

Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta

Simona Šnevajsová

**Odčinění nemajetkové újmy způsobené průtahy a nepřiměřenou  
délkou správního řízení**

Diplomová práce

Olomouc 2022

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Odčinění nemajetkové újmy způsobené průtahy a nepřiměřenou délkou správního řízení vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 97 160 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 22.11. 2022

.....  
Simona Šnevajsová

### **Poděkování**

Tímto chci poděkovat své vedoucí práce doc. JUDr. Olze Pouperové, Ph.D. za odborné vedení mé práce, cenné rady a celkový přístup. Dále bych ráda poděkovala své rodině a nejbližším za podporu.

# Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1. Východiska právní úpravy odpovědnosti za nemajetkovou újmu	9
1.1 Předpoklady vzniku odpovědnosti za újmu	11
1.1.1 Existence nesprávného úředního postupu	11
1.1.2 Vznik škody, resp. nemajetkové újmy	12
1.1.3 Příčinná souvislost	15
1.2 Odpovědné subjekty	16
2. Nečinnost jako nesprávný úřední postup	18
2.1 Průtahy a nepřiměřená délka správního řízení	21
3. Posouzení přiměřenosti délky správního řízení	23
3.1 Počátek a konec řízení	23
3.2 Složitost řízení	24
3.3 Význam předmětu řízení pro poškozeného	25
3.4 Chování poškozeného	25
3.5 Postup správního orgánu	26
4. Správní řízení a působnost čl. 6 Úmluvy	27
4.1 Výklad čl. 38 odst. 2 Listiny	28
4.3 Judikatura ESLP	30
4.4 Posouzení povahy předmětu řízení	30
5. Přiměřený zadostiučinění a jeho formy	32
5.1 Obecně	32
5.2 Konstatování porušení práva	33
5.3 Omluva a jiné formy zadostiučinění	34
5.4 Peněžité odškodnění	34
5.4.1 Použitelnost Stanoviska Nejvyššího soudu na správní řízení	35
5.4.2 Částka základní versus za celou délku řízení	37
5.5 Promlčení nároku	38

Závěr.....	40
Seznam použitých zdrojů .....	42

## Seznam použitých zkratk

**ESLP** – Evropský soud pro lidský práva

**LZPS, Listina** – Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky

**NOZ** – Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

**NS** – Nejvyšší soud

**Stanovisko** – Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

**ZOdpŠk** – 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.

**Úmluva** – Úmluva o ochraně lidských práv a svobod

## Úvod

Ve své diplomové práci se věnuji tématu odčinění nemajetkové újmy, která byla způsobena průtahy a nepřiměřenou délkou, a to konkrétně správního řízení. Na začátek je nutno konstatovat, že hovořím o problematice, jež je záležitostí relativně mladou, jelikož se jí soudy zabývají posledních pár let, nicméně co do otázky délky správního řízení je tato otázka řešena Nejvyšším soudem poměrně často. Důležité je rovněž upozornit na to, že v celkovém kontextu nehovoříme o záležitosti týkající se striktně správního práva jako takového, nicméně je důležitý přesah tohoto tématu i do jiných právních odvětví, zejména však do práva občanského, ale i trestního.

Smyslem této práce je právě vymezení problematiky odškodňování nemajetkové újmy, která byla způsobena průtahy a nepřiměřenou délkou správního řízení, jež představují nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o odpovědnosti za škodu“, „ZOdpŠk“). Uvedené souvisí s právem na spravedlivý proces, které chápeme jako jedno ze stěžejních základních práv osob. Právo na spravedlivý proces je garantováno jak na mezinárodní, tak vnitrostátní úrovni a slouží osobám, které se domáhají ochrany svých práv před orgánem veřejné moci. Spolu s odpovědností za škodu způsobenou výkonem veřejné moci tvoří součást základních pilířů právního státu. Při uplatnění náhrady za takto vzniklou újmu vycházíme primárně z české právní úpravy, kterou je však třeba hodnotit ve světle evropských standardů a postupů, a to především ve světle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Obsahem práva na spravedlivý proces je nepochybně i právo na to, aby o těchto bylo rozhodnuto v přiměřené lhůtě, stejně tak jako právo na projednání věci bez průtahů. Spornou otázkou, která v praxi často vyvstává, tedy je, zda právo na projednání věci v přiměřené délce (bez průtahů) mají účastníci každého správního řízení, nebo jen účastníci těch řízení, na která se vztahuje čl. 6 Úmluvy.

Rozebrána bude koncepce nemajetkové újmy jako takové a její odčinění na straně jedné, vymezení průtahů a nepřiměřené délky správního řízení na straně druhé.

Práce mimo již zmíněný klíčový zákon o odpovědnosti za škodu vychází z velkého množství dalších dostupných zdrojů. Bylo nutné využít zejména komentářovou literaturu k tomuto zákonu, kdy za zmínku stojí nepochybně *Komentář* od dvojice Vojtek a Bičák, jakož i odborné monografie, z nichž jako stěžejní mohu uvést *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* od Pavla Simona a *Ochrana před nečinností veřejné správy* od Kateřiny Frumarové. Zdroje jsou dále doplněny o názory odborníků obsažené v článcích publikovaných v odborných periodících. Opomenuta nesmí zůstat ani judikatura, především vnitrostátních vyšších soudů, a nejvýznamnější roli pak sehraje

Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, Cjpn 206/2010, či mnohá rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.

Práce jako taková je pojata jako teoretické zpracování zmíněného tématu a co do odbornosti jsem využila hned několik výzkumných metod. Z hlediska juristického výkladu zjišťuji a následně interpretuji obsah právních norem pomocí pravidel logického výkladu, kdy aplikuji výkladové metody *argumentum a maiori ad minus*, *argumentum a minori ad maius*, jakož i *argumentum a simili*, resp. *per analogiam*. Rovněž podpůrně využívám výklad teleologický založený na racionální argumentaci, jehož prostřednictvím nalézám smysl a účel dané právní normy. Jako další metodu využívám analýzu, na jejímž základě téma po jednotlivých částech rozebírám a dále podrobuji zkoumání. Následně aplikuji syntézu za účelem sumarizace zjištěných poznatků a propojení vzájemných souvislostí.

Diplomová práce se člení na pět hlavních oddílů. V rámci prvních dvou objasňuji základní východiska odpovědnosti za nemajetkovou újmu ve světle zákona o odpovědnosti za škodu, rovněž vymezují základní pojmy vztahující se k nemajetkové újmě jako takové. V další části se zabývám rozdíly mezi průtahy ve správním řízení a jeho nepřiměřenou délkou. Dále posoudím přiměřenost délky takového správního řízení ve vztahu k okamžiku počátku a konci řízení, jeho složitosti, významu řízení pro poškozeného, jeho chování a postupu samotného správního orgánu. Následně kriticky posoudím, zda náhrada nemajetkové újmy náleží za nepřiměřenou délku jakéhokoliv správního řízení, či těch, která spadají pod působnost čl. 6 Úmluvy v návaznosti na judikaturu Nejvyššího soudu. V poslední části pak bude rozebrána otázka samotného odškodnění vzniklé nemajetkové újmy, konkrétně formy, jakými může být zadostiučinění poskytnuto, ať už se jedná o konstatování porušení práva, omluvu či peněžité odškodnění aj. Rovněž se zde hodlám zabývat aplikovatelností Stanoviska Nejvyššího soudu vztahujícímu se obecně k řízení soudnímu.

Právní úprava dané problematiky je na vnitrostátní úrovni zákonodárcem řešena poměrně dostatečně, nicméně řadu sporných otázek dovozuje judikatura prostřednictvím striktního výkladu, který však není v odborné praxi většinou akceptován. V souvislosti s touto hypotézou je cílem práce odpovědět na následující výzkumné otázky: 1. Je možné ve vztahu k poskytování zadostiučinění za průtahy či nepřiměřenou délku správního řízení aplikovat Stanovisko Nejvyššího soudu vztahující se obecně k řízení soudnímu, popřípadě do jaké míry? 2. Náleží náhrada nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku jakéhokoliv správního řízení, či pouze těch, která spadají výlučně pod působnost čl. 6 Úmluvy?



# 1. Východiska právní úpravy odpovědnosti za nemajetkovou újmu

Základ odpovědnosti státu za újmu, jež byla způsobena nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, se pojí zejména s právem na spravedlivý proces a je co do ústavní roviny primárně zakotven v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“, „LZPS“), ale rovněž také v Úmluvě. Právě v článku 36 Listiny, konkrétně v odst. 3 je garantováno právo na náhradu škody, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Účel tohoto článku tedy není preventivní, nýbrž tento slouží až k následnému odškodnění již vzniklé újmy a hovoříme tedy o funkci kompenzační.<sup>1</sup>

Převažující judikatura, zejména Ústavního soudu, říká, že ze slova „každý“ v čl. 36 odst. 3 Listiny je vyvozována nadřazenost člověka nad státem, kdy každý má nárok na náhradu škody v případě, že existuje nesprávný úřední postup, popřípadně vydáno nezákonné rozhodnutí. To by však popřelo základní demokratický pramen práva. Právní teorie vychází z toho, že slovo „každý“ je nutno vykládat v souvislosti s celým článkem 36 Listiny, zejména pak ve smyslu jeho odst. 4. Z toho plyne, že toto slovo není možné vykládat jako nadřazené ústavní ani zákonné úpravě a je třeba jej interpretovat ve vztahu ke škůdci tak, aby nevznikaly pochybnosti, zda odpovědnost bude založena jen v případě naplnění podmínek stanovených v zákoně.<sup>2</sup>

Jak však konstatoval Nejvyšší soud, toto ustanovení Listiny nemůže být přímo aplikováno bez dalšího, ale především ve vztahu k odst. 4, neboť ten stanoví, že podmínky a podrobnosti této odpovědnosti dále upraví zákon.<sup>3</sup>

Na základě výše uvedeného se kloním k názoru, který zastává právní teorie, tedy že není možné prvně zmíněný odstavec aplikovat přímo, ale prostřednictvím zákona tak, jak stanoví odst. 4. Není však možné takový zákon, jakožto podústavní právní úpravu, vykládat způsobem, který by odporoval základnímu právu na náhradu takto vzniklé újmy, případně způsobem negujícím, popírajícím takový nárok.<sup>4</sup>

Zákonem, na nějž je v odst. 4. Listiny odkazováno, je co do české právní úpravy myšlen nepochybně v úvodu zmiňovaný zákon o odpovědnosti za škodu, kdy tento obsahuje úpravu speciální, přičemž v případě, že tímto zákonem není aplikace vyloučena (a to výslovně či speciální

---

<sup>1</sup>FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou činností veřejné správy. *Správní právo*, 2012, č. 4, s. 193-195.

<sup>2</sup>VOJTEK, Petr, BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 4-6.

<sup>3</sup>Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008 (č. 14/2011 rozh. civ.) či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2006, sp. zn. 25 Cdo 159/2005 (č. 4/2007 rozh. civ.).

<sup>4</sup>IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 4-5.

