda dle LZPS“ ve smyslu čl. 36 odst. 2 LZPS.¹²⁹ Argumentuje ustálenou judikaturou,¹³⁰ dle které se právo na projednání bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 LZPS vztahuje i na správní řízení bez vazby na soudní řízení. Na to však navazuje s odůvodněním, že předmětem správních řízení může být základní právo či svoboda dle čl. 36 odst. 2 LZPS, včetně základního práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 LZPS, zahrnující i právo na projednání věci v přiměřené lhůtě. Závěrem dodává, že předmětné právo se nevztahuje pouze na ta správní řízení, jejichž předmětem je „občanské právo a závazek nebo trestní věc“ dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.^{131, 132}

Obdobně jako Kmec¹³³ dospívám k závěru, že odůvodnění ÚS působí velice nesourodě a v určitých otázkách nejasně. Na jednu stranu ÚS zdůrazňuje rozlišovací kritérium pro aplikovatelnost čl. 38 odst. 2 LZPS na správní řízení, tj. zda je předmětem „základní právo nebo svoboda dle LZPS“ ve smyslu čl. 36 odst. 2 LZPS. Na druhou stranu však samotnou otázku ponechává nedořešenou ve vztahu ke správním řízením, jejichž předmět je odlišný od základního práva či svobody dle čl. 36 odst. 2 LZPS. Je tedy otázkou, jak tomu bude s aplikovatelností čl. 38 odst. 2 LZPS ve vztahu k těmto „nezařazeným“ správním řízením.

¹²⁵ KMEC, Jiří. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 1509, bod 33.

¹²⁶ Tamtéž.

¹²⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016.

¹²⁸ Nález ÚS ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, body 27-29.

¹²⁹ Tamtéž, body 39-44.

¹³⁰ Srov. nález ÚS ze dne 23. 7. 2019, sp. zn. I. ÚS 2872/18, bod 49; nález ÚS ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 1242/18, bod 30.

¹³¹ Nález ÚS ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, body 39-44, 48.

¹³² KMEC, Jiří. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 1509, bod 33.

¹³³ Tamtéž.

Jediné, co lze vyvodit, je aplikovatelnost čl. 38 odst. 2 LZPS, která není podmíněna či nijak závislá na aplikovatelnosti čl. 6 EÚLP.

Vedle názoru ÚS a NS Simon uvádí, že při posuzování odpovědnosti státu ve smyslu OdpŠk má být sice postupováno v souladu s rozhodovací praxí ESLP vztahující se k čl. 6 odst. 1 ESLP,¹³⁴ avšak takto by se mohlo zdát, že k nepřiměřené délce a průtahům může docházet jen a pouze v těch řízeních spadajících do působnosti čl. 6 odst. 1 ESLP. Takto striktní zaškatulkování by pak ale vylučovalo z působnosti citovaného článku některá řízení.¹³⁵ Nicméně s odkazem na rozhodnutí NS lze dospět k závěru, že „*právo na projednání věci v přiměřené době správním soudem v řízení, které svým předmětem nespadá do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP, nelyne z čl. 38 odst. 2 LZPS, který zakládá toliko právo na projednání věci bez průtahů (nikoli v přiměřené době), ale plyne z § 6 odst. 1 OSŘ, které je podle § 64 SŘS použitelné i pro poměry správního soudnictví, a které ukládá soudu povinnost postupovat tak, aby ochrana práv byla rychlá*“.¹³⁶ Dle Simona je tedy nepochybné, že požadavek na přiměřenou délku řízení dopadá jak na řízení civilní, trestní i správní.

Čistě pro kompletní souhrn náhledů NS doplňuji, že v rámci judikatury NS můžeme také nalézt odlišnosti s rozdílným názorem na působnost čl. 38 odst. 2 LZPS ve vztahu ke správním řízením. NS dospěl k názoru, že: „*Čl. 38 odst. 2 LZPS hovoří ve svém prvním odstavci výhradně o řízeních soudních. Druhý odstavec již výslovně nestanoví, zda práva zde upravená se vztahují pouze na soudní řízení, anebo i na řízení jiná. Jelikož druhý odstavec navazuje na úpravu prvního odstavce, je nutné dovodit, že i tento odstavec se vztahuje především na řízení soudní. Uvedený závěr lze dovodit i z obsahu tohoto ustanovení, neboť toto ustanovení mimo jiné upravuje právo, aby věc byla projednána veřejně. Veřejnost jednání je znakem odlišujícím řízení před orgánem moci soudní od řízení před ostatními orgány veřejné moci, především před orgánem moci výkonné*“.¹³⁷ Nicméně oproti výše uvedeným přístupům se tento v rozhodnutích NS objevuje pouze ojediněle.

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že ESLP svým širokým výkladem čl. 6. odst. 1 EÚLP vztahuje vyšší požadavky na spravedlivost procesu k celé řadě řízení, které ve vnitrostátním právu nemusí nutně nést označení „trestní“. Právě judikaturou ESLP byla mimo jiné dovozena aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 EÚLP na přestupková řízení, kterou taktéž promítl

¹³⁴ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.; rozsudek NS ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1614/2009.

¹³⁵ Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Ferrazzini proti Itálii, stížnost č. 44759/98.

¹³⁶ Rozsudek NS ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016.

¹³⁷ Rozsudek NS ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.

NS ve své ustálené judikatuře.¹³⁸ Rovněž výše rozvedené názorové proudy, i přes jejich rozdílnost, ve vztahu k přestupkovým řízením, na které se tato práce vztahuje, shodně dovozují existenci práva na přiměřené zadostiučinění, a to jak ve vztahu k průtahům, tak i nepřiměřené délce.

3.2 Stanovisko NS ve vztahu k přestupkovému řízení

V návaznosti na předešlou podkapitolu vyvstává otázka, zda lze na přestupková řízení v případě odškodňování nemajetkové újmy způsobené průtahy a nepřiměřenou délkou řízení aplikovat Stanovisko NS, popřípadě do jaké míry. K problematice řešení NS nastínil již v samotném Stanovisku, kde mimo jiné všeobecně zdůrazňuje dodržování postupu v souladu s judikaturou ESLP a příslušnými ustanoveními EÚLP, včetně čl. 6 odst. 1 EÚLP, jakožto minimálních standardů ochrany práv.¹³⁹ Svůj postoj také opakovaně utvrdil ve své ustálené judikatuře, podle které: „*Veškeré závěry ve Stanovisku vyjádřené lze aplikovat i na správní řízení, jež čl. 6 odst. 1 Úmluvy podléhají. Současně, hovoří-li Stanovisko o správních řízeních, má tím na mysli pouze ta správní řízení, na něž čl. 6 odst. 1 Úmluvy dopadá.*“¹⁴⁰

Vzhledem k tomu, že jak ustálená judikatura ESLP,¹⁴¹ tak i NS,¹⁴² v případě přestupkových řízení při splnění stanovených předpokladů dovedla aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 EÚLP a s ním příslušných ustanovení LZPS (blíže podkapitola 3.1), z nichž Stanovisko NS vychází, lze jednoznačně uzavřít, že Stanovisko NS je na přestupková řízení aplikovatelné.

3.3 Předpoklady přiznání nároku na zadostiučinění dle OdpŠk

Základní úpravu nároku na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu nalezneme v § 31a OdpŠk. Již z označení je zřejmé, že jde o ustanovení dodatečně přidané, a to konkrétně již zmiňovanou novelou zákona OdpŠk č. 160/2006 Sb.¹⁴³ Nová úprava představuje legislativní dotažení ideje právního státu v rovině kompenzace jednotlivce za následky nesprávného

¹³⁸ Usnesení NS ze dne 5. 4. 2023, sp. zn. 28 Cdo 602/2023, bod 6.

¹³⁹ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod II.

¹⁴⁰ Srov. rozsudek NS ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014; rozsudek NS ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016, bod 38.

¹⁴¹ Srov. rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, č. 26138/95; rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Kadubec proti Slovensku*, č. 27061/95.

¹⁴² Srov. rozsudek NS ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016.

¹⁴³ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.

výkonu veřejné moci, neboť nově zavádí předmětný institut náhrady nemajetkové újmy.¹⁴⁴ Systematicky se základ nároku promítá v ustanoveních § 1 odst. 3 ve spojení s § 7 a násl., § 13 a § 22 OdpŠk, která mimo jiné stanovují subjekty odpovědné, resp. povinné k náhradě nemajetkové újmy.

Nyní k obsahu a struktuře § 31a OdpŠk, hned první odstavce podává, že přiměřené zadostiučinění se v případě nemajetkové újmy poskytuje bez ohledu na to, zda byla souběžně způsobena škoda ve smyslu zásahu do majetkové sféry poškozeného.¹⁴⁵ Odstavec druhý stanovuje formu (blíže podkapitola 3.7), v jaké se má zadostiučinění primárně poskytovat, a současně vymezuje kritéria pro určení výše náhrady.¹⁴⁶

Kritéria lze rozlišit na obecná a zvláštní. Obecnými kritérii vymezenými v odstavci druhém, k nimž má být přihlíženo při rozhodování o výši přiměřeného zadostiučinění, jsou závažnost vzniklé újmy a okolnosti, za nichž k nemajetkové újmě došlo.¹⁴⁷ Obecnost spočívá v jejich aplikovatelnosti na obě skutkové podstaty odpovědnosti za škodu, tj. nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup.

Naopak v odstavci třetím byla vytyčena zvláštní kritéria pro případy, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem spočívajícím v průtazích a nepřiměřené délce řízení podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí OdpŠk. Jde o demonstrativní výčet konkrétních okolností (blíže podkapitola 3.5).¹⁴⁸ S ohledem na demonstrativní povahu však nic nebrání jejich rozšíření v závislosti na individuální povaze případu.¹⁴⁹ Vzhledem k tomu, že zákon kritéria blíže nerozvádí, byla za účelem sjednocení rozhodovací praxe NS zformulována výkladová pomůcka ve formě Stanoviska NS, které podává model kritérií, jež je nutno vzít v úvahu při posuzování přiměřenosti celkové délky řízení, stanovení formy a výše zadostiučinění.¹⁵⁰ Užitečným vodítkem pro posouzení má být také judikatura ESLP, jež byla právě stěžejní inspirací pro zakotvení zvláštních kritérií dle OdpŠk.¹⁵¹

¹⁴⁴ 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, 2017, s. 262.

¹⁴⁵ Ust. § 31a odst. 1 OdpŠk.

¹⁴⁶ Ust. § 31a odst. 2 OdpŠk.

¹⁴⁷ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 293, marg. č.18.

¹⁴⁸ Ust. § 31a odst. 3 OdpŠk.

¹⁴⁹ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 313, marg. č. 75.

¹⁵⁰ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011.

¹⁵¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.

Předpokladem vzniku odpovědnosti a v návaznosti na to nároku na přiměřené zadostiučinění je kumulativní naplnění tří předpokladů, a sice existence nesprávného úředního postupu spočívajícím v průtazích či nepřiměřené délce řízení, vznik nemajetkové újmy a kauzální nexus mezi prvním a druhým předpokladem (viz blíže podkapitoly 3.3.2 až 3.3.4). Důkazní břemeno ohledně prokázání existence nese poškozený. Zároveň je na místě zdůraznit nezbytnost kumulativního naplnění, neboť absence, byť i jednoho z předpokladů, má za následek, že se soud nemusí zabývat naplněním zbývajících.¹⁵²

Judikatura ÚS¹⁵³ a taktéž odborná literatura¹⁵⁴ navíc upozorňují, že oproti odpovědnosti z titulu nezákonného rozhodnutí, u kterého zákon vedle naplnění obecných předpokladů požaduje po poškozeném vyčerpání všech dostupných opravných prostředků,¹⁵⁵ se tento požadavek na újmy způsobené nesprávným úředním postupem nevztahuje. Zákon je k poškozenému shovívavější.

3.3.1 Subjekty odpovědnostního vztahu

Nejprve ve vztahu k subjektům odpovědným za nesprávný úřední postup a v důsledku toho současně povinným k náhradě nemajetkové újmy. Podstatou OdpŠk je zásah způsobený výkonem veřejné moci spočívající v přímém či zprostředkovaném autoritativním rozhodování o právech a povinnostech subjektů, vůči kterým se orgán veřejné moci nachází v nadřízeném postavení.¹⁵⁶ Výkon veřejné moci v souvislosti s úpravou OdpŠk lze rozdělit na výkon státní moci, jejíž odpovědnost je připisována, již z podstaty označení, státu, který jakožto typový subjekt veřejné správy realizuje státní moc prostřednictvím svých organizačních složek a státních orgánů. Nicméně nositelem veřejných práv, povinností a odpovědnosti z jednání těchto dílčích složek státní moci je sám stát.¹⁵⁷ Druhou nedílnou část výkonu veřejné moci tvoří výkon pravomocí, jež vykonávají územně samosprávné celky v samostatné působnosti, které jsou právě v rozsahu těchto pravomocí samostatně odpovědné.¹⁵⁸

¹⁵² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 237.

¹⁵³ Nález ÚS ze dne 23. 5. 2023, sp. zn. IV. ÚS 1126/22, bod 23.

¹⁵⁴ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 171, marg. č. 239.

¹⁵⁵ Ust. § 8 odst. 3 OdpŠk.

¹⁵⁶ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 7, marg. č. 14.

¹⁵⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 254.

¹⁵⁸ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 7, marg. č. 14.

Z hlediska konkrétní úpravy OdpŠk ustanovení § 3 přímo vymezuje orgány a osoby, za jejichž jednání je stát odpovědný. Jde o státní orgány, dále tzv. úřední osoby, jimiž jsou právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, a v poslední řadě o orgány územně samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona. Navíc se za úřední osobu může považovat též úřední osoba jiného členského státu EU, a to za splnění podmínek stanovených OdpŠk.¹⁵⁹

V případech přestupkových řízení ust. § 103 odst. 1 PřesZ staví ve vztahu k zákonné úpravě¹⁶⁰ najisto, že jde o výkon přenesené působnosti, která je stanovena orgánům obce a kraje.¹⁶¹ Ústředním správním úřadem ve věci přestupků je pak ten ústřední správní úřad, do jehož působnosti náleží úsek státní správy, na němž došlo k porušení právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek.¹⁶² Jejich výčet nalezneme v tzv. kompetenčním zákoně.¹⁶³ Pokud nelze tímto způsobem ústřední správní úřad vymezit, zákon podpůrně stanovuje, že ústředním správním úřadem je za daných podmínek Ministerstvo vnitra ČR.¹⁶⁴ V návaznosti na úvod této podkapitoly vyplývá, že subjektem odpovědnostního vztahu, veřejných práv, povinností a odpovědnosti z jednání je u přestupkového řízení sám stát.¹⁶⁵ Pro představu lze uvést například výkon rozhodnutí o uložení pokuty v přestupkovém řízení, který spadá do přenesené působnosti, a tudíž za potenciálně způsobenou škodu a újmu nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem odpovídá dle OdpŠk sám stát, nikoli obec či kraj.¹⁶⁶

¹⁵⁹ Ust. § 3 OdpŠk.

¹⁶⁰ Ust. § 103 odst. 1 PřesZ reaguje zejména na ust. § 8 zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, dále na ust. § 4 zákona č. 129/2000 Sb., krajské zřízení, ve znění pozdějších předpisů, a dále ust. § 33 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, z nichž vyplývá pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí, krajů či hlavního města Prahy a nestanoví, že jde o jejich přenesenou působnost, platí, že jde vždy o samostatnou působnost (JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 849–850, marg. č. 1).

¹⁶¹ Ust. § 103 odst. 1 PřesZ.

¹⁶² Ust. § 103 odst. 3 PřesZ.

¹⁶³ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁴ Ust. § 103 odst. 4 PřesZ.

¹⁶⁵ Stát sice dle zákona odpovídá a poškozenému nahrazuje vzniklé škody či poskytuje zadostiučinění za nemajetkové újmy v penězích, tím však není ve smyslu § 16 a násl. OdpŠk dotčeno právo státu žádat regresní úhradu vůči konkrétním subjektům, jež skutečně svou činností škody či nemajetkové újmy způsobily (VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 201, marg. 1).

¹⁶⁶ Srov. rozsudek NS ze dne 20. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3257/2012.

Na druhé straně stojí subjekty oprávněné k náhradě újmy jim způsobené nesprávným úředním postupem. Nositeli nároku jsou jak fyzické, tak i právnické osoby, nikoli její členové.¹⁶⁷ Navíc bylo judikaturou ÚS dovozeno, že poškozený nemusí být účastníkem předmětného řízení, v rámci kterého došlo k nesprávnému úřednímu postupu, tzn. stát či územně samosprávný celek odpovídá také vůči osobám odlišným od účastníků řízení.¹⁶⁸

3.3.2 Nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení

K vymezení pojmu nesprávného úředního postupu spočívajícím v průtazích a nepřiměřené délce řízení odkazují na 1. kapitolu. Stran posouzení kritéria, je vždy potřeba na úplném začátku nalézt, zda pro danou situaci zákonná úprava ukládá příslušnému orgánu povinnost spočívající ve vydání rozhodnutí či provedení úkonu, která by byla, v případě jejího porušení, způsobilá založit odpovědnost. Takové porušení je poté nezbytným předpokladem, který příslušný orgán naplní, když právě v rozporu s právním úpravou nevydá rozhodnutí, anebo neprovede úkon ve stanovených lhůtách, popřípadě, pokud zákon lhůtu výslovně nestanoví, ve lhůtách přiměřených.¹⁶⁹ Jestliže bude obecně konstatováno porušení povinnosti příslušným orgánem, přichází na řadu posouzení, zda skutečně v tomto konkrétním případě bylo porušeno právo na přiměřenou délku řízení či provedení dílčích úkonů. Zároveň je důležité pojmově rozlišit, zda jde o nepřiměřenou délku řízení nebo tzv. průtahy vzniklé v průběhu řízení, neboť, jak již bylo v podkapitole 1.3 uvedeno, jednotlivé situace mohou mít rozdílné důsledky pro vznik nároku na kompenzaci nemajetkové újmy.