úpravou), se bude podpůrně aplikovat zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“, „NOZ“).<sup>5</sup>

Listina dále ve svém čl. 38 odst. 2 ukotvuje právo každého na to, aby byla jeho záležitost projednána, a to mj. bez zbytečných průtahů, což zakládá nutnost zkoumání délky jednotlivých řízení v kontextu dané záležitosti jako takové. Na rozdíl od toho je článkem 6 odst. 1 Úmluvy garantováno právo každého na projednání jeho záležitosti mj. v přiměřené lhůtě. Zde tedy spatřuji rozdíl v míře ochrany osoby, kdy požadavek bezprůtahovosti je právě co do míry ochrany nepochybně užší ochranou než v případě nepřiměřené délky jako takové, a to zejména z toho důvodu, že, dle některých autorů odborných publikací, délku řízení jako takovou a s tím související průtahy není mnohdy možné ze strany soudu ovlivnit.<sup>6</sup>

Odpovědnost dle ZOdpšk je absolutní objektivní odpovědností. V prvé řadě tedy ke vzniku odpovědnosti není nutná existence zavinění na straně jednajícího subjektu, zavinění tedy není součástí skutkové podstaty. Psychický stav jednajícího subjektu, škůdce, k porušení povinnosti tak není rozhodným.<sup>7</sup> Rovněž je třeba uvést, že není možné se této odpovědnosti zprostit, což výslovně stanoví výše uvedený zákon, neboť v něm nejsou obsaženy žádné liberační důvody, na základě jejichž existence a jejichž prokázáním by bylo možné se z dané odpovědnosti vyvázat.<sup>8</sup> Příkladem tak bude stát odpovídat i za škodu, která byla prokazatelně způsobena tzv. vyšší mocí.<sup>9</sup> Absolutní objektivní odpovědnost však není možné chápat tak, že existuje za všech okolností, nýbrž pouze v případě, jsou-li naplněny následující podmínky, které musí být náležitě prokázány, a to konkrétně poškozeným, který v rámci soudního řízení nese jednak povinnost tvrzení a rovněž na něm leží břemeno důkazní.<sup>10</sup>

Zákon o odpovědnosti za škodu v § 1 odst. 1 vymezuje obecná východiska odpovědnosti. Z dikce tohoto zákonného ustanovení vyplývá, že stát za tuto škodu odpovídá (podle zmiňovaného právního předpisu), pokud byla způsobena při výkonu veřejné moci. Jedná se tedy o jednu ze základních podmínek použitelnosti ZOdpšk. V případě, že tedy škoda bude způsobena ze strany státu, avšak právě mimo výkon veřejné moci, odpovědnost založena nebude. To znamená, že stát v takovém případě neodpovídá dle ZOdpšk, ale dle jiného právního předpisu. Co se rozumí

---

<sup>5</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou činností veřejné správy. *Správní právo*, 2012, č. 4, s. 194-195.

<sup>6</sup> HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 1181.

<sup>7</sup> IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 44.

<sup>8</sup> § 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3337/2009 (č. 14/2011 rozh. cit.).

<sup>10</sup> VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 31-33.

veřejnou mocí tento zákon nedefinuje, nicméně právní teorie tento pojem vykládá jako moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů, které s ní nejsou v rovnoprávném postavení. Existují však případy, kdy stát, potažmo jeho orgán, vykonává veřejnou moc bez toho, aniž by rozhodoval o právech a povinnostech subjektů, ale i takové postupy je však třeba podřadit pod výkon veřejné moci. Judikatura pak přímo dovozuje, které určité situace nelze pod takový výkon subsumovat.<sup>11</sup>

Výše uvedené ustanovení je dále rozvedeno v ustanovení § 5 téhož zákona a vychází z koncepce, že stát odpovídá za škodu, jež byla způsobena rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Pro účely této práce se dále budeme věnovat pouze škodě, resp. nemajetkové újmě, která byla způsobena nesprávným úředním postupem. Podmínky odpovědnosti tedy nejsou taxativně vymezeny v jednom zákonném ustanovení, ale prolínají se zákonem samotným.

## 1.1 Předpoklady vzniku odpovědnosti za újmu

Ke vzniku odpovědnosti státu (územních samosprávných celků – k subjektům odpovědnosti subkapitola 1.2) za nemajetkovou újmu, která byla způsobena nesprávným úředním postupem je třeba, aby byly naplněny následující předpoklady:

- 1) Existence nesprávného úředního postupu,
- 2) Vznik škody, resp. nemajetkové újmy,
- 3) Příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem nemajetkové újmy.<sup>12</sup>

Všechny výše uvedené podmínky musí být naplněny kumulativně, což znamená, že v případě nenaplnění byť jediného z těchto předpokladů nedochází k založení odpovědnosti a nevzniká tedy ani nárok na odčinění vzniklé nemajetkové újmy. Jak již bylo výše uvedeno, předpoklady musí být poškozeným řádně prokázány, jelikož právě na něm leží povinností tvrzení a rovněž nese důkazní břemeno.<sup>13</sup>

### 1.1.1 Existence nesprávného úředního postupu

Definici nesprávného úředního postupu nalezneme částečně v ZODpŠk, který v zásadě stanoví pouze, že se nesprávným úředním postupem myslí rovněž situace, kdy je porušena

---

<sup>11</sup> Například činnost soudního znalce, vyplácení dávek důchodového pojištění, rozhodování rozhodce nebo výkon vysokoškolské samosprávy.

<sup>12</sup> § 5 a § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13</sup> KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 27.

povinnost provést úkon nebo vydat rozhodnutí, a to ve lhůtě, kterou stanoví zákon.<sup>14</sup> Pro podání úplné definice je nutné se opřít o výklad právní teorie a závěry soudní rozhodovací praxe.<sup>15</sup>

Právě z rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne, že nesprávným úředním postupem je „každý postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jejího výkonu.“<sup>16</sup>

Kolba pak definuje nesprávný úřední postup jako „každé takové konání (nekonání) orgánu veřejné moci (ať už státu či územních samosprávných celků) při výkonu veřejné moci, které není rozhodnutím a ani takovým úředním postupem není rozhodnutí podmíněno (ovlivněno), a které je v rozporu s právním řádem České republiky (tedy jeho jednotlivými obecně závaznými pravidly či předpisy, nebo interními normativními akty).“<sup>17</sup>

Obdobně uzavírá Vojtek, že „nesprávným úředním postupem je porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to zejména takové, které nevede k vydání rozhodnutí.“<sup>18</sup>

Při výkladu tohoto pojmu je však nutné dbát na to, aby nebyla vyloučena povinnost státu k odčinění nemajetkové újmy v rozporu s čl. 36 odst. 3 Listiny.<sup>19</sup>

Na základě vágního vymezení tohoto pojmu v zákonné úpravě je možné, v návaznosti na obecné vymezení poskytnutém právní teorií a rozhodovací praxí soudů, podřadit pod tento pojem širokou škálu postupů orgánů veřejné moci. Jako příklady nesprávného úředního postupu tak můžeme uvést průtahy v řízení, nepřiměřenou délku řízení a různá procesní pochybení.<sup>20</sup>

Blíže se tomuto pojmu věnuje kapitola 2.

### 1.1.2 Vznik škody, resp. nemajetkové újmy

Dále musí být naplněn předpoklad vzniku škody, respektive nemajetkové újmy. Zákon o odpovědnosti tyto pojmy však blíže nedefinuje a rovněž neupravuje způsob ani rozsah odčinění, popř. výši náhrady. Ve vztahu k samotnému rozsahu odčinění pak bude třeba vycházet z občanského zákoníku.<sup>21</sup>

---

<sup>14</sup> Ustanovení § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15</sup> Např. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000 (č. 2/2001 rozh. cit.).

<sup>16</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08 (N 138/58 SbNU 131).

<sup>17</sup> KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 71.

<sup>18</sup> VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 146-147.

<sup>19</sup> KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 72.

<sup>20</sup> VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 147-151.

<sup>21</sup> Základním ustanovením, ze kterého je třeba vycházet ve vztahu ke způsobu náhrady, je § 2951 odst. 2 občanského zákoníku, dle kterého se nemajetková újma odčiní právě přiměřeným zadostiučiněním.

Povinnosti státu poskytnout rovněž přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, jež je obsažena v § 1 odst. 3 Z OdpŠk, který stanoví, že „stát a územní samosprávné celky v samostatné působnosti bradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu“, byla zakotvena novelou č. 160/2006 Sb.<sup>22</sup>

Zákon však na mnoha místech mezi škodou a nemajetkovou újmu nerozlišuje a shodně pro oba tyto termíny používá pojem „škoda“, což je právě důsledkem pozdějšího vložení odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu do právní úpravy. Výjimkou však zůstávají ta ustanovení, která mezi těmito pojmy výslovně rozlišují. Jako příklad uvádím § 32 odst. 3 Z OdpŠk, ve kterém je obsažena úprava běhu promlčecí lhůty speciálně v případě nemajetkové újmy.

Jak již bylo výše uvedeno zákon o odpovědnosti za škodu pojem nemajetkové újmy přímo nedefinuje ani blíže nespecifikuje. Jasnou definici však nepodává ani občanský zákoník. Česká právní teorie vykládá pojem „škoda“ tak, že jí rozumí újmu, jež se projevuje v majetkové sféře poškozeného a je možné ji objektivně vyjádřit v penězích jakožto všeobecně uznávaném ekvivalentu.<sup>23</sup> Z toho vyplývá, že škodou rozumíme újmu na jmění, újmu na majetku, kterou dále můžeme rozlišovat na skutečnou škodu a ušlý zisk.<sup>24</sup>

Český právní řád následně rozlišuje pojem „škoda“ a pojem „nemajetková újma“, kdy škodou rozumí pouze a toliko újmu majetkovou. Zastřešujícím pojmem je tedy „újma“ jako taková obsahující jak újmu majetkovou, tak tu nemajetkovou.<sup>25</sup> Vycházíme tak z určité dvojkojelnosti úpravy právě co do výše zmíněného rozlišování škody a nemajetkové újmy. Avšak co se týče vzájemného vztahu mezi nimi, jedná se o dva na sobě zcela nezávislé instituty. Z toho vyplývá, že poskytnutí náhrady nemajetkové újmy, tedy přiměřeného zadostiučinění, není odvislé od vzniku škody, tj. skutečné škody, popř. ušlého zisku.<sup>26</sup>

Obecně lze říci, že nemajetkovou újmu se rozumí újma, která není škodou, je to tzv. imateriální neboli modální újma, která vzniká bez toho, aniž by došlo ke změně co do jmění poškozeného.<sup>27</sup> Základním diferenciačním znakem nemajetkové újmy je nemožnost objektivního vyjádření v penězích, tedy v určité kvantifikační stránce. V případě vzniku imateriální újmy nedojde k jejímu promítnutí do majetkové sféry poškozeného, nýbrž dochází k narušení jeho osobního

---

<sup>22</sup> Podrobnosti k pojmu nemajetkové újmy a příklady, ze které může vyplývat nalezneme v důvodové zprávě k zákonu č. 160/2006 Sb.

<sup>23</sup> Stanovisko občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70 (č. 55/1971 rozh. civ.).

<sup>24</sup> Jměním na základě § 495 občanského zákoníku rozumíme souhrn aktiv a pasív.

<sup>25</sup> HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 18-19.

<sup>26</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou činností veřejné správy*. *Správní právo*, 2012, č. 4, s. 251.

<sup>27</sup> HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část. (§ 2055-3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1497.

zájmu.<sup>28</sup> Na základě toho lze tedy konstatovat, že tato újma musí vycházet z určitého tzv. úkorného pocitu poškozeného, od něž je existence újmy odvozena a je na něm závislá. Míra tohoto pocitu je však do značné míry subjektivním prožíváním jedince, z tohoto důvodu se při posuzování vzniku nemajetkové újmy vychází z objektivizace, tedy ze skutečnosti, zda je dán objektivní důvod k tomu, aby osoba úkorný pocit pocít'ovala.<sup>29</sup> Z toho pramení hned několikérá úskalí. Jednak to, že je velmi obtížné stanovit intenzitu takto vzniklé újmy a dále to, že tuto újmu v zásadě nelze komplexně nahradit, nýbrž a jediné vyvážit. Dikce § 31a Z OdpŠk v tomto případě užívá spojení „přiměřené zadostiučinění“.<sup>30</sup>

V důvodové zprávě k zákonu č. 160/2006 Sb., jímž byl novelizován Z OdpŠk, zákonodárce vyložil pojem nemajetkové újmy s přirovnáním s trestnímu řádu<sup>31</sup> jako škodu morální, která typicky pramení mimo jiné z porušení práva. Právě tato povaha nemajetkové újmy hraje důležitou roli v případě delikt ní odpovědnosti státu, a to zejména z důvodu ochrany právní jistoty a důvěry ve stát, neboť právě u něj není delikt ní jednání očekáváno.<sup>32</sup>

V návaznosti na výše uvedené pak dále Nejvyšší soud definuje nemajetkovou újmu, která vzniká jako důsledek nepřiměřené délky řízení, jako určitý stav nejistoty, který je v účastníku řízení touto délkou vyvolán a udržován, o tom, jaký bude výsledek daného řízení.<sup>33</sup>

Vznik nemajetkové újmy a její následné odčinění není existenčně navázáno na škodu, tedy újmu majetkovou. Dle výše uvedených kritérií je dostatečné, pokud vznikne nemajetková újma v důsledku (mj.) nesprávného úředního postupu. Toto kritérium však není naplněno pouze nepřiměřenou délkou řízení.<sup>34</sup> Nicméně právě ve vztahu k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v nepřiměřené délce řízení je nutné aplikovat vyvratitelnou domněnku vzniku nemajetkové újmy. Tato domněnka tedy zakládá fakt, že nepřiměřená délka řízení představuje újmu pro účastníka řízení. Nejedná se však o domněnku právní, jež by formuloval sám zákonodárce, ale o domněnku, která je výsledkem soudní judikatury. Nutno však opět zdůraznit, že se jedná o domněnku vyvratitelnou, je tedy možné dokázat opak, tedy že tato újma nevznikla. A není možné opomenout také fakt, že judikatura ESLP v některých případech připouští vznik nemajetkové újmy, jež je pouze nepatrná či nulová.<sup>35</sup>

---

<sup>28</sup> HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník. VI. Závazkové právo: zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1499.

<sup>29</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 26.

<sup>30</sup> KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 40-42.

<sup>31</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>32</sup> MATEŠ, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 113.

<sup>33</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009 (č. 13/2011 rozh. civ.).

<sup>34</sup> IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 288.

<sup>35</sup> HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, str. 78.

Pro zavedení institutu odčinění nemajetkové újmy byla klíčová zejména rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, a to konkrétně ta, která se týkala porušení práva na projednání věci v přiměřené délce.<sup>36</sup> Klíčovým je v této oblasti rozsudek ESLP ve věci Apicella proti Itálii ze dne 29. 3. 2006, kdy bylo konstatováno, že existence nápravného prostředku je sice na místě a nezbytná, není však dostatečná co do preventivního opatření řešení problematiky nepřiměřeně dlouhých řízení ve světle čl. 13 Úmluvy. Výše zmíněné ustanovení § 31a ZOdPŠk rovněž zakotvuje poskytnutí přiměřeného zadostiučinění právě jako kompenzační prostředek. Podrobněji se poskytnutí přiměřeného zadostiučinění a jeho formám budu věnovat v kapitole 5.

### 1.1.3 Příčinná souvislost

Poslední předpokladem, který musí být naplněn pro založení vzniku odpovědnosti za škodu je existence příčinné souvislosti, a to mezi tímto postupem a vznikem nemajetkové újmy (hovoříme o tzv. kausálním nexu).<sup>37</sup> Nesprávný úřední postup tedy musí být příčinou vzniku nemajetkové újmy, musí být tedy postaveno na jisto, že pokud by takový nesprávný úřední postup neexistoval, nevznikla by nemajetková újma. Pokud je pravou příčinou škody skutečnost jiná, pak odpovědnost založena nebude.<sup>38</sup>

Existence příčinné souvislosti je zkoumána ve dvou fázích. V první řadě je zkoumána faktická neboli přírodní kauzalita, a až následně kauzalita právní. Co se týče faktické kauzality, spočívající ve stanovení možných příčin vzniku škody co do obecných zkušeností, tato vychází z tzv. teorie podmínky. Podrobujeme tedy zkoumání skutečnost, zda daná předpokládaná okolnost, na základě které mělo dojít ke vzniku nemajetkové újmy, je skutečnou podmínkou vzniku této újmy. Tudíž nebyť této předpokládané okolnosti, újma by nevznikla, popř. by vznikla jiným způsobem. Stejně tak pokud si odmyslíme tuto předpokládanou okolnost jako možnou příčinu vzniku nemajetkové újmy, odpadá i následek, tj. újma. Stručně řečeno nám tato kauzalita napomáhá při určení příčiny vzniklé nemajetkové újmy. Rovněž pod tento pojem řadíme i tzv. psychickou kauzalitu, při které je působeno na psychiku jiné osoby a tím je způsobena nemajetková újma.<sup>39</sup>

V druhé fázi poté zkoumáme právní příčiny vzniku újmy, ta však musí být relevantní. Vycházíme tedy z teorie adekvátní příčinné souvislosti a teorie ochranného účelu normy. Cílem první ze zmíněných teorií je limitace náhrady škody jen na následky, které byly pro škůdce předvídatelné. Účelem druhé z teorií je zjištění příčin, které jsou právně relevantní v případě, že

---

<sup>36</sup> Například rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2003, Hartman proti České republice, č. 53341/99.

<sup>37</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou činností veřejné správy. *Správní právo*, 2012, č. 4, s. 207-208.

<sup>38</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 74-78.

<sup>39</sup> Tamtéž.

škoda vznikla proto, že byla porušena ochranná norma, která měla chránit před vznikem určitého druhu škody určitým způsobem.<sup>40</sup>

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu plyne, že otázka příčinné souvislosti mezi jednáním, případně opomenutím a vznikem nemajetkové újmy je skutková. Není tedy možné ji jako takovou řešit obecně, nýbrž ve vzájemné souvislosti konkrétních okolností. Při zjišťování existence příčinné souvislosti není možno postupovat izolovaně.<sup>41</sup>

## 1.2 Odpovědné subjekty

Subjekty, jimž vzniká odpovědnost za odčinění nemajetkové újmy vznikuvší při splnění výše popsaných podmínek, jsou stát a územní samosprávné celky.<sup>42</sup>

Případy, kdy odpovídá stát, jsou taxativně vymezeny v § 3 odst. 1 ZOdpŠk: „*Stát odpovídá za škodu, kterou způsobily a) státní orgány, b) právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, c) orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona.*“

Stát tedy odpovídá v případě nesprávného výkonu, který provádí všechny orgány státní moci. Nutno však podotknout, že normotvorba, typicky přijímání zákonů v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky, je z oblasti odpovědnosti vyloučena. Výjimkou však zůstává vznik odpovědnosti v případě porušení práva Evropské unie.<sup>43</sup>

Výše zmíněnými fyzickými a právnickými osobami, za něž stát rovněž odpovídá, tzv. úřední osoby, jsou osoby, které nejsou součástí aparátu státu a stejně tak nejsou ani orgány územních samosprávných celků. Zákon o odpovědnosti výslovně za tyto osoby označuje např. notáře, lesní stráž a soudního exekutora.<sup>44</sup> Odpovědnost státu však není založena jakýmkoliv jednáním těchto osob.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Tamtéž.

<sup>41</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.2.2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001 (č. 14/2002 rozh. cit.).

<sup>42</sup> § 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>43</sup> VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 34-49.

<sup>44</sup> § 4 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>45</sup> VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 34-49.



Územní samosprávné celky pak dle § 1 odst. 2 odpovědnost ponесou v případě, že újma vznikla v souvislosti s výkonem veřejné moci jim svěřené zákonem v rámci samostatné působnosti.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 28-29.

## 2. Nečinnost jako nesprávný úřední postup

V souvislosti s odpovědností státu za vzniklou nemajetkovou újmu a jejím odčiňováním je na místě vymezit nečinnost, resp. nesprávný úřední postup jako jeden z předpokladů odpovědnosti za újmu dle Z OdpŠk, a dále objasnit rozdíl mezi nepřiměřenou délkou řízení a průtahy v řízení, jež představují právě nečinnost ze strany rozhodujícího orgánu, přičemž vzhledem k účelu této diplomové práce je vymezení zaměřeno na správní řízení. Sluší se však konstatovat, že toto vymezení má rovněž přesah do jiných právních odvětví a je tedy možné jej aplikovat i na jiné druhy řízení.

Stěžejně tedy vycházíme z pojmu „nesprávného úředního postupu“, pod který dále subsumujeme nepřiměřenou délku správního řízení a průtahy ve správním řízení. Oba tyto pojmy bývají v praxi často směřovány, zaměňovány a zkrátka užívány jinak, než je jejich skutečný význam. Obecně řečeno se průtahem (ve správním řízení) rozumí nečinnost orgánu veřejné moci, a to konkrétně nečinnost bezdůvodná. Naproti tomu nepřiměřenou délku je třeba vztáhnout k celkové délce vedení řízení. Tato délka se může stát nepřiměřenou mj. z důvodu průtahů, jež vznikly v průběhu řízení, nicméně nemusí tomu tak být vždy. Je třeba mít na paměti, že může existovat nepřiměřeně dlouhé řízení, během kterého nedošlo k jedinému průtahu a na druhou stranu řízení, v průběhu kterého se vyskytl průtah, nemusí být v celkovém kontextu posouzeno jako nepřiměřeně dlouhé.<sup>47</sup>

Tento výklad však není právní praxí zastáván jednotně, kdy se část právní praxe kloní k rozlišování průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení v souvislosti s absolutní a relativní nečinností. Pak o průtazích v řízení budeme hovořit v kontextu nečinnosti relativní, kdy správní orgán v řízení koná, nicméně ne v příslušné lhůtě, což v zásadě představuje méně závažnou formu nečinnosti. Naproti tomu stojí nečinnost absolutní, kdy správní orgán nekoná tehdy, kdy je ke konání povinen, v důsledku čehož může nastat fakt, že řízení trvá po nepřiměřeně dlouhou dobu.<sup>48</sup>

Co se týče legálního vymezení nesprávného úředního postupu, pak tento není přímo definován. Zákon o odpovědnosti za škodu v tomto ohledu pouze uvádí, že nesprávným úředním postupem je rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí, a to v zákonem stanovené lhůtě. Pokud taková lhůta není stanovena, pak platí, že toto musí být vydáno ve lhůtě přiměřené. Výklad tohoto tzv. neurčitého právního pojmu je tedy zákonodárcem opět ponechán právní praxi, zejména tedy rozhodovací praxi soudů.<sup>49</sup> Právě z důvodu, že se jedná o neurčitý právní

---

<sup>47</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 262.

<sup>48</sup> POSPÍŠILOVÁ, Soňa. *Ochrana před nečinností veřejné správy. Disertační práce*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2018, s. 20.