Pro posouzení klíčové otázky přiměřenosti délky řízení je podstatné určit dobu trvání, tj. ohraničit, od jakého okamžiku počalo řízení běžet a kdy bylo skončeno (blíže podkapitola 3.4). Jakmile bude časový interval stanoven, přichází na řadu nejdůležitější otázka pro učinění závěru k tomuto předpokladu, tj. zda délka řízení byla či nebyla přiměřená.¹⁷⁰ Zákon ani judikatura nestanovují hranici přiměřené délky řízení, v tomto ohledu je nezbytné individuální zhodnocení každého případu.

Hledisko celkové délky řízení nalezneme mimo jiné v demonstrativním výčtu okolností vymezených v ustanoveních § 31a odst. 3 OdpŠk, jež sehrávají stěžejní roli při stanovení výše

¹⁶⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 7. 6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 786/99; rozsudek NS ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4385/2010, bod 33.

¹⁶⁸ Nález ÚS ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07, bod 33.

¹⁶⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 239.

¹⁷⁰ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 329, marg. č. 122.

přiměřeného zadostiučinění. Předmětné hledisko má však vůči ostatním zvláštní postavení, neboť sama přiměřenost je hodnocena z pohledu zbývajících kritérií.¹⁷¹ Soud se tudíž v rámci nároku na odškodnění zabývá kritérii dvakrát, resp. třikrát, a sice nejprve ve vztahu k posouzení přiměřenosti celkové délky řízení a poté, pokud bude vyhodnocena délka řízení jako nepřiměřená, při stanovení vhodné formy zadostiučinění a v návaznosti na to, v případě peněžité kompenzace, při vyčíslení konkrétní výše peněžité kompenzace.¹⁷²

Na rozdíl od fáze stanovení formy a výše zadostiučinění je při posouzení přiměřenosti celkové délky řízení důležité pojímat kritéria objektivně, neboť závěr o nepřiměřené délce řízení musí platit pro všechny účastníky hodnoceného řízení.¹⁷³ Nelze si představit, že by orgán měl pouze vůči některým z účastníků řízení povinnost rozhodnout či učinit úkon v přiměřené lhůtě a vůči zbytku ne, resp. že by k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v nečinnosti vlastně došlo a současně nedošlo v závislosti na tom, kdo se odškodnění domáhá.

Přestože soudy užívají tataž kritéria pro jednotlivé fáze, NS dovedl, že k některým z kritérií nelze přihlížet v první fázi, nýbrž až ve fázích následujících a naopak. Je důležité rozlišovat, co má být v dané fázi posouzeno, a sice zda délka řízení, anebo přiměřené zadostiučinění.¹⁷⁴ K tomu je dobré podotknout, že přiměřená aplikace kritérií pro první fázi, tj. posouzení přiměřené délky řízení, byla dovozena až judikaturou, tedy zákonné znění má primárně dopadat na posouzení přiměřeného zadostiučinění. Každopádně platí, že kritérii dle § 31a odst. 3 OdpŠk se soud musí v průběhu řízení zabývat, aby zformuloval a odargumentoval závěr o přiměřenosti či nepřiměřenosti délky řízení. Navíc vedle toho může zohlednit další individuální okolnosti, jež nespádají pod některé z již uvedených v zákoně.¹⁷⁵

Obecně lze s odkazem na judikaturu NS shrnout, že „*k porušení práva na přiměřenou délku soudního řízení ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP a čl. 38 odst. 2 LZPS, a tím i nesprávnému úřednímu postupu ve smyslu § 13 odst. 1 věta druhá a třetí OdpŠk, nedochází tehdy, není-li věc projednána v ideální době, ve které by projednána být mohla, ale teprve tehdy, není-li projednána v době odpovídající její složitosti a významu předmětu řízení pro poškozeného [viz*

¹⁷¹ Srov. rozsudek NS ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

¹⁷² HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 49.

¹⁷³ 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, 2017, s. 276.

¹⁷⁴ HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 50.

¹⁷⁵ Tamtéž, s. 54.

§ 31a odst. 3 písm. b) a e) OdpŠk], přičemž důvody, proč k tomu došlo, spočívají v postupu orgánu veřejné moci [viz § 31a odst. 3 písm. d) OdpŠk], a to buď zcela nebo v míře významně převažující podíl poškozeného [viz § 31a odst. 3 písm. c) OdpŠk] na celkové délce projednávání věci. Zároveň musí být celková délka řízení nepřijatelná (zásah do uvedených základních práv poškozeného musí mít nezbytnou intenzitu), tj. působící poškozenému újmu spojenou s nejistotou ohledně výsledku řízení, kterou nelze v právním státě, založeném na úctě k právům a svobodám člověka (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy), tolerovat.¹⁷⁶

3.3.3 Vznik nemajetkové újmy

Zákonná úprava § 1 odst. 1 a odst. 3 OdpŠk při vymezení odpovědnosti v základu rozlišuje pojem „škody“ a „nemajetkové újmy“, avšak v mnoha dalších ustanoveních je užíván pouze pojem „škoda“. Důvodem je zmiňované dodatečné zakotvení institutu odpovědnosti za způsobení nemajetkové újmy. Aplikaci ustanovení o náhradě škody dle OdpŠk vymezila důvodová zpráva k novele zákona OdpŠk č. 160/2006 Sb., která stanovila, že „i když se nehmotná újma vymezuje vedle škody jako takové (tj. vedle škody hmotné), vztahují se na ni ustanovení zákona o náhradě škody v plném rozsahu.“¹⁷⁷ Stran nezávislosti institutů kompenzace škody a nemajetkové újmy, dle ustanovení § 31a odst. 1 OdpŠk se přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu poskytuje bez ohledu na to, zda byla poškozenému nesprávným úředním postupem způsobena škoda ve smyslu zásahu do majetkové sféry.¹⁷⁸ Z toho plyne, že nárok na náhradu škody a nárok na zadostiučinění nemajetkové újmy může poškozený uplatnit jednotlivě, nezávisle na sobě, tj. bez vzájemné podmíněnosti obou nároků.

Vzhledem k tomu, že OdpŠk blíže nedefinuje pojem „škody“ a „nemajetkové újmy“, je třeba subsidiárně vycházet z úpravy OZ.¹⁷⁹ Pod pojmem „újma“ v tom nejobecnějším smyslu soukromého práva se rozumí „taková ztráta, kterou osoba utrpí na právem chráněném statku (tedy ta, kterou právo uzná za hodnou nápravy)“.¹⁸⁰ Jde o obecný zastřešující pojem, který je členěn na škodu, tzv. újmu na jmění, a dále újmu nemajetkovou.¹⁸¹

¹⁷⁶ Srov. usnesení NS ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1355/2012.

¹⁷⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., obecná část, str. 8.

¹⁷⁸ Ust. § 31a odst. 1 OdpŠk.

¹⁷⁹ Ve smyslu ust. § 26 OdpŠk.

¹⁸⁰ BEZOUŠKA, Petr. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1497, marg. č. 5.

¹⁸¹ Ust. § 2894 OZ.

Škoda představuje „újmu, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného (spočívá ve zmenšení jeho majetkového stavu) a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a je tedy napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především penězi“.¹⁸² Dle ustanovení OZ se hradí skutečná škoda, tj. rozdíl mezi majetkovým stavem před a po škodné události, a také to, co poškozenému ušlo, tzv. ušlý zisk, přičemž povinnost nahradit jinému újmu zahrnuje vždy povinnost k náhradě škody.¹⁸³

Oproti tomu nemajetková újma „představuje zásah do jiné než majetkové sféry poškozeného (není spojena se snížením majetkového stavu či jeho nezvýšením, ač bylo předpokládáno)“.¹⁸⁴ Zjednodušeně by se také dalo říci, že jde o takovou újmu, která není škodou, tzn. majetkovou újmou.¹⁸⁵ Jde o určitou subjektivní kategorii nezpůsobitou objektivní finanční kvalifikace, neboť podstatou je narušení osobního zájmu poškozeného, nikoli zásah do majetkové sféry.¹⁸⁶ Odčinit jinému nemajetkovou újmu musí být výslovně ujednáno, anebo tak musí stanovit zvlášť zákon.¹⁸⁷

Ve vztahu k tématu této práce se nemajetková újma způsobená nepřiměřenou délkou řízení typicky projeví ve stavu nejistoty účastníka o výsledku řízení a možném následném negativním dopadu na psychické rozpoložení, např. v pracovním, profesním a rodinném životě.¹⁸⁸ Podstata nemajetkové újmy spočívá v oprávněně úkorném, vědomém pocitu poškozeného, kterému bylo zasaženo do jeho práv.¹⁸⁹ S ohledem na subjektivní povahu újmy a její nezměřitelnost je stěžejním zjištěním objektivního důvodu, zda se poškozený měl cítit úkorně, respektive zda by se každá jiná osoba ve srovnatelném postavení takto cítila.¹⁹⁰ Poškozeným je po stránce důkazní povinnosti situace usnadněna, neboť se vznik nemajetkové újmy presumuje. Zvláštností je, že nejde o zákonnou domněnku, ale o domněnku dovozenou judikaturou.¹⁹¹ Přestože poškozený nemusí vznik újmy prokazovat, neznamená to, že jsou jeho

¹⁸² VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 66, marg. č. 8.

¹⁸³ Ust. § 2894 odst. 1 ve spojení s § 2952 OZ.

¹⁸⁴ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 289, marg. č. 6.

¹⁸⁵ KOLBA, Jan. In: KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 40.

¹⁸⁶ BEZOUŠKA, Petr. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1498, marg. č. 9.

¹⁸⁷ Ust. § 2894 odst. 1 OZ.

¹⁸⁸ Srov. usnesení NS ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1355/2012.

¹⁸⁹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 26.

¹⁹⁰ Srov. rozsudek NS ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014.

¹⁹¹ Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, *Apicella proti Itálii*, č. 64890/01.

tvrzení bezpředmětná, ba naopak jsou také podstatným základem pro posouzení intenzity újmy a v návaznosti na to určení formy a případné výše zadostiučinění.¹⁹²

Přiměřené zadostiučinění za nemateriální újmu se však v zásadě poskytuje také právnickým osobám, např. politickým stranám, jiným sdružením či obchodním společnostem.¹⁹³ Jak plyne ze Stanoviska NS, byly v tomto směru převzaty závěry dovozené judikaturou ESLP,¹⁹⁴ jež připouští, že také v případě právnických osob mohou vzniknout jiné než majetkové újmy. ESLP dovedl, že EÚLP musí být interpretovaná a aplikovaná tak, aby garantovala práva, jež jsou praktická a efektivní. K tomu vymezil specifické faktory, k nimž je potřeba přihlížet v rámci posouzení případů právnických osob při určování výše přiměřeného zadostiučinění, např. zařadil pověst právnické osoby, nejistotu v plánování rozhodování, problémy způsobené vedením právnické osoby samotné a konečně též, i když v menším stupni, úzkost a potíže způsobené jejím členům, tzn. úzkost a nepohodlí, které museli zažít členové řídicích orgánů právnické osoby.¹⁹⁵ Také NS dospěl v rámci své judikatury¹⁹⁶ k obdobným závěrům.

Rozdíl mezi nemajetkovou újmou fyzických osob a právnických osob však spočívá v prokázání vzniklé újmy, a sice v případě fyzických osob se porušení víceméně presumuje, právnické osoby musí určitým způsobem vznik újmy, spočívající např. v zásahu do pověsti, prokázat.¹⁹⁷ Nicméně ESLP v případě porušení práva na projednání věci bez průtahů v přiměřené lhůtě vznik nemajetkové újmy presumuje jak pro fyzické, tak i právnické osoby.¹⁹⁸

3.3.4 Příčinná souvislost

Třetím a posledním nezbytným předpokladem vzniku odpovědnosti státu je existence příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřené délce řízení a vzniklou újmou. K obecnému vymezení příčinné souvislosti blíže judikatura NS.¹⁹⁹ Pro téma práce je významné, zda nesprávný úřední postup způsobený nepřiměřenou délkou řízení, popř. průtahy, byl podstatnou rozhodující příčinou vzniklé nemajetkové újmy poškozeného.

¹⁹² SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 296.

¹⁹³ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod V.

¹⁹⁴ Srov. rozsudek ESLP ze dne 6. 4. 2000, *Comingersoll S. A. proti Portugalsku*, č. 35382/97.

¹⁹⁵ Tamtéž, odst. 27-36.

¹⁹⁶ Srov. rozsudek NS ze dne 29. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3908/2009.

¹⁹⁷ Srov. rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2008, *Forminster Enterprises Limited proti České republice*, č. 38238/04.

¹⁹⁸ Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, *Cocchiarella proti Itálii*, č. 64886/01.

¹⁹⁹ Srov. rozsudek NS ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 145/2002.

Není vyloučeno, že se v rámci jednoho případu naskytne více příčin, avšak musí jít právě o jednu z nich, jež bude příčinou podstatnou při podílení se na nepříznivém následku. V případě plurality příčin můžou z časového hlediska nastat dvě situace, buď půjde o příčiny působící souběžně, přičemž zásadní bude stanovit onu příčinu s podstatným vlivem, anebo příčiny působící následně v podobě řetězce. Pokud by šlo o řetězec postupně nastávajících příčin, pak pro existenci příčinné souvislosti je nezbytná zjevná propojenost těchto příčin a následků ke vzniku újmy, u které lze již z prvotní příčiny důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škodlivého následku. Řetězec příčin však nezaloží příčinnou souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vzniklou škodou v situacích, kdy bude předčen na nesprávném úředním postupu nezávislou skutečností, která se stane pro vznik škody rozhodující, podstatnou a značnou. Vedle toho je myslitelná další situace, a sice přerušení příčinné souvislosti spočívající v existenci takové skutečnosti, která bude současně bezprostřední příčinou škody a samotným následkem, za nějž stát odpovídá z jiného právního důvodu.²⁰⁰

Stran přetržení příčinné souvislosti v důsledku nevyužití všech dostupných prostředků, zákonná úprava v případě vzniku újmy v důsledku nesprávného úředního postupu oproti nezákonnému rozhodnutí podmínku uplatnění dostupných prostředků nezakotvuje. Přesto se lze setkat s výkladem soudů, které dovodily přetržení příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem a škodou z důvodu, že poškozený neuplatnil jemu dostupný prostředek. ÚS takový závěr považuje za nepřipustně formalistický.²⁰¹

Posuzování předpokladu příčinné souvislosti je otázkou skutkovou, nikoli právní.²⁰² Z toho plyne nezbytnost individuálního řešení jednotlivých případů v jejich konkrétních souvislostech. „*Postup při zjišťování příčinné souvislosti spočívá v tom, že škodu je třeba vyjmout z její všeobecné souvislosti a zkoumat ji izolovaně, toliko z hlediska jejích příčin.*“²⁰³

Charakter újmy sehrává důležitou roli, neboť poškozenému může v důsledku nesprávného úředního postupu vzniknout hned několik různých dílčích nároků postavených na samostatných skutkových a právních základech. Proto je velmi důležité pečlivě zkoumat povahu nároku z hlediska příčinného vztahu.²⁰⁴ U případů nemajetkové újmy je posouzení

²⁰⁰ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 68-69, marg. č. 13.

²⁰¹ Nález ÚS ze dne 23. 5. 2023, sp. zn. IV. ÚS 1126/22, bod 26.

²⁰² Srov. rozsudek NS ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001.

²⁰³ Tamtéž.

²⁰⁴ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 69, marg. č. 15.

příčinné souvislosti trochu komplikovanější, neboť se mísí subjektivní okolnosti, tj. tvrzení osoby o jí vzniklé újmě, a objektivní ve smyslu širších souvislostí, tj. srovnání s jinými osobami v obdobném postavení. Cílem je zjistit, zda se právě tvrzená okolnost mohla v dané míře skutečně podílet na vzniku úkorného pocitu.²⁰⁵

Pro shrnutí je zřejmé, že přistoupit k posouzení existence příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřené délce řízení či průtahy a vzniklou nemajetkovou újmou lze až v okamžiku, kdy jsou obě základní podmínky splněny. Tedy jestliže nebude například konstatován nesprávný úřední postup, není důvod zkoumat potenciální příčinnou souvislost, totéž platí v případě nenaplnění předpokladu vzniku újmy.²⁰⁶

3.4 Určení délky řízení

Jak již bylo blíže rozvedeno v podkapitole 3.3.2, pro posouzení existence práva na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění je nezbytné vyřešit, zda v konkrétním případě došlo k porušení práva na přiměřenou délku řízení, tedy zda předmětné řízení bylo nepřiměřeně dlouhé. Pro účely stanovení závěru o přiměřenosti délky řízení musí dojít k ohraničení doby trvání, tj. stanovení od jakého okamžiku počalo řízení běžet a kdy bylo skončeno. Výsledný interval představuje základní kritérium²⁰⁷ pro finální posouzení, zda délka řízení byla či nebyla přiměřená.

3.4.1 Počátek řízení

Určení okamžiku zahájení řízení je obvykle stanoveno zákonem a odvíjí se od toho, zda jde o řízení návrhové či zahájené z moci úřední. S ohledem na téma práce budou rozvedena řízení zahájená z moci úřední, k návrhovým řízením odkazují na citovanou publikaci a Stanovisko NS.^{208, 209}

U řízení zahajovaných z moci úřední se počátek váže ke dni, kdy bylo oznámení o zahájení řízení doručeno účastníkovi. Pokud měl orgán řízení v zákonné lhůtě zahájit, ale neučinil tak,²¹⁰ pak je považován za významný ten den, kdy se příslušný orgán dozvěděl

²⁰⁵ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 125.

²⁰⁶ Tamtéž, s. 131.

²⁰⁷ Ust. § 31a odst. 3 písm. a) OdpŠk.

²⁰⁸ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod III/1.

²⁰⁹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 266-267, marg. č. 392.

²¹⁰ Ve smyslu § 80 odst. 2 SŘ.

o skutečnostech odůvodňujících zahájení z moci úřední.²¹¹ Zároveň bylo judikaturou NS dovozeno, že celková délka může sestávat z doby před skutečným zahájením, a to za předpokladu, že se poškozený nemohl sám domoci dřívějšího zahájení. Jde například o situace, kdy stát při vzniku skutečnosti, v důsledku které mělo dojít k zahájení řízení, byl nečinný.²¹²

Vzhledem k tomu, že účelem náhrady nemajetkové újmy je kompenzace stavu nejistoty, do níž byl poškozený uveden a v níž byl udržován, je zásadní vnímání, resp. existence vědomého pocitu nejistoty poškozeného. Pro stanovení počátku doby je tak rozhodný okamžik dozvědění se o řízení, nikoli pro potenciálně poškozeného nevědomě probíhající dosavadní řízení.²¹³

U přestupkových řízení zakotvuje stávající úprava obligatorní způsob zahájení z moci úřední. Řízení je zahájeno, jakmile dojde k určení rozhodné skutečnosti, za kterou je považováno doručení oznámení o zahájení řízení o přestupku ve vztahu k podezřelému, popř. ústním vyhlášením takového oznámení, a to za předpokladu, že podezřelý bude na místě přítomen.²¹⁴ V případě společného řízení²¹⁵ bude rozhodnou skutečností pro zahájení řízení okamžik doručení oznámení o zahájení řízení všem podezřelým, resp. poslednímu z nich.²¹⁶

Na rozdíl od staré úpravy, která tzv. návrhové přestupky znala,²¹⁷ je nyní možné zahájit jen a pouze z moci úřední. To však nevylučuje součinnost dalších subjektů. Samotný PřesZ přímo zakotvuje institut oznámení přestupku²¹⁸ či také SŘ²¹⁹ tzv. přijímání podnětů k zahájení řízení. Nicméně oznámení a podněty nelze považovat za rozhodný okamžik zahájení řízení, neboť příslušný orgán teprve musí posoudit, zda je v daném případě důvodné podezření ze spáchání správního deliktu. Pokud dospěje k závěru, že ano, pak až tehdy je povinen jej zahájit.²²⁰ Neplatí tedy, že povinnosti správního orgánu zahájit řízení odpovídá právo osoby činící podnět na zahájení přestupkového řízení. Jak konstatoval ÚS: „*Stíhání pachatele správního deliktu a jeho potrestání je věcí vztahu mezi státem a tímto pachatelem; neexistuje*

²¹¹ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod III/1.

²¹² Srov. rozsudek NS ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. 30 Cdo 24/2016.

²¹³ Srov. rozsudek NS ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4336/2010.

²¹⁴ Ust. § 78 odst. 1 a odst. 2 PřesZ.

²¹⁵ Ve smyslu ust. § 88 odst. 2 PřesZ.

²¹⁶ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 507.

²¹⁷ Tamtéž, s. 370-374.

²¹⁸ Ust. § 73 PřesZ.

²¹⁹ Ust. § 42 SŘ.

²²⁰ Srov. Usnesení ÚS ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01.

tedy žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba pro správní delikt stíhána.“²²¹

Přestože dle aktuální právní úpravy není možné zahájit přestupkové řízení na návrh, přichází v úvahu pro některé přestupky obdoba, která musí být výslovně stanovena zákonem,²²² kdy příslušný orgán může řízení zahájit, popř. v něm pokračovat, jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku.²²³ Takto vymezený postup svým způsobem představuje obecný režim zahajování, kdy řádně a účinně udělený souhlas má povahu dispozitivního úkonu, specificky jde o podání ve smyslu § 37 SŘ.²²⁴

3.4.2 Konec řízení

Obecně se za rozhodnou skutečnost určující konec rozhodné doby ve smyslu § 32 odst. 3 věty druhé OdpŠk, považuje poslední pravomocné rozhodnutí ve věci. Nicméně podobně jako při určení okamžiku zahájení řízení, kdy nemusí být rozhodná formální skutečnost, nýbrž až vědomí poškozeného o průběhu, se také formální skončení nemusí s materiálním shodovat. Lze si představit, že v jistém bodě řízení už bylo účastníkovi například předestřeno nevyhovění jeho věci pro nereálnost, neúčelnost²²⁵ nebo materiálně již došlo k vypořádání mezi účastníky, tzn. řízení se stalo pro účastníka již objektivně bezvýznamné, avšak formálně řízení nebylo v souladu s procesními předpisy skončeno.²²⁶ V takovém případě se už ale účastník nenachází v nejistotě ohledně výsledku řízení, a tedy při posouzení nepřiměřené délky a v souvislosti s tím poskytnutí zadostiučinění nelze újmu posuzovat ve vztahu k celé, formálně vyplývající, délce řízení, ale primárně k době, po kterou účastník subjektivně vnímá řízení jako trvajícím s ohledem na nejistý výsledek.²²⁷

3.4.3 Celková délka řízení

V návaznosti na předešlá vymezení jsou konkrétně do celkové délky přestupkového řízení započítávána prvoinstanční řízení, řízení o opravných prostředcích dle SŘ, tj. řízení

²²¹ Tamtéž.

²²² Např. ust. § 7 a § 8 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

²²³ Ust. § 79 PřesZ.

²²⁴ PRŮCHA, Petr. In: BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 458-459.

²²⁵ Srov. rozsudek NS ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2434/2010.

²²⁶ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 332-333, marg. č.136.

²²⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 21. 10. 2015, sp. zn. 30 Cdo 243/2015.

o odvolání, resp. řízení o rozkladu, přezkumné řízení či obnova řízení dle SŘ, dále řízení před správními soudy, řízení o opravných prostředcích dle SŘS, tj. řízení o kasační stížnosti před NSS či obnova řízení, a dále řízení o ústavní stížnosti, a to vše i tehdy, bylo-li řízení pro poškozeného neúspěšné.²²⁸ Dané platí také v případě odmítnutí účastníkem podaného opravného prostředku či ústavní stížnosti. K bližšímu odůvodnění odkazují na rozhodnutí NS.²²⁹

Závěry však neplatí, pokud ÚS věc odložil, neboť to ve svém důsledku znamená, že řízení nebylo zahájeno a z toho důvodu nelze přičítat dobu do celkové délky posuzovaného řízení.²³⁰ Rovněž v případě žaloby na obnovu řízení, neb okolnosti odůvodňující obnovu nemohou představovat pochybení na straně rozhodujícího státního orgánu, a tudíž být přičítány k jeho tíži.²³¹ S ohledem na vzájemný vztah přestupkového a trestního řízení pro komplexnost dodávám, že ani vedle délky řízení o žalobě na obnovu řízení se do celkové délky nezahrnuje doba řízení o stížnosti pro porušení zákona podaná jak ve prospěch,²³² tak i v neprospěch²³³ obviněného.

Výjimečně má být dále započítávána délka řízení o výkonu rozhodnutí (jako součást původního řízení), a to za předpokladu, že příčinou újmy poškozeného byla nepřiměřená délka původního řízení ve spojení s řízením vykonávacím.²³⁴ Pro posouzení sehrává důležitou roli jednání účastníků, tj. povinného i oprávněného, a to pro zjištění, zda a případně v jaké míře se na průtazích podíleli, anebo zda jde o průtahy přičitatelné výlučně státu, který zpravidla odpovídá za konání či nekonání soudního exekutora.²³⁵ Dané se nevztahuje na výkon v rámci trestního řízení.²³⁶

V případě správní exekuce SŘ zakotvuje několik procesních režimů, tj. podle SŘ, DŘ se subsidiárním použitím OSŘ a exekučního řádu se subsidiárním použitím OSŘ. Rozlišení je mimo jiné důležité s ohledem na lhůty, v rámci kterých lze ještě právo vymáhat. Stran nepeněžitých plnění, vlastní procesní úpravu nalezneme přímo v SŘ,²³⁷ která je dle důvodové

²²⁸ Srov. stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod III/2.

²²⁹ Srov. rozsudek NS ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.

²³⁰ Srov. rozsudek NS ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2921/2013.

²³¹ Srov. rozsudek NS ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2780/2015.

²³² Srov. rozsudek NS ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1265/2012.

²³³ Srov. rozsudek NS ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3055/2011.

²³⁴ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 273.

²³⁵ KOLBA, Jan. In: KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 82.

²³⁶ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod III/2.

²³⁷ Ust. § 107 a násl. SŘ.

zprávy k SŘ komplexní.²³⁸ Ve vztahu k lhůtám stanoveným pro právo exekučně vymáhat povinnosti, stanovuje SŘ k nepeněžitým povinnostem prekluzivní lhůty,²³⁹ a sice exekuční správní orgán může exekuci nařídit nejpozději do 5 let a provádět nejpozději do 10 let poté, co měla být povinnost dobrovolně splněna.²⁴⁰ Naopak celistvou právní úpravu pro exekuci peněžitých plnění již SŘ neobsahuje, nicméně podává, že má být uplatněn postup pro správu daní dle DŘ se subsidiárním použitím OSŘ.²⁴¹ Pro zánik práva vymáhat peněžitou povinnost tedy nelze podle systematického výkladu použít lhůty týkající se pouze nepeněžitých plnění, ale má být aplikována úprava DŘ, který pro placení daně zakotvuje šestiletou prekluzivní lhůtu.²⁴²

S ohledem na téma práce může jít zejména o pokuty ukládané v rámci přestupkových řízení, a to především pokuty v silničním provozu. Postupy dle exekučního řádu nastupují pouze tehdy, jestliže správní orgán ve smyslu § 105 odst. 1 písm. a) nebo b) SŘ požádal o provedení exekuce soudního exekutora.²⁴³ Obecně však platí, že s ohledem na zásadu přiměřenosti a hospodárnosti nemá správní orgán prostřednictvím soudního exekutora vymáhat bagatelní částky.²⁴⁴

Dále se má při stanovení celkové délky přihlížet k době, v níž jako účastník vystupoval právní předchůdce osoby univerzálního²⁴⁵ právního nástupce.²⁴⁶ Forma a výše zadostiučinění je posuzována individuálně s tím, že konečná výše může být odlišná od takové, jaké by bylo dosaženo s předchůdcem.²⁴⁷ U přechodu odpovědnosti za přestupek je důležité rozlišit, zda jde v konkrétním případě o nepodnikající či podnikající fyzickou osobu, anebo právnickou osobu s právním nástupcem.

Rozhodnutí o přestupku je svou povahou správním aktem *in personam* vztahujícím se k osobě pachatele, tzn. zasahuje do jeho právních poměrů.²⁴⁸ Z podstaty věci má být právě

²³⁸ Důvodová zpráva k SŘ, zvláštní část, část šestá.

²³⁹ GRYGAR, Tomáš. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 381, marg. č. 1316.

²⁴⁰ Ust. § 108 odst. 4 SŘ.

²⁴¹ Ust. § 106 odst. 3 SŘ ve spojení s § 2 odst. 3 písm. b) DŘ, dále jde především o ust. části třetí hlavy V. (placení daní) DŘ, konkrétně ust. § 175 až 245 DŘ.

²⁴² Ust. § 160 odst. 1 DŘ.

²⁴³ Ust. § 105 odst. 2 SŘ.

²⁴⁴ Srov. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2015, sp. zn. 8 As 143/2014.

²⁴⁵ SVOBODA, Jiří, KLIČKA, Ondřej. *Dědické právo v praxi*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 157, marg. č. 143.

²⁴⁶ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod III/1.

²⁴⁷ Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, *Apicella proti Itálii*, č. 64890/01.

²⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 118.

pachatel ten, vůči komu má správní trest působit výchovně a nápravně, nikoli třetí osoby. V souvislosti s přechodem odpovědnosti však vyvstává otázka, zda alespoň na dědice přechází povinnost k úhradě správního trestu pokuty jako součásti pozůstalosti.

V případě nepodnikající fyzické osoby prošla judikatura určitým vývojem. Původní názor byl nejednotný, část judikatury²⁴⁹ zastávala závěr, že dochází k přechodu pravomocně uloženého správního trestu pokuty jakožto pasiva dědictví na dědice fyzické osoby pachatele. Pozdější judikatura²⁵⁰ dospívá s odkazem na trestněprávní doktrínu k opačnému závěru, že „i v oblasti správního trestání musí obecně platit, že zánikem delikventa zaniká jeho sankční odpovědnost i případná (již uložená) povinnost výkonu uložené sankce“.²⁵¹ K tomuto přispívá již výše zmíněná podstata správních trestů, tj. účelem je vedle dalšího náprava, výchova fyzické osoby pachatele, nikoli třetích osob. Dále SŘ²⁵² ve vztahu k závaznosti práv a povinností výslovně umožňuje jejich přechod u rozhodnutí *ad rem* či *erga omnes*, mezi která rozhodnutí o přestupku nespadá. Rovněž samotná důvodová zpráva k PřesZ podává, že „se tedy neupravuje přechod povinnosti na právního nástupce pachatele – fyzickou osobu. U právnické osoby však uvedené závěry vzhledem k její odlišné povaze neplatí, proto nic nebrání navrhované úpravě“.²⁵³ Na to lze navázat samotným výkladem ustanovení § 102 PřesZ, který upravuje přechod úhrady pokuty na právního nástupce právnické osoby coby pachatele, z toho *a contrario* vyplývá, že nelze ustanovení vztahovat na fyzickou osobu pachatele. Tímto považují shodně s odbornou literaturou²⁵⁴ judikaturní závěr za správný a souhrnně tak uzavírám, že v případě nepodnikající fyzické osoby nedochází k ani přechodu přestupkové odpovědnosti, ani povinnosti k úhradě správního trestu pokuty.

Stran přechodu v případě smrti podnikající fyzické osoby, obecně platí předešlé závěry týkající se nepodnikající fyzické osoby. Nicméně PřesZ zakotvuje možnost přechodu odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek, pokračuje-li po smrti pachatele jiná osoba v podnikatelské činnosti.²⁵⁵ Jako příklad lze uvést pokračování živnosti při úmrtí podnikatele.²⁵⁶ Ztotožňuji se s názorem Grygara, jenž dospívá k závěru, že ale ne všechny

²⁴⁹ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, sp. zn. 7 A 155/94.

²⁵⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2020, sp. zn. 1 As 173/2020, bod 12; usnesení NSS ze dne 9. 12. 2021, sp. zn. 8 As 415/2018, bod 11.

²⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2020, sp. zn. 1 As 173/2020, bod 12.

²⁵² Ust. § 73 odst. 2 SŘ.

²⁵³ Důvodová zpráva k PřesZ, zvláštní část, k § 102.

²⁵⁴ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 129-130.

²⁵⁵ Ust. § 34 PřesZ.

²⁵⁶ Viz ust. § 13 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

případy pokračování v provozování živnosti mají za následek přechod přestupkové odpovědnosti na právní nástupce. S ohledem na téma a rozsahový limit práce odkazují na důkladnou analýzu citované publikace.²⁵⁷ K přechodu povinnosti k úhradě správního trestu pokuty váže PřesZ²⁵⁸ takovou možnost pouze k právnickým osobám, nikoli podnikajícím fyzickým osobám. V tomto směru *a contrario* dovozují, s odkazem na důvodovou zprávu,²⁵⁹ že povinnost k úhradě pokuty nepřechází ani na osobu pokračující v podnikatelské činnosti.

Jako poslední přichází na řadu otázka přechodu přestupkové odpovědnosti právnických osob. PřesZ výslovně zakotvuje, že „*odpovědnost právnické osoby za přestupek přechází na jejího právního nástupce*“.²⁶⁰ Ze subjektivně-historického výkladu vyplývá primární účel, a sice zabránit snahám právnických osob, jež spáchaly přestupek, vyhýbat se přestupkové odpovědnosti, a to například tím, že účelově zaniknou a způsobí přechod práv a povinností na svého právního nástupce, kterého nebude možné za přestupek postihnout.²⁶¹ Konkrétně lze poukázat na případy ukládání správních trestů pokuty, jež mohou dosahovat poměrně vysokých částek, což poté v praxi právnické osoby obcházejí využíváním různých změn, kdy převádí svá aktiva a ponechávají pouze „prázdnou“ zadluženou společnost, zatíženou pokutou s cílem ji oddlužit. Dle dikce zákona s přihlédnutím k důvodové zprávě dochází k přechodu přestupkové odpovědnosti objektivně *ex lege*, nestanoví-li zákon jinak, tzn. i bez ohledu, zda právní nástupce věděl či nemohl vědět.²⁶²

K tomu je ještě nutno vyložit, zda zákon váže právní nástupnictví na univerzální nebo singulární sukcesí. Dosavadní literatura²⁶³ v souladu s důvodovou zprávou²⁶⁴ se však poměrně jednotně shoduje, že institut přechodu se uplatní v případech univerzální sukcese. S tímto názorem se rovněž ztotožňují, navíc však považují za nezbytné číst ustanovení § 33 ve spojení s § 29 písm. c) PřesZ, neboť mám za to, že právní nástupnictví vázané na univerzální sukcesí

²⁵⁷ Srov. blíže: GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 131-137.

²⁵⁸ Ust. § 102 PřesZ.

²⁵⁹ Důvodová zpráva k PřesZ, zvláštní část, k § 102: „Z výše uvedených důvodů se tedy neupravuje přechod povinnosti na právního nástupce pachatele – fyzickou osobu. U právnické osoby však uvedené závěry vzhledem k její odlišné povaze neplatí, proto nic nebrání navrhované úpravě.“

²⁶⁰ Ust. § 33 PřesZ.

²⁶¹ Důvodová zpráva k PřesZ, zvláštní část, k § 33.

²⁶² Tamtéž.

²⁶³ Např. VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 74; GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 153; GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 71; PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 237.

²⁶⁴ Důvodová zpráva k PřesZ, zvláštní část, k § 29 a § 33.

nastane, jestliže dojde k úplnému zániku právnické osoby, tzn. ztrátou právní osobnosti²⁶⁵. Domnívám se, že daná ustanovení hovoří o tomtéž právním nástupci zanikající právnické osoby, přičemž řeší pouze varianty v případě jeho existence či neexistence, jinými slovy pokud právnická osoba právního nástupce, na něhož by přestupková odpovědnost přecházela ve smyslu ustanovení § 33 PřesZ, neměla, pak půjde o jeden z důvodů zániku odpovědnosti za přestupek dle ustanovení § 29 písm. c) PřesZ. Jestliže bude v daném případě k dispozici právní nástupce, pak bude posouzení odpovědnosti právního nástupce právnické osoby vyloučeno do samostatného řízení o přestupku.²⁶⁶ S tím se však ještě pojí otázka, zda se úprava přechodu odpovědnosti právnických osob uplatní, bude-li právním nástupcem fyzická osoba.