<sup>49</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 440-441.

pojem, který není možné pro jeho mnohotvárnost komplexně definovat, ponechal zákonodárce tento bez přímé legální definice.<sup>50</sup>

Ústavní soud se k (dle mého názoru) poměrně strohé, téměř řečeno vágní, definici tohoto zastřešujícího pojmu vyjádřil ve svém nálezu pléna ze dne 8. 7. 2010, kdy připomněl „že úloha obecného soudu spočívá v použití vhodných interpretačních metod, které povedou k náležitému objasnění tohoto pojmu; na jejich základě lze dospět k závěru, že nesprávným úředním postupem je každý postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jejího výkonu.“<sup>51</sup>

Dle komentářové literatury pak může být nesprávný úřední postup představován libovolnou činností, která je však ale spojena s výkonem pravomoci státního orgánu, a to v případě, že při ní nebo v jejím důsledku dojde k porušení pravidel, jež jsou obsažena v právních normách, pro jeho počínání nebo k porušení pořádku, který je určen povahou a funkcí postupu.<sup>52</sup>

Dle mého názoru je možné nesprávný úřední postup definovat jako takové jednání orgánu veřejné moci (státu nebo úředních samosprávných celků), které může spočívat v konání i opomenutí jednat, které je v rozporu s právními normami a zároveň není rozhodnutím (ani jím není podmíněno).

Shodně se Severou<sup>53</sup> nutno poznamenat, že je nutné za nesprávný úřední postup považovat porušení pravidla upravujícího činnosti orgánu veřejné moci, výslovně stanoveného právním předpisem, orgánem veřejné moci. Dále také situaci, kdy tento orgán jedná v rozporu s účelem, jenž má být postupem tohoto orgánu naplněn. Nicméně pokud se jedná o postup orgánu veřejné moci, který je součástí jeho rozhodovací pravomoci, pak je odpovědnost za případnou vadu tohoto postupu posuzována dle ZOdpŠk pouze v případě, že se taková vada neprojeví ve věcném obsahu rozhodnutí.

Jako nesprávný úřední postup tedy musí být posouzena všechna deliktivní jednání, kterých se dopustí orgány a osoby taxativně vypočteny v ZOdpŠk, jež jsou v rámci rozhodovací činnosti těchto orgánů a osob jednáními nesprávnými, nicméně však se toto neodrazilo v obsahu rozhodnutí, takové rozhodnutí je tedy věcně správné. V případě, že by de toto deliktivní jednání projevilo ve vydaném rozhodnutí orgánu veřejné moci, jedná se o odpovědnost založenou vydáním

---

<sup>50</sup> VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 145.

<sup>51</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08 (N 138/58 SbNU 131).

<sup>52</sup> VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 147.

<sup>53</sup> MATEŠ, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 53.

nezákonného rozhodnutí. Tato odpovědnost v rámci předmětné diplomové práce dále rozebrána nebude.<sup>54</sup>

Pokud sumarizujeme výše uvedené, dojdeme k závěru, že stát je dle ZOdpŠk odpovědný za nesprávný úřední postup, který je jednak spojen s rozhodovací činností jeho orgánů a dále s vydáváním rozhodnutí těchto orgánů. Nejedná se však o kompletní rozsah odpovědnosti, který může mimo výše uvedené dále obsáhnout rovněž i neučinění úkonu, ke kterému byl orgán povinen, popř. i nevydání rozhodnutí.

Dlužno však upozornit na existenci obecné prevenční povinnosti orgánů veřejné moci, jež zakládá povinnost těchto orgánů postupovat tak, aby nedocházelo k újmám, a to i v případě, že orgán užívá svého zákonného oprávnění.<sup>55</sup>

Co se týče příkladného výčtu jednání, která je možno subsumovat pod pojem nesprávného úředního postupu, tak je (díky absenci legální definice tohoto pojmu a ponechání velké volnosti soudní rozhodovací praxi ve vykládání tohoto neurčitého právního pojmu) poměrně obsáhlý a různorodý, přičemž se jedná o porušení procesních povinností orgánů veřejné moci.<sup>56</sup>

Příkladem mohu uvést situaci, jež vyložil NS ve svém rozhodnutí ze dne 11. 3. 2010, kdy je třeba za nesprávný úřední postup považovat stav, kdy účastník nebyl správně poučen o způsobu, jakým je povinen v řízení postupovat, navzdory tomu, že se toto následně promítlo v obsahu a vydání samotného rozhodnutí.<sup>57</sup> Nebo také činnost orgánů, jež je spojena s činností rozhodovací. Zde se jedná například o vady postupu v případě doručování nebo například poučení a závěry o vykonatelnosti vydaných rozhodnutí. Nicméně pod tento pojem můžeme subsumovat rovněž poškození věci, a to konkrétně v době, kdy ji orgán odejmul vlastníku a ten ztratil možnost s věcí disponovat. Dále také vyznačení právní moci na rozhodnutí, které však dosud právní moci nenabýlo nebo vadné provedení vidimace. Samozřejmě na závěr je třeba uvést skutkové podstaty nesprávného úředního postupu, jimiž jsou porušení lhůty, jež spočívá v porušení povinnosti provést úkon nebo právě vydat rozhodnutí ve stanovené lhůtě, popř. v lhůtě přiměřené, a nepřiměřená délka řízení.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 129.

<sup>55</sup> MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 55.

<sup>56</sup> IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 130.

<sup>57</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 5521/2007 (č. 12/2010 rozh. civ.).

<sup>58</sup> IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 131.

## 2.1 Průtahy a nepřiměřená délka správního řízení

Jak již bylo výše uvedeno, druhá skutková podstata nesprávného úředního postupu spočívá právě v nepřiměřené délce správního řízení. Konkrétně je v § 13 odst. 1 ZOdpŠk vyjádřena jako porušení povinnosti vydat rozhodnutí nebo provést úkon v době přiměřené. Zákon v tomto případě dokonce odkazuje do jiného právního předpisu.<sup>59</sup>

Samotné právo na to, aby bylo o věci rozhodnuto v přiměřené časové lhůtě, je zakotveno v čl. 6 Úmluvy, ale zároveň je možné toto spatřovat ve výkladu čl. 38 odst. 2 Listiny, kde je zakotveno právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Toto právo je tedy zaručeno jak mezinárodními smlouvami, tak garantováno na vnitrostátní úrovni. Problematickou je ovšem otázka, zda je toto garantováno právě i pro řízení správní a pokud ano, tak zda generálně pro všechno řízení, či zda pouze některá z nich.<sup>60</sup>

Pro další výklad je nutné vzájemně odlišit pojmy nepřiměřené délky řízení a průtahů v řízení, jelikož tyto dva pojmy bývají v praxi často směřovány, či dokonce zaměňovány. Obecně byly tyto pojmy charakterizovány v předchozí části této kapitoly, nicméně můžeme shrnout, že jejich vymezení není praxí zastáváno jednotně. Důležité je rovněž upozornit na fakt, že se nejedná o pojmy, které by tvořili kategorie, jež stojí proti sobě. Nutno podotknout, že řízení může být shledáno jako nepřiměřeně dlouhé i v případě, kdy během něj nedošlo ani k jedinému průtahu. Na druhou stranu, pokud však v rámci řízení došlo k nahodilému průtahu v řízení, neznamená to automaticky nepřiměřenou délku celého řízení.<sup>61</sup>

Samotné průtahy v řízení je možné charakterizovat jako stav, kdy v rámci příslušného řízení rozhodující orgán neučiní úkon nebo nevydá rozhodnutí ve lhůtě, která je stanovena zákonem nebo která je lhůtou přiměřenou, které následně mohou (ale nemusí) založit nepřiměřenou důlku řízení. Tato nepřiměřená délka se může odvíjet buď od konání (nekonání) příslušného orgánu, účastníků, nebo také od osob, které jsou na řízení zúčastněny.<sup>62</sup>

Pro posouzení přiměřenosti délky řízení hrají klíčovou roli zejména počátek (*dies a quo*) a konec (*dies ad quem*) správního řízení, resp. jejich stanovení. Zprvu se otázka určení počátku a konce správního řízení, zdá na první pohled postavenou na jisto, nicméně v praxi činí problémy, zejména co do výkladů jednotlivých termínů. O tomto tato práce více pojedná v kapitole 3.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Konkrétně článek 5 a 6 Úmluvy.

<sup>60</sup> WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2012, [cit. 2. srpna 2022]. Dostupné z databáze noveaspi.cz.

<sup>61</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 262.

<sup>62</sup> KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 73.

<sup>63</sup> MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 66.

Nutno shrnout následující fakt. K tomu, aby bylo porušeno právo na přiměřenou délku řízení (které je zakotveno, jak na mezinárodního, tak vnitrostátní úrovni), musí řízení trvat nepřiměřeně dlouhou dobu. Pak je založen nárok na náhradu nemajetkové újmy, která vznikla v důsledku porušení tohoto práva, a to dle § 31a ZOdpŠk. Spornou však stále zůstává otázka, zda je toto možné vztáhnout na všechna řízení, či zda pouze řízení soudní. Jinými slovy jde o to, zda právo na přiměřeně dlouhé správní řízení vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny<sup>64</sup> Naproti tomu Nejvyšší soud v tomto ohledu vyložil, že odpovědnost státu v případě újmy vzniklé průtahy v řízení může být dána pouze, pokud je nečinnost příčinou, která je rozhodující, jelikož v jejím důsledku osoba oprávněná přišla o uspokojení svého nároku.<sup>65</sup>

V konečném důsledku tedy stát bez výjimky odpovídá za újmu, která vznikla v důsledku nepřiměřeně dlouhého správního řízení, jehož příčinou byly průtahy v řízení. Naopak neodpovídá v případě, kdy nejsou shledány ani průtahy v řízení, ani toto není charakterizováno jako nepřiměřeně dlouhé. Další situace, kdy však stát za vzniklou újmu odpovídá, je ta, kdy sice nedošlo k průtahům v řízení, nicméně řízení bylo z hlediska okolností a délky shledáno jako nepřiměřeně dlouhé. Zde ale opět narážíme na spornost, zda u všech řízení, nebo jen soudních. Pokud však v řízení došlo k průtahům, ale celková délka řízení byla přiměřená, pak nebylo porušeno právo na projednání záležitosti v přiměřené lhůtě. Tím však není automaticky vyloučena odpovědnost státu za vzniklou újmu. Je však v takovém případě na účastníkovi řízení, aby vznik této újmy v souvislosti s průtahy prokázal a unesl tak břemeno.

---

<sup>64</sup> IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 136.

<sup>65</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1791/2011 (č. 7/2013 rozh. civ.).

### 3. Posouzení přiměřenosti délky správního řízení

Jak již bylo řečeno v předchozí kapitole, při posouzení přiměřenosti délky řízení vycházíme zejména z počátku (*dies a quo*) a konce (*diea ad quem*) správního řízení, resp. z jejich stanovení. Musíme tedy stanovit délku řízení, která má být skutečně posuzována, tedy jak dlouho řízení skutečně trvalo. Ne vždy se totiž musí shodovat začátek a konec správního řízení se dny tak, jak je stanoví procesní právní předpis. To zejména v návaznosti na dobu, po kterou byl účastník, resp. poškozený, udržován ve stavu nejistoty ohledně výsledku řízení. V souvislosti s tím je nutné vyložit pojem počátku a konce správního řízení ve světle judikatury ESLP, jelikož tyto pojmy mají význam nezávislý na právních rádech.<sup>66</sup>

Dále je při posuzování nutno vycházet z dalších hodnotících kritérií. Zejména je přihlíženo ke složitosti řízení, také k jednání účastníka řízení (poškozeného) významnému pro stanovení délky řízení, a nepochybně k postupu orgánu veřejné moci během řízení a konečně k významu předmětu řízení pro poškozeného.<sup>67</sup> Jak však judikoval Nejvyšší soud: „*pouze příčiny prodloužení řízení spočívající na straně státu mohou vést k závěru o porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě*“.<sup>68</sup>

Nutno si však uvědomit, že se nejedná o posouzení přiměřenosti délky řízení z hlediska toho, zda toto bylo skončeno v ideální době. K porušení práva dochází až v momentě, kdy věc není projednána v době, která koresponduje se složitostí řízení a významem pro poškozeného. Kumulativně rovněž musí být naplněn předpoklad nepřijatelnosti celkové doby řízení, která musí být způsobilá zapříčinit vznik újmy u poškozeného.