Shodně s odbornou literaturou²⁶⁷ a důvodovou zprávou²⁶⁸ dospívám k závěru, že s ohledem na nezbytné naplnění znaku zavinění²⁶⁹ pro vznik odpovědnosti fyzických osob, nelze úpravu v těchto případech aplikovat. Grygar myšlenku dále rozvíjí, a to pro případy podnikající fyzické osoby, pro které aplikaci úpravy dle jeho názoru ani zákon, ani povaha věci nevylučuje, neb v obou případech jde o odpovědnost objektivní.²⁷⁰

I přes dílčí, s aktuální úpravou PřesZ souladný, závěr o nemožnosti aplikovat úpravu přechodu přestupkové odpovědnosti právnických osob na (nepodnikající) fyzické osoby, poukazují na pojetí odborné literatury²⁷¹ k ustanovení § 10 TOPO. Obdobně jako přestupkový zákon stanovuje přechod odpovědnosti s primárním účelem, tj. předejít obcházení uložených správních trestů, Dědič pracuje ve vztahu k TOPO s koncepcí, která o obdobný účel usiluje. Dědič uvádí: „*Skutečnost, že trestní odpovědnost právnické osoby nepřejde na fyzickou osobu, však neznamená, že by musela zaniknout. Pokud by jmění, které fyzická osoba nabyla od trestně odpovědné právnické osoby, z této fyzické osoby přešlo dále na osobu právnickou, přejde na ni trestní odpovědnost právnické osoby.*“²⁷² Mám za to, že obdobná konstrukce by byla rovněž aplikovatelná v rámci přestupkového řízení. Prakticky by to znamenalo, že v okamžiku, kdy by cíleně docházelo k přechodu jmění právnické osoby, jež by byla odpovědná za přestupek, na fyzickou nepodnikající osobu coby právního nástupce, přešla by se jměním

²⁶⁵ Ve smyslu § 118 a násl. OZ.

²⁶⁶ Důvodová zpráva k PřesZ, zvláštní část, k § 33.

²⁶⁷ Srov. GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 155; PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 241.

²⁶⁸ Důvodová zpráva k PřesZ, zvláštní část, k § 33.

²⁶⁹ Viz ust. § 15 odst. 1 PřesZ.

²⁷⁰ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 156.

²⁷¹ DĚDIČ, Jan. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 283.

²⁷² Tamtéž.

také odpovědnost za přešůpek, tzn. nezankala by. Pouze by po dobu setrvání u fyzické nepodnikající osoby byla bez účinků a fyzická osoba by byla pouze určitým nositelem. Následně, pokud by došlo k přechodu na novou právnickou osobu, odpovědnost za přešůpek by se v plné míře aplikovala. Koncepce by takto mířila především na cílené zániky společností se snahou vyhnout se uděleným správním trestům.

Dále se dle Stanoviska NS také v zásadě do celkové délky řízení započítává doba, po kterou bylo řízení přerušeno. Pro následné zhodnocení újmy je opět důležité na úvod rozlišit, zda k přerušení došlo z důvodů na straně státu (např. podání návrhu ÚS dle čl. 95 Ústavy, zjištění okruhu dědiců k posouzení otázky právního nástupnictví) nebo na straně účastníků (např. shodný návrh účastníků).²⁷³ V souhrnu mohou být nepřiměřeně dlouhé buď obě řízení, tj. původní přerušené a vedlejší vynucené, dále samostatně jedno z uvedených, anebo žádné. Dojde-li k nepřiměřené délce obou, pak je nutné dbát na to, aby nebyl účastník odškodňován dvakrát.²⁷⁴

Nebezpečí duplicitního odškodňování za nepřiměřenou délku také hrozí, probíhají-li souběžně dvě nebo více řízení úzce předmětově související, kdy rozhodnutí v jednom z nich je určující i pro rozhodnutí v ostatních.²⁷⁵ Případná újma má být považována za újmu jedinou, nikoli násobenou počtem jednotlivých řízení.²⁷⁶

Předmětem posouzení může být také neskončené řízení. Soud z podstaty věci musí vycházet z délky řízení ke dni svého rozhodování.²⁷⁷ Pokud bude konstatováno, že dosavadní délka řízení je přiměřená, žalobu na náhradu nemajetkové újmy soud do doby skončení posuzovaného řízení nepřeruší, ale tzv. pro tentokrát zamítne bez účinku *res iudicata*.²⁷⁸ Poškozený je poté oprávněn uplatňovat nárok na odškodnění ve vztahu k další části téhož řízení. Jestliže soud dospěje k závěru, že má být poskytnuto přiměřené zadostiučinění v penězích, přizná poškozenému zadostiučinění za tu další fázi řízení, která ještě nebylo zohledněna

²⁷³ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod III/3.

²⁷⁴ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 335, marg. č.141.

²⁷⁵ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 279, marg. č. 410.

²⁷⁶ Srov. rozsudek NS ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1021/2010 či rozsudek NS ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4739/2009.

²⁷⁷ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod V.

²⁷⁸ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 280, marg. č. 412.

v předešlém kompenzačním řízení. K bližšímu způsobu přiznání zadostiučinění pro tyto případy odkazují na rozhodnutí NS.²⁷⁹

Při posouzení délky správních řízení platí, zruší-li správní soud rozhodnutí správních orgánů a ve správním řízení bude pokračováno, započítává se do celkové délky řízení i doba správního řízení po skončení soudního přezkumu, a to i opakovaně. Pravidlo se aplikuje obdobně na situace, kdy dojde k postoupení věci z trestního stíhání před soudem do přestupkového řízení. Taková řízení se považují za na sebe navazující a pro účely posouzení přiměřenosti délky jako řízení jediné.²⁸⁰ To platí jak ve vztahu k obviněnému, tak poškozenému, který se do řízení připojil s nárokem na náhradu škody, neboť z hlediska účastníků řízení jde pořád o tentýž nárok, byť posuzovaný před různými orgány veřejné moci.²⁸¹

3.5 Kritéria rozhodná pro posouzení přiměřenosti délky řízení

Po stanovení rozhodné celkové délky řízení přichází na řadu posouzení, zda zjištěná délka byla přiměřená, respektive zda v daném řízení bylo postupováno v přiměřených lhůtách a bez zbytečných průtahů. Ustanovení § 31a odst. 3 OdpŠk zakotvuje kritéria, ke kterým má být přihlédnuto při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění. Dle ustálené judikatury ESLP²⁸² a Stanoviska NS se soud musí těmito kritérii v průběhu řízení zabývat, aby nejprve zformuloval závěr o přiměřenosti či nepřiměřenosti délky řízení.²⁸³ Hledisko přiměřenosti celkové délky řízení má zvláštní postavení, neboť je posuzováno z pohledu zbývajících kritérií, tj. složitosti případu (řízení), chování poškozeného, postupu příslušných orgánů a významu předmětu řízení pro poškozeného.²⁸⁴

3.5.1 Složitost případu (řízení)

Složitost případu (řízení) je prvním kritériem zohledňujícím povahu případu jako takového a zároveň „jedna z možných objektivních příčin prodloužení řízení“²⁸⁵. Individuální složitost každého případu je zkoumána z pohledu tří kategorií, a sice skutkové, hmotněprávní

²⁷⁹ Srov. rozsudek NS ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2328/2015.

²⁸⁰ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 277, marg. č. 405.

²⁸¹ Srov. rozsudek NS ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016.

²⁸² Srov. Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, *Apicella proti Itálii*, č. 64890/01.

²⁸³ HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 50.

²⁸⁴ Srov. rozsudek NS ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

²⁸⁵ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

a procesní.²⁸⁶ Neznamená to ale, že by se důvody musely zařadit vždy pouze pod jednu z nich, spadat můžou i do více z uvedených.²⁸⁷ Na dané kritérium však nelze nahlížet izolovaně, vždy by se rovněž mělo zohlednit počínání rozhodujícího orgánu (viz podkapitola 3.5.3).

V rámci individuální složitosti řízení se přihlíží jednak ke složitosti skutkové, která stojí především na kvantitě okolností, např. počtu účastníků a uplatněných nároků, rozsáhlých účastníky tvrzených skutečnostech určujících předmět řízení, v návaznosti na to rozsáhlém dokazování spočívajícím v mnohosti a různorodosti důkazních prostředků, jejich časové náročnosti či dostupnosti.²⁸⁸ Složitost hmotněprávní nastupuje při aplikaci a interpretaci rozhodných právních norem. Může souviset s ustáleností judikatury, nutností aplikace nové a nejasné právní úpravy, povinností položit předběžnou otázku SDEU nebo také vyřešením ústavnosti aplikovaného předpisu.²⁸⁹ V poslední řadě složitost procesní se může odvíjet od účastníků, tj. z počtu účastníků, jejich procesní aktivity či pasivity, četnosti a srozumitelnosti jejich podání. Stejně tak můžou nastat procesní komplikace v podobě nutnosti dožádání či vyšetřování spisového materiálu nebo v počtu souběžných řízení se stejným účastníkem.²⁹⁰

Konkrétně v rámci přestupkového řízení je správní orgán povinen postupovat tak, aby v souladu se zásadou zákonnosti a materiální pravdy zjistil stav věci bez důvodných pochybností a na základě těchto zjištění zákonně a spravedlivě.^{291, 292} Vzhledem k tomu, že přestupková řízení jsou zahajována *ex officio*, tíží správní orgán ještě před zahájením zjištění nezbytných podkladů. Obdobně jako u trestného činu jde často rovněž u přestupku o anonymní čin, správní orgán tedy musí zjistit totožnost potenciálního pachatele, vyhodnotit, zda daný čin naplňuje skutkovou podstatu přestupku, popř. zda se jde o trestný čin, anebo jiný správní delikt. Dále se složitost promítne v množství důkazů, resp. zajištění důkazních prostředků a jejich časové náročnosti (např. znalecké zkoumání). Podobně jako v trestních řízeních jsou jako složitější považovány například trestné činy hospodářské či daňové, neboť jsou často

²⁸⁶ Tamtéž.

²⁸⁷ KMEC, Jiří. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 704.

²⁸⁸ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 336, marg. č.144.

²⁸⁹ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

²⁹⁰ HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 56-57.

²⁹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2018, s. 146.

²⁹² Srov. rozsudek NSS ze dne 30. 12. 2010, sp. zn. 4 Ads 44/2010.

doprovázené obtížnějším opatřením dostatku důkazů, popř. jejich nedostatkem. Obdobně, pouze v nižší míře společenské škodlivosti, tomu tak bude např. u přestupků podle DR.²⁹³

Účastník samozřejmě může zasáhnout do délky řízení tím, že využívá svých procesních práv (např. právo navrhnout další důkazy), zejména opravných prostředků či námitek daných mu procesními předpisy. To však nemusí jít vždy k tíži poškozenému (viz podkapitola 3.5.2), ba naopak důvodná podání mohou signalizovat nesprávný úřední postup příslušného orgánu (viz podkapitola 3.5.3). Každopádně se stejně takový postup poškozenému přičítá, sice ne v rámci přiměřenosti, ale při úvaze o vyčíslení peněžitého zadostiučinění, a to snížením základní částky.²⁹⁴

Nabízí se myšlenka, že s úměrně zvyšující se složitostí projednávané věci se doba řízení prodlužuje.²⁹⁵ Avšak dle mého názoru by se tento závěr neměl automaticky uplatňovat ve vztahu k počtu instancí, neboť právě s odkazem na Stanovisko NS se předpokládá, že příslušný orgán má od počátku takové procesní nástroje a schopnosti pro vypořádání se i s komplikovanějšími řízeními. Každopádně, pokud dojde k projednání ve více instancích, dle NS je nezbytné k počtu stupňů přihlídnout a prodloužení o dobu řízení před další instancí považovat za ospravedlnitelné.²⁹⁶

3.5.2 Jednání poškozeného

Jde o kritérium subjektivní povahy. Plná dikce zákona zahrnuje posouzení jak jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, tak i případné využití dostupných prostředků způsobilych odstranit průtahy řízení.²⁹⁷ Jednáním může poškozený ovlivnit celkovou délku řízení, a to jak negativně, tak i pozitivně, může spočívat v jeho činnosti či nečinnosti.²⁹⁸ Nečinnost může představovat situace, kdy účastník například nereaguje na výzvy soudu, nezaplátí včas zákonné poplatky, nedostavuje se k jednání. Naopak nadměrná procesní činnost může představovat opakované činění četných a rozsáhlých, popř. nejasných, podání, žádostí o odročení jednání nebo prodloužení lhůt, využívání všech opravných prostředků, včetně

²⁹³ Srov. BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 335, marg. č.144.

²⁹⁴ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

²⁹⁵ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 335, marg. č.143.

²⁹⁶ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

²⁹⁷ Ust. § 31a odst. 3 písm. c) OdpŠk.

²⁹⁸ KOLBA, Jan. In: KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 89.

početných námitek. Vedle toho se také zohledňují pochybení poškozeného ve smyslu zahájení u nepříslušného orgánu, případně jiná matoucí jednání poškozeného jako například uvádění nepravdivých nových tvrzení či opakované neúspěšné pokusy o uzavření smíru.²⁹⁹

Stran trestních řízení, mám za to, že také analogicky u přestupkových řízení se spolupráce a snaha o dodržení požadavku přiměřené délky řízení, resp. jednání delikventů přispívající k rychlému a efektivnímu rozhodnutí ne vždy předpokládá, a to zejména s ohledem na potenciální prekluzi odpovědnosti. V tomto ohledu ale nemůže být státu přičítáno obstrukční jednání s cílem oddálit konečné rozhodnutí ve věci.³⁰⁰ Naproti tomu se nevyklučuje, že poškozený může svým jednáním přispívat ke zkrácení délky řízení využitím dostupných prostředků sloužících k odstranění nezákonné nečinnosti příslušného orgánu, avšak, jak uvedl NS, „není obecně povinností účastníků řízení vést orgány veřejné moci k dřívějšímu rozhodnutí“.³⁰¹ Veřejná moc má sama o sobě v rámci zákonných možností konat řádně a včas, a to i v případě nespolupracujících účastníků řízení.³⁰²

Délku přestupkového řízení může také vedle obviněného ovlivnit tzv. osoba přímo postižená spácháním přestupku,³⁰³ která sice není účastníkem, nicméně zákon ji opravňuje využívat některá účastnická práva,³⁰⁴ např. dispozice se souhlasem k vedení řízení,³⁰⁵ právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo vyjádřit své stanovisko. Taková osoba se může stát plnohodnotným účastníkem řízení, a to za podmínky, že jí byla přestupkem způsobena škoda nebo jí bylo získáno bezdůvodné obohacení a současně nárok uplatnila v zákonné lhůtě.³⁰⁶ Je zřejmé, že o případy obstrukčního jednání půjde především ze strany obviněného, který tímto způsobem může usilovat o dosažení prekluzivní doby přestupku a s tím související zánik odpovědnosti za přestupek (blíže podkapitola 2.1).

Naopak v zájmu osob postižených spácháním přestupku, resp. poškozených, je bez pochyb dosažení spravedlnosti a potrestání pachatelů, tudíž se dá předpokládat jejich aktivní

²⁹⁹ HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 64-65.

³⁰⁰ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 338, marg. č.151.

³⁰¹ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

³⁰² KOLBA, Jan. In: KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 90.

³⁰³ Dle důvodové zprávy k PřesZ, zvláštní část k § 71: „Osoba přímo postižená spácháním přestupku je osobou, jejíž práva nebo oprávněné zájmy byly přímo dotčeny jednáním nebo opomenutím, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku.“

³⁰⁴ Srov. § 71 PřesZ.

³⁰⁵ Ust. § 79 PřesZ.

³⁰⁶ Ust. § 70 PřesZ.

spoluúčast směřující k řádnému a včasnému vyřešení věci. Stran poškozených a jejich nároků na náhradu škody, zákonná úprava oproti trestnímu úpravě³⁰⁷ považuje za poškozené pouze takové osoby, kterým byla způsobena škoda majetková. Náhrady nemajetkové újmy se tak musí domáhat soukromoprávní cestou.³⁰⁸ K tomu nutno dodat, že uplatnění nároku poškozeného³⁰⁹ na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení je vždy nutno vést jen a pouze v rámci přestupkového řízení, nikoli samostatně. Rozhodnutí o náhradě škody či bezdůvodného obohacení je součástí rozhodnutí o vině a trestu, z čehož plyne, že v případě zániku odpovědnosti za přestupek nemůže správní orgán vést řízení o náhradě škody.³¹⁰ Poškozený však může svůj nárok³¹¹ uplatnit soukromoprávní žalobou u civilních soudů.³¹² Je ale zřejmé, že pokud by opravdu, například v důsledku obstrukčního jednání obviněného došlo k zániku přestupkové odpovědnosti a zastavení přestupkového řízení, znamenalo by to pro poškozeného zbytečné komplikace a především celkové prodloužení vyřešení jeho nároku.

Dále v rámci správního řízení zákonná úprava výslovně zakotvuje dostupný prostředek, a sice institut ochrany před nečinností³¹³. Jde o opatření, která jsou činěna *ex officio* nadřízeným správním orgánem, případně po následném uplynutí stanovených lhůt opravňuje zákon samotného účastníka k podání žádosti o dané opatření.³¹⁴ Vychází otázka, zda nejde právě ve smyslu § 31a odst. 3 písm. c) OdpŠk o povinné využití dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení. Jako odpověď lze odkázat na judikaturu NS, která obdobně dovodila ve vztahu k postupu účastníků řízení dle § 174a SSZ, že absenci daného postupu nelze přičítat k tíži poškozeného.³¹⁵

3.5.3 Postup orgánů veřejné moci během řízení

Postup příslušných orgánů během řízení představuje z hlediska posouzení přiměřenosti délky řízení stěžejní kritérium, neboť jde zpravidla o primární příčinu, v jejímž důsledku dochází k průtahům či nepřiměřenosti celkové délky řízení. Rozhodující orgán je ten, který má

³⁰⁷ Blíže ust. § 43 TrŘ.

³⁰⁸ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2018, s. 123.

³⁰⁹ Ve smyslu § 89 PřesZ.

³¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 11. 12. 2020, sp. zn. 5 As 27/2020, bod 17.