#### 3.1 Počátek a konec řízení

Na základně výše zmíněného je tedy nutné prvně určit počátek a konec správního řízení. Stanovení okamžiku, kdy došlo k zahájení správního řízení by v praxi nemělo činit závažnější potíže, jelikož tento zpravidla bývá stanoven přímo zákonem. V případě, že je řízení zahajováno podáním návrhu, pak je zahájeno dnem, kdy podání došlo věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.<sup>69</sup> V případě, že je možné zahájit správní řízení i bez návrhu, tzv. z moci úřední, pak je toto zahájeno dnem, kdy bylo účastníkovi takového řízení doručeno rozhodnutí o jeho zahájení nebo před ním bylo učiněno ústní prohlášení.<sup>70</sup> Na tomto místě je vhodné upozornit na fakt, že v případě, kdy nedojde k zahájení řízení ihned po vzniku skutečnosti, která toto zahájení

---

<sup>66</sup> HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 29-30.

<sup>67</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 295.

<sup>68</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009 (č. 13/2010 rozh. civ.).

<sup>69</sup> § 44 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>70</sup> § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

podmiňuje, nelze tuto dobu od vzniku rozhodné skutečnosti po zahájení správní řízení do celkové doby řízení započítávat, pokud se mohl poškozený sám zapříčinit o dřívější zahájení.<sup>71</sup>

Co se týče konce řízení, pak okamžikem, který je postaven na jisto, je nabytí právní moci posledního rozhodnutí vydaného v rámci posuzovaného řízení. Není tedy navázán na skončení věci jako takové. Z toho vyplývá, že do celkové doby řízení (dle české právní úpravy) musíme započítat i případné řízení o kasační stížnosti, ústavní stížnosti, popř. o dovolání. To i v případě, že účastník byl v této záležitosti neúspěšný.<sup>72</sup>

Do celkové doby trvání správního řízení se rovněž započítá i doba, po kterou bylo řízení přerušeno. Jak judikoval Nejvyšší soud, je třeba přezkoumat, zda v rámci vedlejšího řízení, v jehož důsledku bylo původní řízení přerušeno a v rámci kterého došlo k nečinnosti, byla věc projednána a rozhodnuta v přiměřené lhůtě. Pokud by tomu tak nebylo, pak se toto musí odrazit i co do závěru o tom, že délka původního řízení byla nepřiměřená.<sup>73</sup>

Naproti tomu se do celkové doby nebude počítat délka řízení o stížnosti pro porušení zákona ani o žalobě na obnovu řízení.<sup>74</sup>

### 3.2 Složitost řízení

První a jednou z možných objektivních příčin toho, že dojde k prodloužení řízení, je složitost případu (řízení).<sup>75</sup> V tomto ohledu je třeba brát zřetel na možné procesní komplikace, na ty skutkové a v neposlední řadě také na hmotněprávní okolnosti a složitosti daného případu (řízení). Evropský soud pro lidská práva konkretizuje složitost řízení navíc posouzením aspektu v souvislosti se složitostí věci jako takové a počtem instancí, jimiž byla záležitost projednávána.<sup>76</sup> Účastník může sám ovlivňovat délku řízení prostřednictvím využití práva podávat opravné prostředky, popřípadě námitky. Dochází tím k tomu, že záležitost projednávají orgány veřejné moci, popř. soudy, ve více stupních, nicméně toto nemůže být přisuzováno k tíži účastníku, potažmo poškozenému. Co se týče zkoumání skutkové složitosti případu, tak zde je jádrem dokazování, tedy zejména rozsah skutečností, jež tvrdí účastníci, že jsou rozhodné pro předmět řízení jako takový.<sup>77</sup> Co se týče složitosti věci, chceme-li právního posouzení z hlediska aplikačního a interpretačního, pak toto závisí zejména na počtu řízení, která jsou typově stejná či obdobná a

<sup>71</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. 30 Cdo 24/2016 (č. 2/2018 rozh. civ.).

<sup>72</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 270-271.

<sup>73</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 240-241.

<sup>74</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3055/2011 (č. 17/2012 rozh. civ.), Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1265/2012 (č. 19/2012 rozh. civ.), Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2780/2015 (č. 112/2017 rozh. civ.).

<sup>75</sup> Tak uzavřel Nejvyšší soud ve svém Stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 (č. 58/2011 rozh. civ.).

<sup>76</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 242.

<sup>77</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 283.



rovněž na ustálené soudní rozhodovací praxi, na přítomnosti mezinárodního prvku apod. V neposlední řadě je nutné přihlížet k procesním podáním účastníků řízení, a to zejména k jejich celkové aktivitě, srozumitelnosti, jasnosti a určitosti jejich podání a četnosti opravných prostředků.<sup>78</sup>

### 3.3 Význam předmětu řízení pro poškozeného

Celkový význam řízení pro samotného poškozeného je podstatným objektivním kritériem. Je nutno zohlednit všechny okolnosti, faktory, které mohou mít jakýkoliv význam. Na jednu stranu mluvíme o typovém významu, tedy o tom, že některá řízení obecně mají pro účastníka větší význam než řízení jiná. Subjektivně vnímá každý účastník důležitost řízení jinak. Jiným způsobem se tedy staví k tomu, co je skutečně tzv. „v sázce“. Například jsou významnějšími řízení trestní, řízení týkající se života a zdraví nebo záležitosti z oblasti práva sociálního zabezpečení. Vedle tohoto stojí význam předmětu řízení pro konkrétní osobu, který udávají okolnosti konkrétního sporu. Těmi může být například vážné onemocnění účastníka řízení či jeho vysoký věk.<sup>79</sup> V těchto případech platí, že je zvýšený význam pro účastníka řízení presumován. Dotčená osoba pak může uplatňovat pro ni zvýšený význam řízení i na základě jiných skutečností, to však musí prokázat.<sup>80</sup>

Význam předmětu řízení však může být také snižován, a to zejména co do počtu řízení, jež konkrétní poškozený vede. Aby šlo o tzv. litigózní jednání samotného žalobce, pak musí být naplněna jednak podmínka mimořádně vysokého počtu podání, a to za relevantní časové období a dále pak většina těchto podání musí být bezúspěšná.<sup>81</sup>

### 3.4 Chování poškozeného

Dalším kritériem, které je třeba zohlednit, je chování samotného poškozeného. Toto subjektivní kritérium může ovlivnit délku řízení jak negativním, tak pozitivním způsobem. Jsou tedy posuzovány jednotlivé kroky či úkony samotného účastníka řízení v jeho průběhu. Jednak může poškozený sám přispívat k prodloužení délky řízení, zejména tedy svojí nečinností, tím, že například nereaguje na výzvy orgánu veřejné moci, nebo naopak přehnanou aktivitou, která vykazuje znaky obstrukcí, kdy poškozený například opakovaně činí nejasná podání.<sup>82</sup> K tomu může docházet jak úmyslným, tak i nedbalostním jednáním poškozeného a mluvíme tedy o průtazích

---

<sup>78</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 242.

<sup>79</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009 (č. 13/2010 rozh. civ.).

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009 (č. 13/2010 rozh. civ.).

<sup>81</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 294-295.

<sup>82</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 242.

v řízení, které vedou k prodloužení řízení. Takové chování je možné na základě § 31a odst. 3 písm. c) Z OdpŠk přičíst poškozenému k tíži.

Na druhou stranu může sám účastník být aktivním a vyvíjet činnost směřující (občas do jisté míry teoreticky) ke zkrácení celkové doby řízení. Příkladem uvádím institut žádosti účastníka řízení.<sup>83</sup> Je však třeba mít na paměti, že účastník k takovému jednání není povinen a není možné mu přičíst k tíži, když takových institutů nevyužije.

### 3.5 Postup správního orgánu

Posledním kritériem je postup a chování právě rozhodujícího správního orgánu. Toto kritérium se váže zejména k tomu, zda tento orgán reagoval na procesní situace bezodkladně a využil k tomu všechny prostředky, které byly dostupné. Správní orgán, jakožto orgán veřejné moci, může v rámci řízení postupovat tzv. včasné a rychle, zároveň však v rámci dodržení procesních postupů a v mezích zákonných zásad. Nebo naopak může být svévolně nečinný či neschopný, což vede buď k bezdůvodným průtahům v řízení či k nečinnosti jako takové. Žádoucí postup správního orgánu je zakotven v § 6 odst. 1 větě první správního řádu, kdy „*správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů*“. Toto pravidlo (v různých podobách) je možno uplatnit v řízeních soudních i v řízeních před jinými orgány veřejné moci.<sup>84</sup>

Ne vždy je však toto dodržováno a dochází tak k průtahům v řízení či dokonce k absolutní nečinnosti orgánu.

Mezi nejčastější důvody porušení povinnosti dodržení lhůty zákonné nebo přiměřené patří zejména dlouhé prodlevy mezi jednáními, nedodržení procesních pravidel, několikeré předávání spisu mezi správními orgány.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>84</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 285.

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009.

## 4. Správní řízení a působnost čl. 6 Úmluvy

V souvislosti s výše uvedeným však v praxi vyvstala otázka, zda takto nastavená pravidla a tzv. mantinely lze vztáhnout i na řízení správní. A to především proto, že v praxi pocítujeme soudní rozhodování jako vyšší míru závažnosti daného problému, než je tomu u rozhodování správního orgánu. K této problematice se vyslovil v roce 2015 Nejvyšší soud, kdy dospěl k závěru, že právo na přiměřeně dlouhé správní řízení z čl. 38 Listiny dovodit nelze. Toto své tvrzení podpořil mimo jiné úvahou vycházející z návěti § 13 Z OdpŠk, které se vztahuje k absenci lhůty k provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí, kdy odlišuje správní řízení na základě toho, že v drtivé většině případů je správnímu orgánu k provedení úkonu nebo k vydání rozhodnutí lhůta stanovena.<sup>86</sup>

Od tohoto poměrně striktního rozhodnutí Nejvyššího soudu se však lze odklonit prostřednictvím přímé aplikace čl. 6 Úmluvy.

Judikaturu ESLP Nejvyšší soud vyložil tím způsobem, že určujícím není faktor rozhodující orgánu, tedy kdo o dané záležitosti rozhoduje, zda soud nebo správní orgán, ale určujícím je právo, o němž je v tom kterém řízení jednáno, tedy zda toto právo je kryto článkem 6 odst. 1 Úmluvy. V tom případě mluvíme o občanských právech, závazcích nebo oprávněnosti trestního obvinění. Pokud předmětné právo do této kategorie spadá, pak řízení o tomto právu musí splňovat kritérium přiměřenosti co do délky řízení. Pokud se však bude jednat o záležitost, u které je aplikace čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyloučena, pak se délka řízení jako takového neřeší vůbec, bez ohledu na to, zda se jedná o řízení správní či soudní. Takový závěr je však co do české právní úpravy nepřijatelný, jelikož právo na přiměřenou délku řízení soudního je zakotveno v již zmiňovaném § 13 Z OdpŠk a čl. 38 Listiny.<sup>87</sup>

V návaznosti na výše uvedenou judikaturu ESLP stanovil Nejvyšší soud kritéria, dle kterých je určováno, zda i správní řízení podléhá požadavku přiměřenosti jeho délky. Těmi jsou: musí jít o spor týkající se práva nebo závazku, dále musí být tento spor opravdový a vážný, rozhodnutí o tomto sporu musí mít přímý vliv, a to konkrétně na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva či závazku s přihlédnutím k poměrům daného účastníka, současně je také třeba, aby takové právo nebo závazek mělo základ ve vnitrostátním právu a bylo soukromoprávní povahy, ledaže je čeleno trestnímu obvinění.<sup>88</sup>

Obdobně argumentoval Nejvyšší soud i v rozsudku ze dne 1. 6. 2016, kde současně konstatoval nemožnost aplikace Stanoviska NS v případě správních řízení, na které nedopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Dále doplnil, že není možné postupovat na základě § 13 odst. 1 věty třetí Z OdpŠk

<sup>86</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014 (č. 113/2017 rozh. civ.).