³¹¹ V souladu se zákonnou promlčecí lhůtou dle § 629 OZ, jejíž běh se během přestupkového řízení staví ve smyslu § 648 OZ (Blíže viz: GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 185-186).

³¹² GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 185.

³¹³ Ust. § 80 SŘ.

³¹⁴ Ust. § 80 odst. 3 SŘ.

³¹⁵ Srov. rozsudek NS ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 165/2010.

možnost výrazně ovlivnit délku řízení svým koncentrovaným postupem.³¹⁶ Dle názoru ÚS je právě v rukou státu, aby organizoval své soudnictví primárně s respektem k základním principům zakotveným v LZPS a aby případné nedostatky nešly k tíži tomu, kdo se ochrany domáhá.³¹⁷ Tento závěr lze bez pochyb vztáhnout i na řízení před jinými orgány veřejné moci.

Během řízení připadají v úvahu dvě situace, a sice postup příslušného orgán při zachování zákonem stanovených podmínek je včasný a rychlý se snahou rozhodnout věc v co nejkratší době, anebo naopak postup spočívající v bezdůvodné nečinnosti, svévolnosti či neschopnosti orgánu ve věci rozhodnout. Obecný požadavek řádného, účelného a včasného postupu nalezneme jak ve vztahu k soudům v ustanoveních § 6 OSŘ či § 2 odst. 4 věta druhá TrŘ, tak i pro oblast veřejné správy v ustanovení § 6 odst. 1 věta první SŘ, který konkrétně stanovuje, že „*správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů*“. Pravidlo v různých modifikacích dopadá na všechna soudní řízení a také na ostatní řízení před jinými orgány veřejné moci ČR.³¹⁸ Každopádně považují za nutné zdůraznit, že požadavek vyřízení věci bez zbytečných průtahů nemůže vést k rezignaci na požadavek kvality a zákonnosti,³¹⁹ proto je nutné z hlediska přiměřenosti délky trvání řízení zohledňovat individuální okolnosti případu.

Hodnocení postupu se soustředí zejména na to, zda a jakým způsobem rozhodující orgán reagoval na vzniklé procesní situace a zda mají případné průtahy skutečně původ v jeho postupu.³²⁰ Kritérium musí být zkoumáno s ohledem na ostatní kritéria dle ustanovení § 31a odst. 3 OdpŠk, tedy nikoli izolovaně, neboť v průběhu řízení by měl orgán adekvátně přizpůsobit svůj procesní postup okolnostem daného případu.³²¹

Nesprávný postup orgánu může konkrétně spočívat v nedodržení procesních pravidel jako například prodlev mezi jednotlivými jednáními či při předávání spisu mezi jednotlivými institucemi.³²² Za vady řízení se též považují dlouhotrvající spory o příslušnost (místní i věcnou) z důvodu nejednotného názoru dotčených orgánů,³²³ dále nadbytečné provádění

³¹⁶ HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 71-72.

³¹⁷ Srov. náleží ÚS ze dne 3. 2. 2005, sp. zn. III. ÚS 124/04.

³¹⁸ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

³¹⁹ POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 64, marg. č. 3.

³²⁰ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 340, marg. č. 158.

³²¹ HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 72.

³²² Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

³²³ Srov. rozsudek NS ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4067/2010.

potřebných důkazů³²⁴ či průtahy při vypracování znaleckého posudku³²⁵. Další vady mohou spočívat v nerespektování názoru soudu vyššího stupně³²⁶ nebo nerespektování precedenční závaznosti nálezu ÚS³²⁷ či ve zrušení rozhodnutí soudu nižšího stupně z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti³²⁸.

Pouze výjimečně a za určitých podmínek lze zohlednit přetíženost konkrétního soudu, popř. konkrétního soudce.³²⁹ Obecně platí, že přetížení konkrétního soudce nemůže ospravedlnit nepřiměřenou délku řízení.³³⁰

3.5.4 Význam předmětu řízení pro poškozeného

Jde o obzvlášť důležité objektivní kritérium, kterému je potřeba při posuzování věnovat náležitou pozornost.³³¹ Současně je považováno „za nejdůležitější kritérium pro stanovení formy a případně výše odškodnění za nepřiměřenou délku řízení“.³³² Podstatou je objektivní konstrukce paušálního vnímání důležitosti jednotlivých typů řízení. Pro přehlednost lze řízení rozlišit vzhledem k jejich předmětu, k osobě stěžovatele, resp. účastníka, a řízení vyžadující výjimečnou péči.³³³ Podle předmětu řízení, tzn. podle toho, o jaká práva a povinnosti se dané řízení vede, se již zvýšený význam pro účastníka presumuje.

Typová řízení vzhledem k jejich předmětu se zpravidla dotýkají důležitých součástí života jednotlivců. Typicky jde o trestní řízení týkající se omezení osobní svobody obviněného, a to včetně řízení projednávající protiprávní činy mladistvých,³³⁴ dále řízení na ochranu osobnosti, o rodinněprávních vztazích, věcech osobního stavu, pracovněprávní spory či ohledně poskytnutí různých plnění ze strany státu. Z obecné typovosti není třeba provádět dokazování významu pro poškozeného. Nicméně dle NS presumpce zvýšeného významu nemusí platit bezvýjimečně, pokud by byl skutkovou obranou v rámci řízení vyvrácen.³³⁵ Může jít o případy, kdy se nejistota účastníka týká výsledků řízení spočívajícím v prokázání jeho nepoctivého

³²⁴ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 341, marg. č. 159.

³²⁵ Srov. rozsudek NS ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3759/2009.

³²⁶ Srov. rozsudek NS ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1916/2010.

³²⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009.

³²⁸ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

³²⁹ Rozsudek ESLP ze dne 13. 7. 1983, *Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku*, č. 8737/79, odst. 29.

³³⁰ Srov. rozsudek NS ze dne 31. 7. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3151/2016.

³³¹ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

³³² VOJTEK, Petr. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody II*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 495.

³³³ KMEC, Jiří. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 716-717.

³³⁴ Srov. rozsudek NS ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1445/2016.

³³⁵ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

úmyslu³³⁶ nebo se též přihlíží, zda byl poškozený uznán vinným ze spáchání úmyslného trestného činu³³⁷.

Osoba účastníka, zejména její věk a zdravotní stav, představuje druhé typové hledisko. NS v souladu s ESLP apeluje na věnování zvýšené péče vážně nemocným účastníkům či osobám vyššího věku.^{338, 339} V souvislosti s tímto poukazují na závěr ESLP k tzv. typovým řízením vyžadující výjimečnou péči.³⁴⁰

Nespadá-li řízení k typovým aspektům, lze vycházet z tvrzení poškozeného o zvýšeném významu spočívajícím v hlubokém zásahu způsobeném průtahy a nepřiměřenou délkou řízení. Nicméně jde o vybočení z presumovaných typových řízení, z toho důvodu nese poškozený rovněž břemeno důkazní.³⁴¹ Také se lze setkat se situací, kdy nastane výrazná změna ve významu řízení v průběhu řízení. V tomto případě je možné rozdělit rozhodnou dobu na dva úseky a pro každý stanovit výši zadostiučinění zvlášť.³⁴²

Zjednodušeně řečeno, soudy takto při posuzování uvedeného kritéria zjišťují, co vše je v sázce pro potenciálně poškozeného.³⁴³ Přitom může jít jak o peněžitou, tak i nepeněžitou hodnotu.³⁴⁴ Konkrétně u přestupků lze shledat obrovskou různorodost v rámci výše hrozících sankcí. Jako příklad lze uvést zákon o podnikání na kapitálovém trhu,³⁴⁵ který za porušení ukládá sankce v řádech milionů korun. V těchto případech jde bez pochyb o významné hledisko, neboť poškození jsou po celou dobu trvání přestupkového řízení ve stavu nejistoty, dovolím si tvrdit, že přímo ve stavu existenční nejistoty. V důsledku toho si musí vytvářet finanční rezervy pro hrozící finanční postih, které se poté promítají do celkového hospodářského výsledku.

Pro přehled doplňuji důležité závěry NS, a sice: zvýšený význam svědčí toliko obviněnému³⁴⁶; větší počet účastníků může snížit význam předmětu a vést ke snížení výše

³³⁶ Srov. rozsudek NS ze dne 16. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4387/2015.

³³⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 14. 11. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3514/2017.

³³⁸ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

³³⁹ KMEC, Jiří. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 717, bod 185.

³⁴⁰ Tamtéž, bod 185.

³⁴¹ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

³⁴² Srov. rozsudek NS ze dne 20. 1. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3211/2015.

³⁴³ Srov. HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 58-64.

³⁴⁴ Srov. rozsudek ESLP ze dne 26. 4. 1994, *Vallée proti Francii*, č. 22121/93, bod 49; rozsudek ESLP ze dne 26. 8. 1994, *Karakaya proti Francii*, č. 22800/93, bod 45.

³⁴⁵ Viz ust. § 159 a násl. zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁶ Srov. rozsudek NS ze dne 24. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 987/2015.

zadostiučinění³⁴⁷; zvýšený význam nepředstavuje odškodňovací řízení vedené proti státu³⁴⁸; nejde-li o typové řízení, neznamená to nutně snížený význam pro stanovení výše zadostiučinění³⁴⁹; význam předmětu není z hlediska průběhu řízení neměnnou veličinou³⁵⁰; nezájem účastníka o průběh řízení lze zohlednit při posuzování formy a výše zadostiučinění³⁵¹; dřívější odsouzení pro trestný čin nemusí představovat menší význam pro poškozeného v dalším trestním řízení³⁵².

3.5.5 Závěr o (ne)přiměřenosti délky řízení

Po samostatném posouzení jednotlivých kritérií následuje jejich komplexní zhodnocení jakožto souboru okolností daného případu.³⁵³ Zde pouze připomínám, že zákonná úprava stanovila demonstrativní výčet kritérií, tudíž se nevylučuje doplnění o další rozhodné kategorie s ohledem na skutkový stav případu.

Podle NS platí, že „*pouze příčiny prodloužení řízení spočívající na straně státu přitom mohou vést k závěru o porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě*“.³⁵⁴ V rámci souhrnného posouzení tedy musí dojít k zodpovězení stěžejní otázky, tj. které z příčin se nejvýznamněji podílely na celkové délce řízení.³⁵⁵ Jestliže soud odpovědí na předešlou otázku dospěje k závěru o průtahích či nepřiměřené délce řízení a současně v rámci řízení nedojde k vyvrácení presumované nemajetkové újmy poškozeného, je dána důvodnost k uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění.³⁵⁶

3.6 Uplatnění nároku

Zákonná úprava poškozenému ukládá, aby nárok na náhradu škody nejprve uplatnil u příslušného úřadu, tzn. u příslušného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu.³⁵⁷ Požadavek dopadá na všechny nároky vůči státu, přičemž primárním účelem je usnadnit řešení

³⁴⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3694/2011.

³⁴⁸ Srov. rozsudek NS ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1987/2014.

³⁴⁹ Srov. rozsudek NS ze dne 15. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1250/2011.

³⁵⁰ Srov. rozsudek NS ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3331/2011.

³⁵¹ Srov. rozsudek NS ze dne 19. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3694/2014.

³⁵² Srov. rozsudek NS, ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 679/2017.

³⁵³ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

³⁵⁴ Srov. rozsudek NS ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

³⁵⁵ Tamtéž.

³⁵⁶ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

³⁵⁷ Ust. § 6 OdpŠk.

škodných případů mimosoudní cestou a předcházet tak zbytečným soudním sporům.³⁵⁸ Stran povahy tzv. předběžného projednání nároku, jde čistě o neformální postup, nikoli o specifické správní řízení, pro který nejsou stanoveny žádné procesní předpisy. Taktéž se ani nepředpokládá vydání rozhodnutí, obecně by se dalo říci, že závěr o uplatněném nároku svou povahou odpovídá občanskoprávnímu právnímu jednání státu.³⁵⁹ Všeobecně je tedy aplikace SŘ pro daný institut výslovně zákonem vyloučena.³⁶⁰

Vzhledem k tomu, že zákon nestanovuje konkrétní lhůtu pro předběžné projednání, řídí se obecnými promlčecími dobami dle § 32 a § 33 OdpŠk. Smysl obligatornosti předběžného projednání spočívá v tom, že až v případě neúspěchu poškozeného při uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného úřadu je možné uplatnit daný nárok u soudu. Absence předběžného projednání představuje odstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 103 a § 104 OSŘ, který by musel soud řešit postupem podle § 104 odst. 2 OSŘ, tzn. učinit opatření k odstranění nedostatku, popř. kompenzační řízení zastavit.³⁶¹

Povinnosti předběžného projednání se však dle dikce zákona vztahuje pouze k odpovědnosti státu. Pokud jde o odpovědnost územních samosprávných celků v samostatné působnosti za škodu, zákon povinnost předběžného projednání neukládá a není tedy podmínkou uplatnění nároku u soudu.³⁶²

Od uplatnění nároku musí příslušný úřad v zákonné lhůtě šesti měsíců případ předběžně projednat a případnou vzniklou škodu nahradit.³⁶³ Až v případě marného uplynutí lhůty či zamítavého stanoviska může poškozený oprávněně nárok uplatnit u soudu.³⁶⁴

3.7 Přiměřené zadostiučinění

Jak již bylo rozvedeno v podkapitole 3.3.3, nemajetkovou újmu nelze objektivně vyjádřit všeobecným ekvivalentem, jenž by mohl v plném rozsahu nahradit vzniklé úkorné pocity. Zákonodárce se alespoň snaží o vyvážení vzniklé nemajetkové újmy, a to poskytnutím

³⁵⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., zvláštní část, k bodu 15.

³⁵⁹ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 180, marg. č. 4.

³⁶⁰ Ust. § 1 odst. 3 SŘ.

³⁶¹ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 181, marg. č. 7.

³⁶² Tamtéž, s. 180, marg. č. 1.

³⁶³ Ust. § 15 odst. 1 OdpŠk.

³⁶⁴ Ust. § 15 odst. 2 OdpŠk.

přiměřeného zadostiučinění, které má pomoci poškozenému zapomenout na utrpená příkoří.³⁶⁵ Účelem tedy není sankcionování státu za nesprávný úřední postup, což stvrzuje jak právní teorie,³⁶⁶ tak právní praxe³⁶⁷. Jako synonymum se přiměřenému zadostiučinění nejvíce blíží pojem „satisfakce“, přičemž se můžeme také setkat s pojmem „kompenzace“. Každopádně dle odvození od původních slov, a sice „kompenzace“ z latinského „*compensare*“ znamenajícího vyrovnávat a „satisfakce“ ze spojení slov „*satis*“ jako dosti či sytý a „*facere*“ jako dělat, konat, k pojmu přiměřeného zadostiučinění významově lépe doléhá pojem satisfakce.³⁶⁸

Stran právního zakotvení náhrady nemajetkové újmy, je ještě nezbytné rozlišit, o jakou konkrétní újmu se jedná. Jak již bylo dříve uvedeno, právní úprava zadostiučinění za nemajetkovou újmu dle OdpŠk je *lex specialis* ve vztahu k OZ. To znamená, že úprava náhrady při újmě na přirozených právech člověka, náhrady nemajetkové újmy dle § 2971 OZ a stejně tak právní úprava ochrany osobnosti člověka ve smyslu § 81 a násl. OZ se zásadně neuplatní. Avšak v případě náhrady při ublížení na zdraví a při usmrcení OdpŠk žádnou speciální úpravu neposkytuje. S přihlédnutím k vývoji právní úpravy je nepochybné, že zákonodárce při přijetí OdpŠk s tímto typem újmy ve smyslu § 2958 a násl. OZ nepočítal.³⁶⁹ Proto dojde-li ke vzniku odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu spočívající v poškození zdraví, bude se další postup stanovení formy a rozsahu náhrady řídit úpravou OZ, a to konkrétně § 2958 a násl.³⁷⁰

Nyní k poskytnutí přiměřeného zadostiučinění ve smyslu OdpŠk, jestliže rozhodující orgán dospěje v rámci předběžného projednání (viz podkapitola 3.6) ke skutkovému závěru o naplnění předpokladu nepřiměřeně dlouhého řízení a zároveň nebyla-li vyvrácena nemajetková újma poškozeného, je dána důvodnost uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy.³⁷¹

³⁶⁵ KOLBA, Jan. In: KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 43.

³⁶⁶ Tamtéž, s. 45.

³⁶⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3936/2010, rozsudek NS ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 30 Cdo 520/2014,

³⁶⁸ KOLBA, Jan. In: KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 42.

³⁶⁹ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 289, marg. č. 6.

³⁷⁰ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 32, marg. č. 47.

³⁷¹ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod IV.

3.7.1 Formy zadostiučinění

Základní východiska pro stanovení formy a výše přiměřeného zadostiučinění nalezneme v ustanovení § 31a odst. 2 a 3 OdpŠk. Z hlediska formy se nemajetková újma subsidiárně odškodní poskytnutím peněžité satisfakce v těch případech, u kterých nelze odškodnit jinak, např. omluvou, zastavením nepřiměřeně dlouhého trestního stíhání či započtení nezákonné vazby do výkonu trestu,³⁷² a u kterých se současně nejeví konstatování porušení práva poškozeného jako dostatečné. Jak při stanovení formy, tak výše zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k újmě došlo.³⁷³

Při uspořádání forem satisfakce je dle dikce zákona za nejnižší formu považováno konstatování porušení práva, které postačí v případech vzniklé nepatrné újmy poškozeného.³⁷⁴ Obecně nevyplývá, kdo a jakým způsobem může konstatovat dané porušení, z toho důvodu lze, aby se tak stalo již v řízení, v rámci kterého dochází příslušným orgánem k přezkoumání nesprávného úředního postupu.³⁷⁵ Je-li tedy takové odškodnění dostačující a bylo-li poskytnuto v rámci předběžného projednání, nelze se již úspěšně domáhat nároku soudní cestou,³⁷⁶ tzn. mezi konstatováním příslušného úřadu při předběžném projednání a konstatováním soudu není žádný hodnotový a významový rozdíl.³⁷⁷ Jak příslušný úřad, tak i soud tuto formu zadostiučinění přizná přímo ve výroku stanoviska či rozsudku, v rámci kterého též výslovně uvede, které právo bylo zasaženo.³⁷⁸ Stejně činí, když se poškozený domáhá jen peněžité satisfakce, avšak s tím, že navíc ve výroku požadavek na zaplacení zamítne.³⁷⁹ Stran vzájemného vztahu, konstatování porušení práva je obsaženo v ostatních formách zadostiučinění, tj. omluvě či peněžité satisfakci, a tudíž jej nelze přiznat zároveň s nimi.³⁸⁰ V souhrnu by tedy porušení konkrétního práva mělo alespoň vyplývat z obsahu omluvy.

Zákon dále hovoří o jiných formách, přičemž převažující je zadostiučinění v podobě omluvy, kterou poškozený žádá, aby byla chyba škůdcem alespoň uznána. Dle NS by se

³⁷² SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 27, marg. č. 41.

³⁷³ Ust. § 31a odst. 2 OdpŠk.

³⁷⁴ Srov. rozsudek NS ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1209/2009.

³⁷⁵ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 290, marg. č. 8.

³⁷⁶ Srov. rozsudek NS ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3850/2014.

³⁷⁷ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 298, marg. č. 440.

³⁷⁸ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 292, marg. č. 11.

³⁷⁹ Tamtéž, s. 291, marg. č. 9.

³⁸⁰ Srov. rozsudek NS ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4342/2014.

v každém fungujícím právním státě uznávajícím pravidla slušnosti měl příslušný úřad, shledá-li v rámci předběžného projednání porušení práva na přiměřenou délku řízení bez průtahů, vždy omluvit.³⁸¹

Formu odškodnění může dále představovat snížení trestu ukládaného v nepřiměřeně dlouhém trestní řízení. NS dokonce vyslovil, že tato forma má mít přednost před satisfakcí peněžitou.³⁸² Taktéž lze za formu zadostiučinění považovat zastavení trestního řízení z důvodu promlčení trestní odpovědnosti nastalé v průběhu trestního stíhání,³⁸³ anebo v důsledku amnestie prezidenta republiky či amnestie všeobecné. Zastavení však nelze považovat za dostačující v případech, kdy nebylo poškozenému navrženo a neměl-li možnost se proti tomu bránit.³⁸⁴ V rámci zániku odpovědnosti za přestupek jde konkrétně o přestupkovou amnestii ve formě abolicie,³⁸⁵ jež jako jediná je samostatně způsobilá zánik vyvolat.³⁸⁶ Postup správního orgánu je shodný jako u ostatních případů zániku odpovědnosti za přestupek,³⁸⁷ tzn. pokud k zahájení přestupkového řízení ještě nedošlo, musí správní orgán, popř. policejní orgán věc *ex lege* odložit,³⁸⁸ naopak v případě, že k zahájení řízení již došlo, je správní orgán povinen řízení zastavit³⁸⁹ a konečně v řízení o odvolání, popř. rozkladu, správní orgán prvostupňové rozhodnutí zruší a zastaví³⁹⁰ řízení.

Jak bylo shora uvedeno, jako formu zadostiučinění lze považovat abolicí jen v případech, kdy měl poškozený možnost se bránit. Právě úprava TrŘ v ustanovení § 11 odst. 4 TrŘ zakotvuje právo obžalovaného po vyhlášení aboliční amnestie trvat na projednání věci. Soud jej poté následně může uznat vinným, avšak bez uložení trestu, tzn. rozhodnutí bude mít účinky odsuzujícího rozsudku, nicméně vedle výroku o vině bude obsahovat výrok, že se trest neukládá.³⁹¹ I přes úzký vztah trestního a přestupkového řízení PřesZ obdobnou úpravu neobsahuje. V tomto ohledu vyvstává otázka, zda lze analogicky úpravu § 11 odst. 4 TrŘ

³⁸¹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 299, marg. č. 441.

³⁸² Srov. rozsudek NS ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2310/2012.

³⁸³ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 301-302, marg. č. 444.

³⁸⁴ Tamtéž, marg. č. 443.

³⁸⁵ Ust. § 104 odst. 2 PřesZ výslovně zakotvuje celkem tři formy přestupkové amnestie: a) abolicí, b) agraciací, c) rehabilitací (Blíže viz: GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 172).

³⁸⁶ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 192.

³⁸⁷ Viz ust. § 29 PřesZ.

³⁸⁸ Viz ust. § 74 odst. 3 písm. b) a § 76 odst. 1 písm. f) PřesZ.

³⁸⁹ Viz ust. § 86 odst. 1 písm. h) PřesZ.

³⁹⁰ Podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) SŘ a § 86 odst. 1 písm. h) PřesZ.

³⁹¹ PŮRY, František. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2824.

uplatnit právě ve vztahu k přestupkovému řízení. V rámci odborné literatury³⁹² se lze setkat s názorem, stojícím v kontrastu se závěry části judikatury proti užívání analogie k zakládání pravomocí orgánům veřejné moci,³⁹³ že analogií by v případě přestupkové abolicie nedocházelo „k zásahu do základních práv a svobod osoby, proti níž se řízení vede (vedlo), když z pohledu pozitivního práva má (s ohledem na zásadu presumpce neviny) neprokázaná vina též význam jako prokázaná nevina“.³⁹⁴ Grygar dále doplňuje, že ale k užití analogie je nutno přistupovat zdrženlivě a jen při existenci mezery v právu.³⁹⁵ K tomu ÚS s odkazem na Mlsnu dodává, že „úvaha nad tím, co by mělo být předmětem právní úpravy, je věcí politické úvahy a rozhodnutí, a nikoliv záležitostí judiciální či normotvornou... O mezerách v právu tak lze hovořit pouze tehdy, pokud právní norma vykazuje nedostatky, jež mají přímý kauzální vztah k nemožnosti aplikovat právní normu pro její vnitřní rozpornost“.³⁹⁶

Se závěrem Grygara ve spojení s ÚS, resp. Mlsnou, k aplikaci analogie na aktuální úpravu PřesZ v zásadě souhlasím. Nicméně k samotné úpravě zastávám názor, že s ohledem na propojenost přestupkového práva a práva trestního jde o institut, který by měl zákonodárce rovněž v PřesZ zakotvit, neboť v obou případech se vedená řízení v různé míře dotýkají práv obviněného. Každé z těchto řízení obviněného značně omezuje a negativně zasahuje do jeho osobního, soukromého a kariérního života, nemluvě o jeho cti a dobré pověsti. Uvedené zásahy by měl rovněž brát v potaz rozhodující orgán a řízení vést po co nejkratší dobu, samozřejmě v souladu se zásadami platnými pro řízení. Mám tedy za to, že zánik odpovědnosti za přestupek z důvodu amnestie nemusí být v některých případech pro obviněného pozitivním či dokonce v následném kompenzačním řízení představovat formu zadostiučinění, neboť tento důvod zpravidla „společensky neočistí“ jeho pověst. Jinými slovy kompenzace ve formě zastavení by byla pozitivní především v případech, kdy by se díky ní obviněný vyhnul trestu. K tomu taktéž dospívá ve své judikatuře ESLP,³⁹⁷ který zdůrazňuje, že ani náprava ve formě zmírnění trestu nebo zastavení řízení poškozeného postavení oběti nezbavují. Uzavírám, že obviněný by měl mít rovněž v přestupkovém řízení právo „očistit své jméno“ ve smyslu § 11 odst. 4 TrŘ.

³⁹² Srov. GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha C. H. Beck, 2024, s. 193.

³⁹³ Srov. rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2023, sp. zn. 4 As 152/2022; náleží ÚS ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, bod 71.

³⁹⁴ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha C. H. Beck, 2024, s. 193.

³⁹⁵ Tamtéž.

³⁹⁶ Nález ÚS ze dne 26. 4. 2023, sp. zn. IV. ÚS 722/23, bod 16.

³⁹⁷ Srov. rozsudek ESLP ze dne 15. 7. 1982, *Eckle proti Německu*, č. 8130/78, bod 66; rozsudek ESLP ze dne 17. 11. 2005, *Sprotte proti Německu*, č. 72438/01.

Jestliže rozhodující orgán dojde v konkrétním případě k závěru, že výše předestřené formy jsou nedostačujícími náhradami pro vzniklou nemajetkovou újmu, přichází na řadu poslední z možných variant, a tou je přiměřené peněžité zadostiučinění (blíže kapitola 3.8).³⁹⁸ Přestože jde o subsidiární formu satisfakce, důvodová zpráva k novele OdpŠk č. 160/2006 Sb., Stanovisko NS apelují na soudy, aby přihlížely k praxi ESLP, dle které se má jen zcela výjimečně nepřiznávat zadostiučinění v penězích, přičemž k zadostiučinění ve formě konstatace porušení práva má být přistupováno jen výjimečně (např. byl-li význam předmětu řízení pro poškozeného nepatrný).^{399, 400} Tento konstantní postoj zastává ve své rozhodovací praxi NS,⁴⁰¹ který dodává, že i v případech sníženého významu předmětu řízení pro poškozeného by se mělo zásadně poskytovat peněžité zadostiučinění. Samotné konstatování porušení je považováno za dostačující pouze ve výjimečných případech, tj. pokud byl význam předmětu řízení naprosto zanedbatelný nebo pokud se poškozený významně na délce řízení podílel.⁴⁰²

3.8 Stanovení a prokázání výše peněžitého zadostiučinění

Pokud dojde k naplnění předpokladů nároku na peněžité zadostiučinění coby formy satisfakce, jež má být považována za pravidlo při odškodnění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení,⁴⁰³ je nezbytné, aby příslušný orgán řádně vyložil zhodnocení a odůvodnění závěru ve vztahu ke konkrétnímu vyčíslení přiznaného zadostiučinění.⁴⁰⁴ Ustanovení § 31a odst. 3 OdpŠk sice stanovuje demonstrativní výčet kritérií, k nimž má být přihlíženo, avšak konkrétní vodítka či mechanismy výpočtu již dále neposkytuje. Obdobně ani judikatura ESLP nepředkládá konkrétní vzorce či mechanismy, naopak státy vyzývají, aby se s touto problematikou vypořádaly po svém, vytvořily si vlastní mechanismy, postupy, algoritmy při určování výše spravedlivého zadostiučinění za nemajetkovou újmu s odůvodněním, že právě ony samy nejlépe znají životní úroveň ve své zemi.⁴⁰⁵ Každopádně stěžejní rozhodnutí

³⁹⁸ Ust. § 31a odst. 2 OdpŠk.

³⁹⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., zvláštní část, k bodu 26.

⁴⁰⁰ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod V.

⁴⁰¹ Srov. usnesení NS ze dne 23. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 40/2009 (k tomu náleží ÚS ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1572/11); rozsudek NS ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 2531/2016; rozsudek NS ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4024/2019.

⁴⁰² Srov. rozsudek NS ze dne 18. 11. 2020, sp. zn. 30 Cdo 674/2020, bod 44; rozsudek NS ze dne 7. 7. 2020, sp. zn. 30 Cdo 1536/2020; rozsudek NS ze dne 10. 8. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1793/2022.

⁴⁰³ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., zvláštní část, k bodu 26.

⁴⁰⁴ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod VI.

⁴⁰⁵ Blíže srov. příspěvek: KMEC, Jiří. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *Právní zpravodaj*, 15. 8. 2006, s. 12.

ESLP ve věci Apicella podává určitý postoj ESLP k dané problematice, tj. na základě vnitrostátního mechanismu má být satisfakce přidělována a urychleně vyplácena,⁴⁰⁶ přičemž za akceptovatelnou přiměřenou výši považuje, pokud vnitrostátní orgán přizná poškozenému alespoň 45 % částky, kterou by přiznal sám ESLP⁴⁰⁷. Obecně to však neznamená, že by zadostiučinění mělo být vždy nižší než to dle ESLP. Jde pouze o zohlednění možnosti poškozeného snadněji se domoci náhrady.⁴⁰⁸

Na domácí půdě určitý mechanismus poskytuje Stanovisko NS, které prakticky přejímá původní metodiku obsaženou v Manuálu⁴⁰⁹ coby doporučujícím materiálu. Při stanovení výše zadostiučinění platí, že: „*Odůvodnění výše přiznaného zadostiučinění musí obsahovat hodnocení, v němž se vychází ze základní částky stanovené násobkem celkové doby řízení v letech či měsících a částky přiznávané za jednotku času řízení s následným připočtením či odečtením vlivu skutečností vyplývajících z kritérií obsažených v § 31a odst. 3 písm. b) až e) OdpŠk.*“⁴¹⁰

Pro poměry ČR považuje NS za přiměřené, jestliže se základní částka pohybuje v rozmezí 15 000 Kč až 20 000 Kč (cca 600 až 800 EUR) za jeden rok řízení, tj. 1 250 Kč až 1 667 Kč (cca 50 až 67 EUR) za jeden měsíc řízení. Nicméně první dva roky řízení, tzn. prvních 24 měsíců, ohodnocuje částkou o polovinu nižší s argumentací, že je rozumné zohlednit fakt, že každé řízení nějakou dobu trvá.⁴¹¹ V tomto směru se shodují s názorem Bičáka, že tato argumentace je poměrně nelogická a svojí podstatou nesouladná s posuzovaným kritériem celkové délky dle § 31a odst. 3 písm. a) OdpŠk.⁴¹² Výsledek je nicméně takový, že rozmezí 15 000 Kč až 20 000 Kč je považováno za souhrnnou základní částku pro první dva roky trvání řízení.

Stěžejním východiskem pro stanovení prvotní výše základní částky je celková délka nepřiměřeného řízení, nikoli období jednotlivých průtahů či časový rozdíl mezi nepřiměřenou

⁴⁰⁶ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, *Apicella proti Itálii*, č. 64890/01, bod 87.

⁴⁰⁷ Tamtéž, bod 104.

⁴⁰⁸ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 317, marg. č. 87.

⁴⁰⁹ KMEC, Jiří. *Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávním úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR. Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, květen 2006 [cit. 21. ledna 2024]. Dostupné z: http://www.davidzahumensky.cz/wp-content/uploads/2015/04/manual_odskodneni_za_prutahy_2006.pdf.

⁴¹⁰ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod VI.

⁴¹¹ Tamtéž.

⁴¹² BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 317, marg. č. 89.

délkou a řádnou.⁴¹³ Následným krokem je součin základní částky za jeden rok řízení, zohledňující pravidlo ve vztahu k prvním dvěma rokům, a celkové doby řízení počítané v letech či měsících. Poté do výsledné mezitímní základní částky orgán promítá kritéria uvedená v ustanovení § 31a odst. 3 písm. b) až e) OdpŠk, jejichž výčet lze s ohledem na jednotlivé případy individuálně rozšiřovat. K podrobnějšímu rozboru těchto kritérií lze v plném rozsahu odkázat na charakteristiku uvedenou v souvislosti s posouzením přiměřenosti délky řízení (blíže podkapitola 3.5).⁴¹⁴

Následně, podle naplnění kritérií, je možné sazbu snižovat či zvyšovat. NS však stanovil, že zvýšení či snížení nemá pro zachování přiměřenosti mezi utrpěnou újmou a za ni poskytovaným odškodněním přesáhnout 50 % základní částky. Není ale vyloučeno, aby ve výjimečných, odůvodněných případech došlo k přesahu nad limitující hranici.⁴¹⁵ Zvýšení či snížení se váže k relevantním skutečnostem, nikoli právní kvalifikaci či peněžitému zadostiučinění jako celku. Zároveň podotýkám, že s ohledem na závěry o nepřiměřené délce řízení a adekvátní formě, coby prvotní kroky při posouzení vzniku nároku na odškodnění, částku nelze snížit na nulu.⁴¹⁶ Navýšení zadostiučinění bude opodstatněné také v případě nepřiměřeně dlouhého kompenzačního řízení, kdy NS stanovil, že oprávněný může v již probíhajícím kompenzačním řízení požadovat promítnutí jeho nepřiměřené délky do výše zadostiučinění, které si nárokuje ve vztahu k původnímu řízení.⁴¹⁷

Do výše peněžitého zadostiučinění se může rovněž promítnout skutečnost, že nepřiměřená délka řízení zasáhla vícero účastníků. Dle názoru NS jde v těchto případech o sdílenou újmu a je na místě s přihlédnutím k počtu poškozených přiměřeně výši zadostiučinění snížit. Nicméně nelze pouze takto generálně s ohledem na počet účastníků usuzovat, že dojde automaticky ke snížení, rovněž je potřeba přihlédnout k dalším skutečnostem, které svědčí pro závěr o sdílené újmě.⁴¹⁸

⁴¹³ Tamtéž, s. 317, marg. č. 88.

⁴¹⁴ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cjpn 206/2011, bod V.

⁴¹⁵ Tamtéž, bod VI.

⁴¹⁶ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 318, marg. č. 89.

⁴¹⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 19. 7. 2017, sp. zn. 30 Cdo 5189/2016.

⁴¹⁸ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 322, marg. č. 105.

3.9 Řetězení kompenzačního řízení

Jak již NS ve shodě s ESLP předestřel ve svém Stanovisku NS, „není přípustné, aby osoba domáhající se poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřeně dlouhé řízení se znovu i v tomto řízení ocitla v situaci, kterou je možné kvalifikovat jako nepřiměřenou délku řízení“.⁴¹⁹ Kompenzační řízení má představovat účinný a dostupný prostředek nápravy ve smyslu čl. 13 EÚLP, na základě kterého se má rychle v dostatečné výši poskytovat přiměřené zadostiučinění.⁴²⁰ Nicméně v praxi nelze úplně vyloučit, že k takovým případům bude docházet, přece jenom samotné kompenzační řízení se řídí obecnými procesními pravidly, včetně všech opravných prostředků.