<sup>87</sup> SLOVÁČEK, David. Újma z vleklého správního řízení. *Právní rozhledy*, 2016, č. 5, s. 173-176.

<sup>88</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014 (č. 113/2017 rozh. civ.).

a dovolávat se porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, nicméně je možné aplikovat § 13 odst. 1 větu druhou ZOdpŠk tedy existence nesprávného úředního postupu spočívajícího v porušení zákonné lhůty. Nejvyšší soud rovněž blíže specifikoval použitelnost Stanoviska na záležitosti veřejnoprávní povahy, tedy jeho použitelnost v rozsahu, v němž bylo o nároku žalobce rozhodováno soudem. Z toho vyplývá, že je možné dovodit odpovědnost rozhodujícího orgánu za nemajetkovou újmu, která byla způsobena nesprávným úředním postupem dle § 13 odst. 1 věty třetí ZOdpŠk (nepřiměřenou délkou řízení), a to v rozsahu, v němž bylo rozhodováno před soudem.<sup>89</sup>

Na základě výše uvedené judikatury NS můžeme shrnout, že právo na přiměřenou délku řízení se vztahuje na všechna řízení před soudem, ale co se týče správních řízení, tak pouze na ta, která splňují výše uvedená kritéria. Dále dle současné judikatury Nejvyššího soudu je možné právě ve vztahu ke správnímu řízení vymezit tři různé scénáře. První z nich předpokládá, že správní řízení věcně není kryto působností čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tedy není garantováno právo na jeho přiměřenou délku, z čehož vyplývá, že stát odpovídá nikoliv za přiměřenou délku takového řízení, ale pouze za průtahy v něm vzniklé. Další předpokládanou variantou je věc spadající do trestního práva. Poslední možnou kategorií jsou řízení, kterých se týká působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V těchto případech stát odpovídá za nepřiměřeně dlouhou délku řízení, a to pouze tehdy, kdy po předmětném správním řízení následuje řízení soudní.<sup>90</sup>

Vyvstává však otázky, co je důvodem pro rozlišování správních řízení a jejich zdánlivé diferenciaci na základě významnosti a proč by měla být některým řízením přiznána vyšší míra ochrany?

#### 4.1 Výklad čl. 38 odst. 2 Listiny

Pro výše uvedené je stěžejní zejména čl. 38 odst. 2 Listiny, a to právě v souvislosti se správním řízením. Nejvyšší soud vyložil toto ustanovení tak, že první odstavec odkazuje pouze na řízení soudní. Naopak odstavec druhý již explicitně nehovoří o tom, zda se vztahuje k řízení soudním nebo i k dalším. Načež Nejvyšší soud dovodil, že z návaznosti těchto dvou odstavců předmětného ustanovení vyplývá, že se druhý v pořadí opět vztahuje pouze na řízení soudní.<sup>91</sup> Tento výklad je však dle mého názoru velmi nedostatečný. Nejvyšší soud se vydal cestou systematického výkladu, kdy vyložil článek 38 odst. 2 Listiny pouze v souvislosti s jejím odst. 1 bez dalšího zohlednění. Právě pomocí výkladových pravidel, zejména užitím *argumentum a rubrica*, tedy

---

<sup>89</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2205/2015 (č. 43/2017 rozh. civ.).

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016 (č. 8/2018 rozh. civ.).

<sup>91</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014 (č. 113/2017 rozh. civ.).

zohlednění nadpisu hlavy V. Listiny, který zní „Právo na soudní a jinou právní ochranu“, je možné dospět k závěru, že tato ustanovení Listiny se nevztahují pouze k řízení před soudy, ale i na řízení před jinými orgány veřejné moci. V případě, že bychom akceptovali tento názor Nejvyššího soudu, tedy že se čl. 38 odst. 2 na jiná, než soudní řízení, nevztahuje, mohli bychom dospět rovněž k závěru, že při jiných než soudních řízeních není zaručeno rovněž právo na rychlé projednání věci, ani na přítomnost při jednání nebo právo vyjádřit se k prováděným důkazům.

Nejvyšší soud neaplikovatelnost tohoto ustanovení na správní řízení dovozuje rovněž z pojmu „veřejnost“ (jež je uveden v tomto ustanovení jako jeden z dalších atributů spravedlivého procesu), jelikož správní řízení jsou dle pojetí NS neveřejná. Byť jsou ústní jednání ve správním řízení zpravidla neveřejná, není to dogma a pokud se tak děje, pak není důvodem ochrana rozhodování z veřejného zájmu, ale z důvodu ochrany zájmů jednotlivce.<sup>92</sup>

Výše uvedený výklad Nejvyššího soudu však nemůže obstát vedle poměrně konstantní judikatury Ústavního soudu. Ten zastává názor, že správní orgán je povinen postupovat tak, aby věc byla projednána bez zbytečných průtahů. V případě, že tomu tak není, je založeno porušení čl. 38 odst. 2 Listiny.<sup>93</sup> Nadto uvádí, že: „*právo na řádný a spravedlivý proces v sobě zahrnuje nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, jak výslovně uvádí čl. 38 odst. 2 Listiny*“. Opětovně se k dané problematice vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 26. 3. 2009, ve kterém rozlišil dvě množiny případů, které se vztahují k ochraně práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, resp. v přiměřené lhůtě. V rámci první množiny jsou chráněni účastníci soudního a správního řízení, které ještě nebylo ukončeno. Podání ústavní stížnosti má v těchto případech reprezentovat garanci brzkého ukončení těchto řízení a zamezit možným průtahům. Jako druhou množinu definoval Ústavní soud situace, kdy porušení ústavních práv namítá stěžovatel již pravomocně ukončeného řízení před orgánem veřejné moci.<sup>94</sup> Z tohoto lze opět nepřímo poukázat na fakt, že čl. 38. odst. 2 se dotýká rovněž řízení správních.

Shrnuto výše uvedené na rozdíl od soudu Nejvyššího soud Ústavní staví porušení práva dle § 38 odst. 2 Listiny na jisto, bez dalších okolností. To mimo jiné dokazují i jiná ustanovení Listiny.<sup>95</sup> Právě na základě výše uvedeného považují výklad čl. 38 odst. 2 Listiny Nejvyššího soudu za nesprávný.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014 (č. 113/2017 rozh. civ.).

<sup>93</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01 (N 102/23 SbNU 35).

<sup>94</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 26.3.2009, sp. zn. III. ÚS 152/08.

<sup>95</sup> Čl. 36 a 37 odst. 2 Listiny.

<sup>96</sup> Uvedené podporuje rovněž dikce čl. 36 odst. 3, Listiny, kdy „*každý má právo na náhradu škody, která mu byla způsobena nezákonným rozhodnutím soudu, ale i jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.*“.

### 4.3 Judikatura ESLP

Nejvyšší soud se dále ve svém rozhodnutí vyslovil, že není možné právo na přiměřenou délku správního řízení na jisto dovést ani z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Svůj názor podpořil argumentem, k němuž dospěl čistým jazykovým výkladem spojení „projednání soudem“. Nadto však uznává, že toto spojení je ze strany ESLP vykládáno velmi široce, kdy je za soud považován i jiný orgán. Tím tedy popřel svoji prvotní tezi, kdy tvrdil, že toto právo není možné jednoznačně ze znění ustanovení Úmluvy dovést. Pak ale není možné totožným výkladem právo na přiměřenou délku správního řízení ani vyloučit.

Ze závěrů ESLP v mnoha rozhodnutích<sup>97</sup> týkajících se dané problematiky lze vyložit, že posuzování přiměřenosti délky řízení (soudního, správního či jiného) není možné posuzovat izolovaně, ale je nutné komplexní posouzení. Vedení řízení, a vztaženo striktně k tématu diplomové práce – správního řízení, je záležitostí, jež je výlučně v diskreci státu, potažmo orgánů veřejné moci. Dopad na účastníky řízení v případě, že trvá nepřiměřeně dlouho dobu je vždy tentýž, a to vznik újmy, která se zrcadlí v pocitu nejistoty účastníka řízení. Pokud bychom chtěli práva účastníků diferenciovat na základě povahy řízení, pak by ale bylo nutné podložit, proč právě tato některá řízení jsou z ochrany práv účastníků vyloučena a čím jsou de facto bagatelizována?

S ohledem na možnou použitelnost Stanoviska Nejvyššího soudu se dostáváme právě do situace, kdy odmítáme kritéria, principy a mechanismy, jež jsou v něm prezentována. Protože právě samotným Stanoviskem nejsou z jeho aplikovatelnosti správní řízení vyloučena. Na základě toho zastávám názor, že historicky bylo záměrem Nejvyššího soudu posuzovat přiměřenost délky řízení u všech řízení.

### 4.4 Posouzení povahy předmětu řízení

Co se týče kritérií, jež byla ze strany ESLP vymezena, pak tyto zejména, co do třetího kritéria, lze konstatovat, že se jeví jako sporné.<sup>98</sup> S tím souvisí rovněž obtížnost posuzování tohoto kritéria, což může mít za důsledek zejména stav právní nejistoty.

Při rozlišování práv dle jejich soukromoprávní či veřejnoprávní povahy je jednou z cest této diferenciaci dle komentářové literatury pozitivní a negativní vymezení. V rámci pozitivního vymezení je nutné neomezovat výklad pouze v rámci právního řádu toho konkrétního státu. Je

---

<sup>97</sup> Rozsudek ESLP ze dne 28.3.1990, B. proti Rakousku, č. 11968/86, rozsudek ESLP ze dne 26.10.1988, Martinis Moreira proti Portugalsku, č. 11371/85, rozsudek ESLP ze dne 10. 5.2011, Finger proti Bulharsku, č. 37346/05.

<sup>98</sup> Soukromoprávní povaha práva či závazku.

nutné pojem „civilní právo a závazek“ vykládat s přihlédnutím k jeho obsahu, podstatě a účinkům, tedy nejen k jeho vnitroprávní kvalifikaci.<sup>99</sup>

Z toho vyplývá, že nezáleží na povaze právního předpisu, na jehož základě je spor rozhodován, současně ani na povaze orgánu, jež je v dané věci příslušný věc projednat. Dále lze z ustálené judikatury ESLP vyvodit, že právo na odčinění nemajetkové újmy státem je právo civilní povahy. Za soukromoprávní dle čl. 6 Úmluvy je nutné považovat tedy spory mezi osobami soukromého práva a rovněž i spory mezi soukromou osobou a nositelem veřejné moci tehdy, když se bude jednat přímo o majetkové právo nebo věc a bude mít přímý dopad do majetkové sféry.

Na druhou stranu negativně jsou na základě judikatury ESLP vymezeny v literatuře případy, které nejsou kryty čl. 6 Úmluvy. Za příklady rozhodně stojí oblast daňové problematiky a politická práva.<sup>100</sup>

Názory na tuto problematiku však nejsou ani v praxi zcela jednotné. Například Simon se ve své publikaci kloní ke striktnímu posuzování, zda předmětné správní řízení spadá (popř. nespadá) do působnosti čl. 6. Úmluvy (tak jak judikuje NS), z čehož následně vyvozuje existenci nesprávného úředního postupu co do nepřiměřené délky řízení. Uvádí, že nemajetkové újma může účastníkovi správního řízení nespádajícího pod výše zmiňovaný článek Úmluvy vzniknout pouze v případě nedodržení zákonné lhůty nebo lhůty přiměřené. Dále se rovněž kloní k názoru, že v těchto případech není možné, v případě odškodnění takto vzniklé újmy, aplikovat Stanovisko Nejvyššího soudu. Uvedené však podává jako striktní výklad bez dalšího zkoumání a výkladu, jak samotného článku 6 Úmluvy, tak Listiny.<sup>101</sup>

Dle mého názoru není možné akceptovat výklad Nejvyššího soudu a odborníku v praxi izolovaně, bez zohlednění celkového kontextu této problematiky a současně bez přihlédnutí k nadnárodnímu řešení problematiky pomocí výkladu ESLP. Vzhledem k výše uvedenému rozboru, by bylo dle mého názoru na místě, aby Nejvyšší soud podrobil svá předchozí rozhodnutí kritice a opětovně je přezkoumal v souladu s konstantní judikaturou ESLP. Závěrem tedy uvádím, že neexistuje důvod, jež by byl bez dalšího postaven na jisto, pro rozlišování správních řízení, resp. jejich významnosti.

---

<sup>99</sup> MATOCHA, Jakub. Nemajetková újmy způsobená průtahy ve správním řízení. *Bulletin advokacie*, 2017, č.11, 38-42.

<sup>100</sup> SLOVÁČEK, David. Újma z vleklého správního řízení. *Právní rozhledy*, 2016, č 5, s. 173-176.

<sup>101</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 298.

## 5. Přiměřené zadostiučinění a jeho formy

### 5.1 Obecně

Zákon o odpovědnosti za škodu v § 31a odst. 1 zakládá právo na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, která byla způsobena jako důsledek (mj.) nesprávného úředního postupu. To bez ohledu na to, zda byla tímto způsobena rovněž škoda, jakožto újma majetková. Toto ustanovení jako celek upravuje formu, tedy jednotlivé druhy poskytnutí zadostiučinění a vztahy mezi nimi, a také rozsah náhrady. Předmětné přiměřené zadostiučinění musí být rovněž způsobilé takto vzniklou nemajetkovou újmu kompenzovat. Shodně se Simonem<sup>102</sup> v tomto uvádím, že toto zadostiučinění má kompenzační funkci co do stavu nejistoty, do kterého byl poškozený uveden, jako do důsledku nepřiměřeně dlouho vedeného řízení a byl v tomto stavu nejistoty dále udržován.<sup>103</sup> ESLP se v tomto ohledu vidí v přiměřeném zadostiučinění účinný, dostatečný a dostupný prostředek náhrady této újmy.<sup>104</sup>

Z hlediska formy přiměřeného zadostiučinění je nejvíce významná skutečnost, jaké právo poškozeného bylo v daném případě porušeno. Zákon v tomto ohledu neomezuje přiměřené zadostiučinění, co do porušení konkrétních práv, ale toto rozlišování je důležité zejména právě co do jednotlivých forem poskytnutého zadostiučinění, jelikož ne všechna práva jsou kryta stejnou intenzitou, jelikož na porušení jednotlivých práv jsou navázány různorodé následky, jež jsou pocíťovány ze strany poškozeného velmi subjektivně. Těmi mohou být například nejistota, úzkost, stres, dále také nepříznivé dopady na rodinný i společenský život poškozeného, jakož i jeho pracovní uplatnění atd.<sup>105</sup> V rámci řízení o náhradě nemajetkové újmy v podobě poskytnutí přiměřeného zadostiučinění se tedy zpravidla zjišťuje, zda jsou zde důvody (objektivní), které jsou způsobilé založit skutečnost, že je dotčená osoba osobou poškozenou. Poměřováno je, zda ve vztahu ke konkrétním okolnostem by se jiná osoba, ve srovnatelném postavení, mohla stát osobou poškozenou.<sup>106</sup> Dále je také nutné, aby osoba dotčená na svých právech vznik této újmy tvrdila. V případě následků, které nejsou následky obvyklými pro předmětný zásah do práva dotčené osoby, bude na ní, aby vznik takové újmy v příčinné souvislosti náležitě prokázala.<sup>107</sup>

Co se týče stanovení odčinění vzniklé nemajetkové újmy, pak velmi výstižně Nejvyšší soud judikoval, že „při posuzování přiměřenosti délky řízení a stanovení případného zadostiučinění v případě porušení

<sup>102</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 294.

<sup>103</sup> IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 221.

<sup>104</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 27.3.2003, Paulína Tomas proti Portugalsku, č. s. 58698/00.

<sup>105</sup> VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 286-290.

<sup>106</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.1.2016, sp. zn. 30 Cdo 2865/2015 (č. 1/2018 rozh. civ.).

<sup>107</sup> VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 290.



*práva na projednání věci v přiměřené době, je nutno se vyvarovat mechanické aplikaci práva s touhou po dosažení matematicky přesného výsledku. Nelze totiž zapomínat, že jde v těchto případech o posouzení vzniku nemajetkové újmy na straně poškozeného, tedy o posouzení kategorie objektivně jen obtížně zjiřitelné a zcela jistě nespočitatelné“.<sup>108</sup>*

Formu poskytnutého zadostiučinění stanovil ZODpŠk v odst. 2 § 31a tak, že se tato újma odčiní poskytnutím peněžité satisfakce, a to v případě, že ji není možné odškodnit jinak a konstatování porušení práva není vzhledem k okolnostem dostatečné. Z uvedeného tedy vyplývají jednak druhy poskytnutí přiměřeného zadostiučinění, konkrétně tedy konstatování porušení práva, peněžitá náhrada (satisfakce) a možné jiné odškodnění. Rovněž z dikce tohoto ustanovení vyplývá jejich vzájemný vztah, tedy vzájemná subsidiarita. Na prvním základním místě se nemajetková újma odčiní jinak, než jak zákon výslovně uvádí, tedy tzv. „jiným způsobem“. Tímto může být např. omluva. Vedle toho stojí konstatování porušení práva, a až poté uvažujeme o náhradě této újmy poskytnutím peněžních prostředků. Nicméně ve vztahu k újmě, která vznikla v důsledku nepřiměřeně dlouhého řízení je toto modifikováno ze strany ESLP<sup>109</sup> a Stanoviskem Nejvyššího soudu<sup>110</sup>. Hierarchie forem poskytnutí zadostiučinění je jimi modifikována ve prospěch poskytnutí zadostiučinění v penězích.<sup>111</sup> Rovněž je nutné upozornit na fakt, že primární je v tomto ohledu volba poškozeného. Ta má před hierarchií přednost a je třeba ji zohlednit a vycházet z ní. Jedná se tedy o naprostý opak konstrukce odčinění nemajetkové újmy dle občanského zákoníku, kdy je vycházeno primárně z poskytnutí naturální restituce, a až v případě, kdy tato není dobře možná je poskytnuta náhrada v penězích.<sup>112</sup>

## 5.2 Konstatování porušení práva

Z dikce ustanovení § 31a odst. 2 ZODpŠk plyne, že nejnižší formou odčinění vzniklé nemajetkové újmy je konstatování porušení práva. Byť z gramatického výkladu jasně plyne, že jde o formu nejnižší, tedy o základní, jedná se dle Nejvyššího soudu satisfakci plnohodnotnou, avšak pouze v případě, že se jedná o újmu nepatrnou.<sup>113</sup> Rovněž je třeba upozornit na to, že v případě, kdy je tato forma poskytnuta orgánem v rámci předběžného projednání nároku, pak ji již nelze znovu nárokovat soudní cestou, a to v případě, že je tato forma dostačující. Pokud však nebyla

<sup>108</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 4539/2011.

<sup>109</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, Apicella proti Itálii, č. 64890/01.

<sup>110</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 (č. 58/2011 rozh. civ.).

<sup>111</sup> VOJTEK, Petr, BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 314.

<sup>112</sup> HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 99.

<sup>113</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3850/2014 (č. 37/2015 rozh. civ.).

v rámci předběžného řízení nárokována či přiznána, pak jej soud vysloví ve výroku rozsudku. Toto však nelze přiznat současně s peněžitou satisfakcí či omluvou.<sup>114</sup> Co se týče přímo obsahu tohoto konstatování, pak v něm musí být výslovně uvedeno, k porušení kterého konkrétního práva poškozeného došlo. Naopak už není nutné, aby toto obsahovalo přesný či úplný výčet ustanovení, ze kterých příslušný orgán (soud) dovozuje.<sup>115</sup>

### 5.3 Omluva a jiné formy zadostiučinění

Od výše popsaného konstatování porušení práva odlišujeme omluvu, kterou de facto řadíme mezi jiné formy odškodnění. Omluva je dalším formou tzv. morální satisfakce, kdy jejím účelem je primárně uznání chyby.<sup>116</sup> Tato forma zadostiučinění by měla přicházet v úvahu vždy na prvním místě. Souhlasně s názorem Nejvyššího soudu mohu shrnout, že v případě, kdy bylo právo poškozeného na přiměřenou délku řízení skutečně porušeno, pak by k omluvě mělo vždy dojít.<sup>117</sup> Nutno však upozornit na dikci odst. 2 § 31a, tedy na zařazení omluvy mezi tzv. jiné formy poskytnutí zadostiučinění. Z toho plyne, že tato forma není poskytována automaticky a je nutné, aby si o ni poškozený sám výslovně požádal a nárokoval si ji.<sup>118</sup>

V předmětném ustanovení zákonodárce připouští možnost i jiných forem zadostiučinění mezi které soudní rozhodovací praxe řadí zejména co do řízení trestního např. zmírnění trestu<sup>119</sup> nebo může být konstatováno porušení práva, a to konkrétně v odůvodnění zprošťujícího rozsudku.<sup>120</sup>

### 5.4 Peněžité odškodnění

Újma, jež byla způsobena nepřiměřenou délkou řízení však bývá zpravidla odčínována prostřednictvím tzv. reutární satisfakce, tedy v penězích. Jedná se nejvyšší formu poskytnutí zadostiučinění, kdy žádný právní předpis není způsobilý stanovit přesnou částku, která by mohla být považována za adekvátní.<sup>121</sup>

Postupem času a vzhledem k narůstajícímu počtu řízení o náhradě nemajetkové újmy způsobené průtahy a nečinností správního orgánu bylo nutné určitým způsobem systematizovat a

---

<sup>114</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 298.

<sup>115</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4411/2010, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.4.2012, sp. zn. 30 Cdo 269/2012, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.1.2013, sp. zn. 30 Cdo 2174/2012.

<sup>116</sup> HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčínění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 100.

<sup>117</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010 (č. 52/2012 rozh. civ.).

<sup>118</sup> HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčínění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 100.

<sup>119</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2640/2010.

<sup>120</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1891/2012.

<sup>121</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 298.

zmechanizovat metodu, která by umožnila vyčíslit výši přiměřeného peněžního zadostiučinění obdobně v jednotlivých případech.