ESLP k výše uvedenému zastává názor, a sice má-li být poskytnuto přiměřené zadostiučinění, pak musí být jako účinný prostředek nápravy poskytnuto rychle. Jestliže tak orgány neučiní, pořád lze dostat požadavku poskytnutí účinného prostředku nápravy, a to tím, že nepřiměřená doba odškodňovacího řízení bude kompenzována navýšením zadostiučinění.⁴²¹ ESLP vyzdvihuje, že při rozhodování ve věcech náhrady škody způsobené nepřiměřenou délkou jiného řízení je potřeba postupovat se zvláštní péčí, a to zejména urychleným postupem v řízení a promptním posouzením nároku. Obecně apeluje, aby v případech, kdy se v řízení vyskytnou průtahy, orgán rozhodující o náhradě uznal vlastní průtahy a poškozenému přiznal vysoké odškodnění. Takové řešení dále zabrání zbytečnému prodlužování celého řízení, poškozený nebude nucen uplatňovat nárok na odškodnění, kterým by pouze přispíval k řetězení odškodňovacích řízení a tím zahlcování vnitrostátní soudní soustavy.⁴²²

NS ve své judikatuře⁴²³ jednotně podává, že poškozenému se v případě nepřiměřené délky kompenzačního řízení nabízí dvě základní možnosti, a sice buď předně může náhradu nemajetkové újmy žádat dalším procesně samostatným přímým nárokem, anebo požadovat promítnutí délky kompenzačního řízení do stanovení výše zadostiučinění v již pobíhajícím kompenzačním řízení. K navýšení zadostiučinění z důvodu průtahů a nepřiměřené délky odškodňovacího řízení je nutné zdůraznit, že jde pořád o zadostiučinění ve vztahu k původnímu posuzovanému řízení, nikoli uplatnění dalšího nároku, což ve svém důsledku nepředstavuje

⁴¹⁹ Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod I.

⁴²⁰ Srov. rozhodnutí senátu páté sekce ESLP ze dne 16. 10. 2007, *Vokurka proti České republice*, č. 40552/02.

⁴²¹ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 323, marg. č. 109.

⁴²² Rozsudek ESLP ze dne 8. 2. 2018, *Žirovnický proti České republice*, č. 10092/13, bod 157 a násl.

⁴²³ Srov. rozsudek NS ze dne 19. 7. 2017, sp. zn. 30 Cdo 5189/2016, body 28-32; rozsudek NS ze dne 26. 4. 2022, sp. zn. 30 Cdo 2966/2021, bod 26; rozsudek NS ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. 30 Cdo 3705/2022, bod 31.

překážku *res iudicata*. Za účelem sjednocení rozhodovací praxe shrnuje NS konkrétní způsoby uplatňování požadavku na navýšení v rozsudku ze dne 27. 12. 2022, sp. zn. 30 Cdo 3324/2022, v bodě 52, tímto k bližšímu vymezení odkazují na citované rozhodnutí.

Postup při navýšení zadostiučinění z důvodu nepřiměřeně dlouze trvajících odškodňovacích řízení je takový, že soud navýší základní částku za příslušný časový úsek, a to zásadně procentuálním navýšením zjištěné základní částky, jež se váže k původně posuzovanému řízení. K tomu je nutné zmínit, že uplatnění nároku za opětovné průtahy je v dispozici poškozeného, tedy předpokládá se, že zvýšení z daných důvodů navrhne.⁴²⁴

V obecném hledisku je bez pochyb nutné, už z podstaty věci, předcházet průtahům a nepřiměřené délce samotného kompenzačního řízení, nicméně, jak bylo podotknuto, jde rovněž o plnohodnotné řízení obnášející zákonné postupy a prostředky. Přestože má poškozený dvě základní možnosti, tj. dle judikatury předně uplatnit nárok, popř. žádat o navýšení zadostiučinění, domnívám se, že pro předcházení řetězení kompenzačních řízení by bylo vhodnější považovat za primární způsob navýšení již projednávaného zadostiučinění. Z jedné strany by šlo o poskytnutí účinného prostředku nápravy dle čl. 13 EÚLP, poškozený by souhrnným peněžitým zadostiučiněním, tj. obsahujícím veškeré průtahy a nepřiměřenu délku jak původního, tak i kompenzačního řízení, pozbyl postavení poškozeného. A z druhé strany by se tak předcházelo zbytečnému řetězení druhově stejných nemajetkových újem z druhově stejných odpovědnostních titulů, posuzovaných proti totožnému povinnému subjektu. Domnívám se, že jestliže poškozený pocítuje celkovou délku kompenzačního řízení již v samotném průběhu jako nepřiměřenou, je naprosto nedůvodné, aby ještě vedle toho uplatňoval samostatný nárok, když může o promítnutí nepřiměřené délky kompenzačního řízení do výše zadostiučinění požádat v již probíhajícím řízení. S ohledem na uvedené navrhuji zvážít zakotvení koncepce, v rámci které by vznesení požadavku na navýšení zadostiučinění z důvodu průtahů kompenzačního řízení podmiňovalo následnou možnost uplatnit nárok v dalším samostatném řízení. Tento přístup by umožnil efektivnější a současně spravedlivější poskytování kompenzací za nepřiměřeně dlouhá řízení, minimalizoval by administrativní zátěž pro poškozené strany a současně by předešel zbytečnému řetězení kompenzačních řízení.

⁴²⁴ Srov. rozsudek NS ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. 30 Cdo 3705/2022.

3.10 Otázka kompenzace v podobě snížení správního trestu

Ustanovení čl. 6 odst. 1 EÚLP výslovně nezakotvuje sankci za porušení, resp. vůči smluvním státům neklade žádný přímý požadavek, povinnost, aby ve věcech trestního obvinění odškodňovaly průtahy a nepřiměřenou délku takových řízení zmírňováním trestů. Na podkladě ustanovení čl. 13 EÚLP jsou pouze povinny zajistit na vnitrostátní úrovni takové účinné prostředky nápravy, které musí být nejméně stejně účinné jako výsledek, kterého by bylo možné dosáhnout u ESLP.⁴²⁵ Na druhou stranu samozřejmě nic nebrání, aby si stát tuto formu kompenzace dobrovolně zvolil.

Na vnitrostátní úrovni možnost kompenzovat porušení práva na přiměřenou délku řízení a absenci průtahů v jiné než finanční formě nastínil poprvé ve svém rozhodnutí ÚS,⁴²⁶ kde s ohledem na nepřiměřeně dlouhé trestní řízení vyslovil, že se délka řízení může promítnout do výše uloženého trestu. Současně však zdůraznil, že je „*třeba vážit, aby využitím takového prostředku nebylo zasaženo do práv jiných účastníků trestního řízení, například poškozených, kteří od řízení rovněž očekávají ochranu svých práv*“.⁴²⁷ Dnes již takové promítnutí nepřiměřené délky trestního řízení výslovně zakotvuje TrZ v ust. § 39 odst. 3, nicméně ani daná úprava neplatí obligatorně. Při ukládání trestu soud za účelem posouzení přiměřenosti délky trestního řízení přihlíží k okolnostem obdobným ve smyslu ust. § 31a odst. 3 OdpŠk. Přestože soud obligatorně zohledňuje dobu uplynulou od spáchání trestného činu a délku potenciálně nepřiměřeného trestního řízení, nemůžou tato hlediska s odkazem na zásadu subsidiarity trestní represe odůvodnit neuplatnění trestní odpovědnosti.⁴²⁸ Komentářová literatura⁴²⁹ a judikatura ÚS⁴³⁰ odkazují na případné uplatnění nároku na poskytnutí zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu ve smyslu OdpŠk, není tedy povinností soudu, aby při ukládání trestu v rámci trestního řízení za každých okolností promítal průtahy či nepřiměřenou délku řízení do výše trestu. Obdobně ani ÚS ve zmiňovaném rozhodnutí neformuloval požadavek snížení trestu jako pevně stanovenou formu kompenzace nepřiměřené délky řízení, ba naopak tento

⁴²⁵ Srov. PÚRY, František. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 814, marg. č. 19; Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2011, bod I.

⁴²⁶ Nález ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. 554/04, bod IV. písm. B).

⁴²⁷ Tamtéž, bod V.

⁴²⁸ PÚRY, František. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 814, marg. č. 19.

⁴²⁹ Tamtéž.

⁴³⁰ Srov. nález ÚS ze dne 28. 5. 2008, sp. zn. III. ÚS 2866/2007.

prostředek považuje spíše za krajní nástroj, který má být pečlivě zvažován v každém konkrétním případě a s ohledem na ochranu práv poškozených.⁴³¹

Možnost zohlednění nepřiměřené délky a průtahů ve výši trestu v rámci trestního řízení je tedy dáno samotnou úpravou TrZ, s ohledem na téma práce však vyvstává otázka, zda obdobná úprava připadá v úvahu u přestupkových řízení. Mohlo by se zdát, že právě v důsledku poměrně blízkého vztahu přestupkového a trestního řízení, bude tato forma zadostiučinění zakotvena obdobně. Ještě před komplexním náhledem považuji za nutné zdůraznit, že i přes řadu podobností mezi trestním a přestupkovým řízením jde pořád o jednotlivě samostatná a specifická řízení.

V rámci správního práva se můžeme výslovně setkat se snížením výše trestu pouze v rámci úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí. Jde o tzv. moderační právo, které v případě, když správní orgán uložil za správní delikt trest ve zjevně nepřiměřené výši, opravňuje soud, aby buď od uloženého trestu upustil, anebo jej snížil v mezích zákonem dovolených a za splnění zákonem stanovených podmínek.⁴³² Výslovnou obdobu ustanovení § 39 odst. 3 TrZ však ve správním trestání nenalezneme.

Jako řešení se nabízí analogické uplatnění pravidla trestního práva, tj. pravidla, dle kterého se do výše trestu zohlední průtahy a nepřiměřená délka, na přestupkové řízení. Nicméně mám za to, že jde v obecném hledisku o obdobnou situaci jako v případě přestupkové amnestie (viz podkapitola 3.7.1). S odkazem na zmiňovanou podkapitolu 3.7.1 pouze stručně připomínám, že analogie přichází na řadu, kdy se na určitou situaci, neupravenou právním předpisem, aplikuje úprava jiného právního předpisu nejbližše dopadající na obdobné situace. To platí za předpokladu existence mezery v zákoně. Domnívám se však, že v tomto případě nejde o mezeru, neboť zákonodárce se výslovně pro tuto formu zadostiučinění rozhodl pouze pro trestní řízení, tudíž s odkazem na názor ÚS⁴³³ odkazující na slova Mlsny (viz podkapitola 3.7.1) uzavírám, že analogie se na tuto problematiku nemůže aplikovat.

K problematice uplatnění moderace při ukládání správní pokuty v důsledku průtahů a nepřiměřené délky přestupkového řízení zastává ve své judikatuře NSS⁴³⁴ poměrně jednotný názor. NSS dospívá k závěru, že „*přestupkové řízení je skutečně z pohledu čl. 6 EÚLP řízením o trestním obvinění, nicméně z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy*

⁴³¹ Srov. nález ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. 554/04.

⁴³² Ust. § 78 odst. 2 SŘS.

⁴³³ Nález ÚS ze dne 26. 4. 2023, sp. zn. IV. ÚS 722/23, bod 16.

⁴³⁴ Srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2019, sp. zn. 9 As 56/2019, bod 21; rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2022, sp. zn. 1 As 99/2021, bod 42; rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, sp. zn. 2 As 33/2021, bod 21.

v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu nebo dokonce zastavením řízení“.⁴³⁵ K tomu následně uzavírá, že „tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“.⁴³⁶

I přes uvedený přístup se lze však setkat s opačným názorem, konkrétně v rozsudku ze dne 3. 9. 2015, sp. zn. 3 As 2012/2014, NSS připouští zohlednění průtahů při stanovení výše pokuty, popř. moderaci pokuty správním soudem. Jde však o starší rozhodnutí, aktuální přístup NSS se ustálil na výše předestřené závěru o nemožnosti promítnutí průtahů a nepřiměřené délky do výše správního trestu.

Výše uvedené přístupy jednotně, s výjimkou odchýlení se NSS, staví na argumentu výslovné absence právní úpravy. Zde však připomínám demonstrativní povahu ustanovení § 37 PřesZ, jež obsahuje výčet kritérií, k nimž má být přihlíženo při určení výměry správního trestu, která nevyklučuje, aby správní orgán přihlédl k jiným kritériím jako například k nepřiměřené délce řízení.

Vedle formalistického přístupu je rovněž nutné přihlédnout k samotnému účelu a dopadu případného snížení, popř. odpuštění správního trestu. V tomto směru je možné rozlišit účinky u fyzických osob a naproti tomu u osob právnických. Už jen z pohledu pojmových znaků nezbytných pro vznik odpovědnosti za přestupek, která se u fyzických osob váže na věk, přičetnost a zavinění, je zřejmé, že snížení správního trestu by mělo opodstatnění zejména u nepodnikajících fyzických osob, neboť už samotný průběh přestupkového řízení může působit nápravně, výchovně. Naproti tomu u právnických osob zákon vychází z pravé správněprávní odpovědnosti právnických osob i fyzických podnikajících osob, což znamená, že odpovědnost nastává i tehdy, pokud nelze zjistit fyzickou osobu, které by bylo jednání právnické osoby či podnikající fyzické osoby přičitatelné.⁴³⁷ Psychologický, výchovný či nápravný aspekt tedy u právnických osob bude v jiném měřítku než u osob fyzických. Pokud by se tedy koncepce shodně uplatnila v obou případech přestupkových odpovědností, těžily by z toho spíše právnické osoby, které by se o to více mohly pokoušet o obstrukční jednání za účelem průtahů či nepřiměřeného prodloužení přestupkového řízení, neboť by v podstatě neměly co ztratit, maximálně by se jim mohlo prodlužování vyplatit v podobě snížení výše

⁴³⁵ Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2019, sp. zn. 9 As 56/2019, bod 21.

⁴³⁶ Tamtéž.

⁴³⁷ GRYGAR, Tomáš. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2018, s. 50.

trestu. Je však pořád nutné brát v potaz, že správní trest má plnit funkci jak represivní, tak i individuálně a generálně preventivní.⁴³⁸

Mám za to, že shora uvedené závěry NSS a ÚS týkající se snížení výše správního trestu v důsledku průtahu a nepřiměřené délky přestupkového řízení jsou formalisticky s ohledem na aktuální zákonnou úpravu přestupkového práva bez možnosti analogické aplikace trestního práva správné. Nicméně v návaznosti na problematiku řetězení kompenzačního řízení (viz podkapitola 3.7.2) neshledávám situaci potenciálního snížení výše správního trestu v důsledku průtahů a nepřiměřené délky přestupkového řízení zásadně odlišnou od fungující praxe soudů v kompenzačním řízení, kde je možné promítnutí délky kompenzačního řízení při stanovení výše zadostiučinění v již pobíhajícím kompenzačním řízení. Jinými slovy, jestliže je možné zohlednit průtahy a nepřiměřenou délku kompenzačního řízení v zadostiučinění za průtahy a nepřiměřenou délku původního řízení, proč by se zadostiučinění za průtahy původního řízení nemohlo rovnou započítat do výše správního trestu ukládaného v již původním řízení.

Dle mého názoru by bylo vhodné institut snížení výše správního trestu z důvodu průtahů a nepřiměřené délky přestupkového řízení rovněž výslovně zakotvit, a to navzdory demonstrativnímu výčtu ustanovení § 37 PřesZ. Ve vztahu k výše rozvedené úvaze týkající se rozlišení právnických a fyzických osob navíc navrhuji, aby potenciální snížení výše správního trestu bylo limitováno určitou hranicí (např. procentuální), do jejíž výše by mohl být trest snižován. Došlo by tak sice k vyloučení absolutního snížení, odpuštění trestu, nicméně pro nějakou část osob by to přece jen mohlo představovat dostatečné zadostiučinění. Dále až v případě výrazného nepoměru by osoba mohla dodatečně uplatnit nárok na kompenzaci za nemajetkovou újmu v samostatném odškodňovací řízení. Jde pouze o určitý nástin řešení. Domnívám se však, že obdoba této koncepce by mohla zajistit snížení počtu kompenzačních řízení a s tím nadměrné zatěžování jak správních, tak i soudních orgánů.

⁴³⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 291.

Závěr

Tato práce si kladla za cíl provést rozbor právního rámce, aplikační praxe a zodpovězení v úvodu stanovených výzkumných otázek v oblasti kompenzace nemajetkové újmy za průtahy a nepřiměřenou délku přestupkového řízení. Práce rovněž identifikovala aktuální problémy a výzvy, s nimiž se jednotlivci mohou setkat při uplatňování svého práva na spravedlivou kompenzaci.

V úvodní části byly s ohledem na samotný název práce důsledně vytyčeny rozdíly mezi průtahy a nepřiměřenou délkou řízení. Zatímco průtahy *sensu stricto* se týkají konkrétních časových prodlev v průběhu řízení způsobených nečinnostmi příslušného orgánu, nepřiměřená délka řízení je termín, který reflektuje celkovou délku řízení, jež přesahuje hranici přiměřenosti bez ohledu na příčiny. Lze konstatovat, že rozlišení mezi pojmy je klíčové pro správné posouzení nároku na kompenzaci za škodu vzniklou porušením práva na řádný průběh řízení, neboť i když mohou průtahy být jedním z důvodů pro nepřiměřenou délku řízení, není to pravidlem, a naopak nepřiměřená délka řízení může nastat i bez průtahů.

Práce jednoznačně prokázala, že ačkoliv český právní řád poskytuje rámec pro nároky na kompenzaci v důsledku průtahů a nepřiměřené délky řízení, judikatura ESLP sehrává v této oblasti zásadní roli ve formování praxe, její rozhodnutí mají významný dopad na interpretaci a aplikaci národních právních předpisů. Stran působnosti čl. 6 EÚLP, ESLP rozšířil výklad daného ustanovení na různé typy řízení, mezi která rovněž zahrnul přestupková řízení. Taktéž převažující přístup NS a ÚS v souhrnu dovozuje aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 EÚLP na přestupková řízení, z čehož ve svém důsledku plyne závěr o aplikovatelnosti Stanoviska NS, a tedy v souhrnu samotná existence práva na přiměřenou délku řízení bez průtahů s případným nárokem podle OdpŠk ve vztahu k přestupkovým řízením.

Stran prekluzivních dob přestupků, bylo zjištěno, že tyto doby hrají důležitou roli v procesu spravedlivého a efektivního projednávání přestupků. Jejich správné stanovení je nezbytné pro zachování rovnováhy mezi rychlostí řízení a zajištěním spravedlivého procesu. Je však nutno vytknout poměrně strohé odstupňování prekluzivních dob dle horní hranice sazby pokuty, jež typově reflektuje závažnost přestupku, a celkovou nesourodost, roztržitost právní úpravy. Přestože zákonodárce projevil snahu sjednotit úpravu v PřesZ, zvláštní úprava tyto požadavky příliš nereflektuje. Domnívám se, že by tato oblast zasloužila přijetí nové koncepce. Jedním z možných směrů rozvoje je diferencovanější odstupňování prekluzivních dob podle typu přestupku, podobně jako je tomu v TrZ. Tím by se mohla lépe reflektovat variabilita

přestupků a zajistit, že prekluzivní doby budou adekvátně přizpůsobeny konkrétním okolnostem každého případu. Současně by takový přístup mohl vést ke sjednocení prekluzivních dob a snížení počtu specifických úprav, což by přispělo k větší srozumitelnosti a konzistenci právního rámce.

V otázce řetězení kompenzačních řízení práce přinesla ucelený přehled o dané problematice. Kompenzační řízení má představovat účinný a dostupný prostředek nápravy, na základě kterého se má rychle, v dostatečné výši poskytovat přiměřené zadostiučinění. Poškozený má v případě průtahů či nepřiměřené délky samotného kompenzačního řízení dvě základní možnosti, tj. dle judikatury předně uplatnit samostatný nárok, popř. žádat o navýšení zadostiučinění v rámci již probíhajícího kompenzačního řízení. Dospěla jsem k závěru, že taková úprava sama nahrává k řetězení a případnému prodlužování kompenzačního řízení. Tímto vnáším diskusi o optimalizaci s důrazem na nutnost účinného poskytnutí zadostiučinění, význam rychlosti a efektivity tohoto procesu spočívající v zakotvení koncepce, v rámci které by vznesení požadavku na navýšení zadostiučinění z důvodu průtahů kompenzačního řízení podmiňovalo následnou možnost uplatnit nárok v dalším samostatném řízení. Došlo by ke zohlednění nejen potřeb poškozených stran, tj. minimalizaci byrokratické zátěže související s procesem kompenzačního řízení, ale rovněž k efektivnějšímu fungování příslušných státních orgánů.

Jde-li o zohlednění průtahů a nepřiměřené délky přestupkového řízení při stanovení výše správního trestu, práce předkládá rozbor aktuální právní úpravy a současně podnět ke změně směřující k zákonodárci. Z hlediska aktuální zákonné úpravy v rámci správního práva není explicitně zakotven institut snížení správního trestu za průtahy a nepřiměřenou délku přestupkového řízení. Zákonodárce se pouze pro takovou formu kompenzace výslovně rozhodl v trestním právu, nikoli v přestupkovém. S ohledem na posouzení problematiky dospívám k závěru, že by koncepce spočívající ve zohlednění průtahů a nepřiměřené délky přestupkového řízení při stanovení výše správního trestu měla být výslovně zakotvena, a to navzdory demonstrativnímu výčtu ustanovení § 37 PřesZ. Jako stěžejní argument byl zdůrazněn fakt, a sice jestliže lze zohlednit průtahy a délku kompenzačního řízení při stanovení zadostiučinění, proč by se mechanismus nemohl aplikovat i na snížení výše správního trestu. K tomu zároveň považuji za klíčové zahrnout jasná kritéria a limity pro aplikaci snížení, aby nedocházelo k neúměrnému oslabení sankčního systému. Jinými slovy by potenciální snížení výše správního trestu bylo limitováno určitou hranicí (např. procentuální), do jejíž výše by mohl být trest

snížován. Následně až v případě výrazného nepoměru by osoba mohla dodatečně uplatnit nárok na kompenzaci za nemajetkovou újmu v samostatném odškodňovacím řízení, což by ve svém důsledku rovněž mohlo zajistit snížení počtu kompenzačních řízení a s tím nadměrné zatěžování jak správních, tak i soudních orgánů.

Diplomová práce přináší komplexní přehled o aktuálním stavu právní úpravy a praxe v oblasti kompenzace nemajetkové újmy za průtahy a nepřiměřenou délku přestupkového řízení. Současně předkládá návrhy konkrétních změn a doporučení, které by mohly vést k lepší ochraně práv jednotlivců a efektivnějšímu mechanismu kompenzace za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy a nepřiměřenou délkou přestupkového řízení. Jednotlivé poznatky, návrhy by měly sloužit jako základ pro další výzkum a diskusi směřující ke zlepšení právní úpravy, soudní praxe a procesních pravidel s cílem zajistit rychlejší a spravedlivější řízení.

Seznam použitých zdrojů

Knížní a časopisecké zdroje

1. BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s.
2. BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 674 s.
3. FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, 538 s.
4. FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2018, 400 s.
5. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 328 s.
6. GRYGAR, Tomáš. Délka a běh promlčecích (prekluzivních) dob u přestupků – 1. část. *Právní rozhledy*, 2023, č. 1, s. 1-9.
7. GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 168 s.
8. GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. 1. vydání. Praha C. H. Beck, 2024, 248 s.
9. HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, 160 s.
10. HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 2080 s.
11. IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 356 s.
12. JEMELKA, Luboš a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1056 s.
13. KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, 1660 s.
14. KMEC, Jiří. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *Právní zpravodaj*, 15. 8. 2006, s. 12.
15. KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 208 s.

16. KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 208 s.
17. KÜHN, Zdeněk a kol. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022, 1664 s.
18. LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 2296 s.
19. MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 176 s.
20. PETROV, Jan a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, 3352 s.
21. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, 890 s.
22. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, 572 s.
23. SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 416 s.
24. SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 416 s.
25. SKULOVÁ, Soňa, HEJČ, David, POTĚŠIL, Lukáš, SCHEUER, Jan, IBRMAJEROVÁ, Klára. Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, s. 393-397.
26. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s.
27. SVOBODA, Jiří, KLIČKA, Ondřej. *Dědické právo v praxi*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, 480 s.
28. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 992 s.
29. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 4720 s.
30. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, 4968 s.
31. TICHÝ, Luboš. *Obecná část občanského práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 392 s.

32. VOJTEK, Petr, BIČÁK, Jan. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 439 s.
33. VOJTEK, Petr. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody II*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 661 s.
34. WEINHOLD, Daniel. *Promlčení a prekluze v soukromém právu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 288.

Judikatura

Evropský soud pro lidská práva:

1. Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku*, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.
2. Rozsudek ESLP ze dne 15. 7. 1982, *Eckle proti Německu*, č. 8130/78.
3. Rozsudek ESLP ze dne 13. 7. 1983, *Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku*, č. 8737/79.
4. Rozsudek ESLP ze dne 8. 12. 1983, *Pretto a ostatní proti Itálii*, č. 7984/77.
5. Rozsudek ESLP ze dne 22. 10. 1984, *Sramek proti Rakousku*, č. 8790/79.
6. Rozsudek ESLP ze dne 26. 4. 1994, *Vallée proti Francii*, č. 22121/93.
7. Rozsudek ESLP ze dne 26. 8. 1994, *Karakaya proti Francii*, č. 22800/93.
8. Rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Kadubec proti Slovensku*, č. 27061/95.
9. Rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, č. 26138/95.
10. Rozsudek ESLP ze dne 6. 4. 2000, *Comingersoll S. A. proti Portugalsku*, č. 35382/97.
11. Rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2003, *Hartman proti České republice*, č. 53341/99.
12. Rozsudek ESLP ze dne 17. 11. 2005, *Sprotte proti Německu*, č. 72438/01.
13. Rozsudek ESLP ze dne 31. 1. 2006, *Krča proti České republice*, č. 49476/99.
14. Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, *Apicella proti Itálii*, č. 64890/01.
15. Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, *Cocchiarella proti Itálii*, č. 64886/01.
16. Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 11. 2006, *Jussila proti Finsku*, č. 73053/01.
17. Rozhodnutí senátu páté sekce ESLP ze dne 16. 10. 2007, *Vokurka proti České republice*, č. 40552/02.
18. Rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2008, *Forminster Enterprises Limited proti České republice*, č. 38238/04.

19. Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009, *Zolothukin proti Rusku*, č. 14939/03.
20. Rozsudek ESLP ze dne 8. 2. 2018, *Žirovnický proti České republice*, č. 10092/13.

Ústavní soud ČR:

21. Nález ÚS ze dne 12. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98.
22. Nález ÚS ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.
23. Usnesení ÚS ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01.
24. Nález ÚS ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01.
25. Nález ÚS ze dne 3. 2. 2005, sp. zn. III. ÚS 124/04.
26. Nález ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. 554/04.
27. Nález ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. 554/04.
28. Nález ÚS ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. IV. ÚS 167/05.
29. Nález ÚS ze dne 28. 5. 2008, sp. zn. III. ÚS 2866/2007.
30. Nález ÚS ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07.
31. Nález ÚS ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1572/11.
32. Nález ÚS ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 1242/18.
33. Nález ÚS ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18.
34. Nález ÚS ze dne 23. 7. 2019, sp. zn. I. ÚS 2872/18.
35. Nález ÚS ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20.
36. Nález ÚS ze dne 26. 4. 2023, sp. zn. IV. ÚS 722/23.
37. Nález ÚS ze dne 26. 4. 2023, sp. zn. IV. ÚS 722/23.
38. Nález ÚS ze dne 23. 5. 2023, sp. zn. IV. ÚS 1126/22.
39. Nález ÚS ze dne 23. 5. 2023, sp. zn. IV. ÚS 1126/22.

Nejvyšší soud ČR:

40. Rozsudek NS ze dne 7. 6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 786/99.
41. Rozsudek NS ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001.
42. Rozsudek NS ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 145/2002.
43. Rozsudek NS ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004.
44. Rozsudek NS ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1209/2009.
45. Rozsudek NS ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

46. Rozsudek NS ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.
47. Rozsudek NS ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.
48. Rozsudek NS ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009.
49. Rozsudek NS ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3759/2009.
50. Usnesení NS ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4196/2009.
51. Rozsudek NS ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4739/2009.
52. Rozsudek NS ze dne 29. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3908/2009.
53. Rozsudek NS ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.
54. Usnesení NS ze dne 23. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 40/2009.
55. Rozsudek NS ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 165/2010.
56. Rozsudek NS ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008.
57. Rozsudek NS ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1021/2010.
58. Rozsudek NS ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2434/2010.
59. Rozsudek NS ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4067/2010.
60. Rozsudek NS ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4385/2010.
61. Rozsudek NS ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3936/2010.
62. Rozsudek NS ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4336/2010.
63. Rozsudek NS ze dne 15. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1250/2011.
64. Rozsudek NS ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3055/2011.
65. Rozsudek NS ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3694/2011.
66. Rozsudek NS ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 29 Cdo 2012/2010.
67. Rozsudek NS ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3331/2011.
68. Rozsudek NS ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1265/2012.
69. Rozsudek NS ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1916/2010.
70. Usnesení NS ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1355/2012.
71. Rozsudek NS ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2310/2012.
72. Rozsudek NS ze dne 20. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3257/2012.
73. Rozsudek NS ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2921/2013.
74. Rozsudek NS ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3850/2014.
75. Rozsudek NS ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1987/2014.
76. Rozsudek NS ze dne 19. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3694/2014.
77. Rozsudek NS ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4342/2014.

78. Rozsudek NS ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.
79. Rozsudek NS ze dne 21. 10. 2015, sp. zn. 30 Cdo 243/2015.
80. Rozsudek NS ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014.
81. Rozsudek NS ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 30 Cdo 520/2014.
82. Rozsudek NS ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2780/2015.
83. Rozsudek NS ze dne 16. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4387/2015.
84. Rozsudek NS ze dne 24. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 987/2015.
85. Rozsudek NS ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016.
86. Rozsudek NS ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. 30 Cdo 24/2016.
87. Rozsudek NS ze dne 20. 1. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3211/2015.
88. Rozsudek NS ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2328/2015.
89. Rozsudek NS ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3752/2015.
90. Rozsudek NS ze dne 19. 7. 2017, sp. zn. 30 Cdo 5189/2016.
91. Rozsudek NS ze dne 19. 7. 2017, sp. zn. 30 Cdo 5189/2016.
92. Rozsudek NS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 679/2017.
93. Rozsudek NS ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016.
94. Rozsudek NS ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016.
95. Rozsudek NS ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016.
96. Rozsudek NS ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1445/2016.
97. Rozsudek NS ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 2531/2016.
98. Rozsudek NS ze dne 31. 7. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3151/2016.
99. Rozsudek NS ze dne 14. 11. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3514/2017.
100. Rozsudek NS ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 1838/2017.
101. Rozsudek NS ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4024/2019.
102. Rozsudek NS ze dne 10. 6. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4315/2019.
103. Rozsudek NS ze dne 7. 7. 2020, sp. zn. 30 Cdo 1536/2020.
104. Rozsudek NS ze dne 18. 11. 2020, sp. zn. 30 Cdo 674/2020.
105. Rozsudek NS ze dne 26. 4. 2022, sp. zn. 30 Cdo 2966/2021.
106. Rozsudek NS ze dne 10. 8. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1793/2022.
107. Rozsudek NS ze dne 27. 12. 2022, sp. zn. 30 Cdo 3324/2022.
108. Rozsudek NS ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. 30 Cdo 3705/2022.
109. Usnesení NS ze dne 5. 4. 2023, sp. zn. 28 Cdo 602/2023.

Nejvyšší správní soud ČR:

110. Rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007, sp. zn. 7 As 78/2005.
111. Rozsudek NSS ze dne 30. 12. 2010, sp. zn. 4 Ads 44/2010.
112. Rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 9 As 101/2010.
113. Rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. 1 As 22/2012.
114. Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, sp. zn. 8 Afs 41/2013.
115. Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. 8 As 33/2014.
116. Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2015, sp. zn. 2 As 47/2015.
117. Rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2015, sp. zn. 8 As 143/2014.
118. Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2019, sp. zn. 9 As 56/2019.
119. Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2019, sp. zn. 9 As 56/2019.
120. Rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2020, sp. zn. 1 As 173/2020.
121. Rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2020, sp. zn. 1 As 173/2020.
122. Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, sp. zn. 10 Afs 72/2020.
123. Rozsudek NSS ze dne 11. 12. 2020, sp. zn. 5 As 27/2020.
124. Usnesení NSS ze dne 9. 12. 2021, sp. zn. 8 As 415/2018.
125. Rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2022, sp. zn. 1 As 99/2021.
126. Rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, sp. zn. 2 As 33/2021.
127. Rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2023, sp. zn. 4 As 152/2022.

Ostatní:

128. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, sp. zn. 7 A 155/94.
129. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1998, sp. zn. 6 A 69/96.

Právní předpisy

1. Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
2. Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedení ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.
3. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

5. Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.
8. 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.
9. Zákon č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 129/2000 Sb., krajské zřízení, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 150/2000 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty, ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu zboží a technologií dvojího užití, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
20. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
21. Zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů.
22. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
23. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
24. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.
25. Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.
26. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
27. zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

28. Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Další zdroje

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.
2. Důvodová zpráva k zákona č. 250/2016 Sb.
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb.
4. KMEC, Jiří. *Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávním úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení* [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR. Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, květen 2006 [cit. 21. ledna 2024]. Dostupné z: http://www.davidzahumensky.cz/wp-content/uploads/2015/04/manual_od_skodneni_za_prutahy_2006.pdf.
5. Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.
6. Závěr č. 154 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-154-2017.aspx>.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá rozbořem právního rámce a aplikační praxe v oblasti kompenzace nemajetkové újmy vyplývající z průtahů a nepřiměřené délky přestupkového řízení. V první části rozebírá obecná východiska, v rámci kterých vymezuje pojem průtahů a nepřiměřené délky řízení, ústavněprávní základy zákazu těchto jevů a jejich právní zakotvení. Druhá část se zaměřuje na prekluzivní doby přestupků s ohledem na posouzení jejich přiměřenosti. Jsou definovány základní pojmy a zkoumány prekluzivní doby stanovené v příslušných zákonech s důrazem na efektivitu a systematickosti úpravy. V třetí části zkoumá možnosti náhrady nemajetkové újmy a postupy pro stanovení výše zadostiučinění. Část práce je rovněž věnována problematice řetězení kompenzačních řízení. V závěru se zabývá možností snížení správního trestu v důsledku průtahů nebo nepřiměřené délky řízení, přičemž diskutuje o potenciálních změnách v legislativě a procesních pravidlech.

Diplomová práce přináší čtenáři ucelený přehled k současnému stavu právní úpravy a praxe v oblasti kompenzace průtahů a nepřiměřených délek přestupkových řízení. Současně její závěry a navrhované změny mohou sloužit jako podklad pro budoucí legislativní úpravy a diskuse o ochraně práv jednotlivců nejen v přestupkových řízeních.

Klíčová slova

Kompenzace nemajetkové újmy, průtahy, nepřiměřená délka řízení, odpovědnost státu za škodu, správní právo, správní trestání, přestupkové řízení, nesprávný úřední postup, přiměřené zadostiučinění, zánik odpovědnosti za přestupky, prekluzivní doby přestupků, řetězení kompenzačního řízení

Abstract

The thesis deals with the analysis of the legal framework and application practice in the field of satisfaction of non-material damage caused by delays and inadequate length of administrative infraction procedure. In the first part, it analyses the general background, within which it defines the concept of delays and excessive length of procedure, the constitutional law bases for the prohibition of these phenomena and their legal anchorage. The second part focuses on the limitation periods of offences with regard to the assessment of their proportionality. The basic concepts are defined and the limitation periods set out in the relevant laws are examined, with an emphasis on the effectiveness and systematicity of the regulation. The third part examines the possibilities of satisfaction for non-material damage and the procedures for determining the amount of satisfaction. Part of the thesis is also devoted to the issue of chaining satisfaction procedure. It concludes by examining the possibility of reducing administrative penalties due to delays or excessive length of procedure, discussing potential changes in legislation and procedural rules.

The thesis provides the reader with a comprehensive overview of the current state of legislation and practice in the field of satisfaction of non-material damage caused by delays and inadequate length of administrative infraction procedure. At the same time, its conclusions and proposed changes can serve as a basis for future legislation and discussions on the protection of individuals' rights not only in administrative infraction procedure.

Key words

Satisfaction of non-material damage, delays, inadequate length of procedure, liability of state administrative law, administrative punishment, administrative infraction procedure, maladministration, reasonable satisfaction, extinction of liability for offences, limitation periods for offences, chaining of the compensation procedure