#### 5.4.1 Použitelnost Stanoviska Nejvyššího soudu na správní řízení

V souvislosti s formou peněžité kompenzace vyvstává otázka, jaká má být správná, tedy ta přiměřená výše částky, kterou vzniklou nemajetkovou újmu kompenzujeme. Při stanovení konkrétní částky vycházíme zejména z již zmíněného § 31a Z OdpŠk, ale především pak z judikatury jak českých soudů, tak ESLP.

Na úvod je třeba poznamenat, že nejdůležitějším vodítkem při stanovení výše peněžité náhrady je celková doba trvání řízení. ESLP v tomto ohledu konstantně judikuje, že toto přiměřené zadostiučinění se poskytuje v zásadě za rok trvání nepřiměřeně dlouhého řízení. Tedy je třeba si uvědomit, že touto nepřiměřeně dlouhou dobou není myšlena doba, po kterou trvají průtahy v takovém řízení, ale řízení jako takové.<sup>122</sup> Při stanovení výše je pak porovnávána skutečná celková délka takového řízení s dobou, kterou bylo možno očekávat, a to s ohledem na celkovou náročnost předmětného řízení. Z uvedeného vychází ve své rozhodovací praxi rovněž Nejvyšší soud a s tímto pohledem se ztotožňují ve své práci i já.

Při samotném stanovení konkrétní výše peněžního zadostiučinění vycházíme z již mnohokrát zmiňovaného § 31a, konkrétně z odst. 2 a 3, Z OdpŠk. Konkrétně jsou v těchto ustanoveních obsažena kritéria, ke kterým soud v konkrétním případě přihlédne při určení celkové částky. Tyto jsou formulovány značně neurčitě tak, aby soud, popř. jiný orgán veřejné moci, sám mohl stanovit, které konkrétní skutečnosti jsou pro daný případ relevantní a jež tedy bude zohledňovat. S tím se nedá než souhlasit, jelikož nejde obecně stanovení výše náhrady paušalizovat, a to zejména vzhledem k odlišnostem jednotlivých řízení, jakož i významu těchto řízení pro poškozené. Odstavec 3 pak nad rámec toho stanoví demonstrativním způsobem kritéria, ke kterým je orgán veřejné moci povinen přihlédnout v případě, že nemajetková újma vznikla v souvislosti s porušením povinnosti k provedení úkonu či vydání rozhodnutí ve lhůtě, a to ať přiměřené nebo stanovené zákonem. Tato kritéria se shodují s kritérii ESLP, která užívá v souvislosti s porušením práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.<sup>123</sup>

Co do částky, jakožto poskytnutí peněžitého zadostiučinění, vycházíme především z judikatury ESLP, která připouští, že vnitrostátní soudy mohou přiznat částku nižší, než která by byla stanovena dle výpočtových pravidel ESLP. Může se tak stát v případě, že takové rozhodnutí

---

<sup>122</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, Apicella proti Itálii, č. 64890/01.

<sup>123</sup> SLOVÁČEK, David. Újma z vleklého správního řízení. *Právní rozhledy*, 2016, č 5, s. 173-176.

bude v souladu s kulturní a životní úrovní v dané zemi a bude respektována právní tradice, Zároveň však musí být toto rozhodnutí odůvodněno a vykonáno bez zbytečných průtahů.<sup>124</sup>

Na začátku roku 2011 se projevila snaha Nejvyššího soudu o sjednocení rozhodovací praxe, zejména co do otázek týkajících se právě poskytování přiměřeného zadostiučinění. Jedná se o Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010. V tomto dokumentu Nejvyšší soud vyložil právní úpravu, konkrétně § 31a ZOdPŠk, ve světle judikatury ESLP. Největší přínos tohoto Stanoviska spatřuje právní praxe (s čímž souhlasím) zejména ve stanovení mechanismu, dle kterého je vypočítána konkrétní výše zadostiučinění a současně v naznačení kritérií, která je v souvislosti s tím třeba zohlednit. Stanovisko se tak stalo základní pomůckou jak pro orgány veřejné moci, zejména soudy, tak současně pro úředníky i advokáty. Brzo však v praxi vyvstala pochybnost a s ní i otázka, zda je toto možné aplikovat i na jiná než soudní řízení, tedy zda je z něj možno vycházet i co do řízení správního.<sup>125</sup>

Ze samotného textu tohoto Stanoviska lze gramatickým výkladem dospět k závěru, že úmyslem zákonodárce bylo, aby tato metodická pomůcka byla využívána, jak v řízeních civilních, tak i trestních a správních.<sup>126</sup> To umocňuje rovněž fakt, že Stanovisko na mnoha místech pracuje mimo občanského soudního řádu a trestního řádu také s ustanoveními správního řádu.<sup>127</sup> S tímto se ztotožnil také Veřejný ochránce práv, který ve své zprávě o šetření ze dne 3. 9. 2013 prosazoval aplikaci výše zmiňovaného Stanoviska rovněž při posuzování stanovení výše přiměřeného zadostiučinění nárokovaného jednotlivci u ústředních orgánů státní správy.<sup>128</sup>

V roce 2014 však Nejvyšší soud vydal rozhodnutí, na základě kterého je řada správních řízení z aplikace Stanoviska vyloučena. Nejvyšší soud se v tomto rozhodnutí neztotožnil se závěry nižších soudů, které aplikovaly na odčinění nemajetkové újmy, jež vznikla z nepřiměřeně dlouhého stavebního řízení, právě předmětné Stanovisko a vyslovil, že na správní řízení se čl. 38 odst. 2 Listiny nevztahuje, a to z důvodu, že jsou jím kryta pouze řízení soudní. Rovněž judikoval, že právo na náhradu nelze obecně dovodit ani z článku 6 odst. 1 Úmluvy a dovodil možnou aplikaci pouze na některá ze správních řízení s odkazem na judikaturu ESLP. Byť se Nejvyšší soud v tomto rozhodnutí vypořádal s prakticky všemi úhly pohledu na danou problematiku a vyjádřil názor, který

---

<sup>124</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 224.

<sup>125</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 (č. 58/2011 rozh. civ.).

<sup>126</sup> Jak příklad mohu uvést díky ustanovení z kapitoly první, tedy že „*přiměřenost délky soudního řízení (i jiných řízení vedených orgány státu či územních samosprávních celků) je součástí práva na spravedlivý proces...*“, nebo také odkazy na ustanovení jak správního, tak i trestního řádu.

<sup>127</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 (č. 58/2011 rozh. civ.), kapitola III.

<sup>128</sup> Závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 30. 12. 2013, sp. zn. 3125/2013/VOP.

je právně vytříbený, je částí právní praxe kritizován, jelikož podal paradigma, které však nemusí být jedinou cestou. Když na tomto místě necháme stranou výklad čl. 38 Listiny, který již byl podán v předchozí kapitole, stejně jako výklad podústavních právních předpisů a přeneseme se do pragmatické analýzy problematiky, pak je nutné upozornit na fakt, že stejně jako na počátku bylo pro právní praxi složité ztotožnit se a osvojit si závěry ve Stanovisku, kde byly reflektovány principy a závěry ESLP, tak stejně a mnohdy více obtížnými se jeví závěry komentované ve výše uvedeném rozhodnutí Nejvyššího soudu. Toto rozhodnutí přináší do praxe požadavek excelentní znalosti judikatury ESLP, kdy celý proces zkoumání podmnožin správních řízení spatřuji jako velmi složitou a argumentačně náročnou disciplínu. Mnohdy totiž budou hrát hlavní roli pouze drobné nuance.<sup>129</sup>

Vyvstává tedy otázka, zda není toto rozhodnutí Nejvyššího soudu krokem zpět a nebylo na místě udržet dosavadní judikovanou úpravu s tím, že pro správní řízení, jež nespádají do působnosti čl. 6 Úmluvy by byla např. snížena základní částka odčinění či by byla nemajetková újma vzniklá v rámci těchto správních řízení odčínována pouze speciální formou a s tím souvisí i otázka, zda je toto dvojí poměrování účastníků řízení a jejich práv ústavně konformní.

#### 5.4.2 Částka základní versus za celou délku řízení

Základní částku peněžitého odškodnění dovozuje Nejvyšší soud ve svém Stanovisku<sup>130</sup> z judikatury ESLP<sup>131</sup>, kdy se částka, ze které je nutno při stanovení přiměřeného zadostiučinění vycházet, pohybuje mezi hodnotami 15 000 Kč až 20 000 Kč za rok, tedy okolo 1 500 za měsíc řízení. Jedná se tedy o základní hodnotu užitou při výpočtu výše základní částky konkrétního zadostiučinění. ESLP však dále doplňuje, že výše peněžní náhrady musí být v rozumném poměru k částkám, které jsou jím přiznávány v obdobných situacích. Na základě uvedeného tak Nejvyšší soud sám specifikoval základní částku tak, že by neměla být nižší než 45 % toho, co by jako peněžní náhradu přiznal ESLP. Konkrétní hodnota základní částky je pak stanovena soudem na základě Stanoviska Nejvyššího soudu s přihlédnutím k celkové délce řízení. Základní částka může být v průběhu řízení proměnlivá. Zastávám názor, že v tomto ohledu je zákonodárcem ponechána soudním orgánům až přílišná libovůle, kdy velmi praktickým řešením by bylo stanovení pevné a přesné základní částky a proměnlivou by se stala konstanta, již by se tato částka násobila. V praxi totiž často dochází k situacím, kdy poškození žádají základní částku při horní hranici a v případě, že

---

<sup>129</sup> SLOVÁČEK, David. Újma z vleklého správního řízení. *Právní rozhledy*, 2016, č 5, s. 173-176.

<sup>130</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. CpjN 206/2010 (č 58/2011 rozh. civ.).

<sup>131</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, Apicella proti Itálii, č. 64890/01.

orgán veřejné moci stanoví částku nižší, stane se toto důvodem pro odvolání. Mnou navrhované řešení by tedy bylo přínosné i co do řešení problému zahlcenosti soudního aparátu.

Částku za celou dobu řízení získáme prostřednictvím následujícího výpočtu. Základní částka je vynásobena celkovou dobou řízení v měsících tak, jak ji určil soud s ohledem na poškozeného (nepočítá se tedy pouze doba, po kterou docházelo k průtahům). Musí být tedy postavena na jisto celková délka řízení nebo jeho posuzovaná část. Jelikož je třeba, aby každé řízení bylo vedeno řádně a s náležitou pečlivostí, předpokládá se určitá objektivní doba trvání řízení. Z tohoto důvodu v rámci prvních dvou let je základní částka snížena na polovinu. Nutno upozornit na odlišnost, kdy ESLP staví svůj výpočet odčinění za každý den řízení, české národní soudy zaokrouhlují délku řízení na celé měsíce.<sup>132</sup>

Na závěr je tato částka upravena dle relevantních kritérií, jež jsou obsažena v § 31a odst. 3 písm. b) až e) Z OdpŠk. Konkrétně se jedná o složitost řízení; jednání poškozeného (kterým přispěl k průtahům v řízení) a to, zda využil dostupné prostředky způsobilé tyto průtahy odstranit; postup orgánu veřejné moci a význam předmětu řízení pro poškozeného. O těchto jsem blíže pojednávala v předcházející kapitole. Na základě každého tohoto kritéria pak soud může částku (základní částku vynásobenou celkovou dobou řízení) modifikovat, a to tak, že ji buď sníží, nebo zvýší, přičemž toto by nemělo přesáhnout 50 %. Tato procentuální hranice však není absolutní a je tedy možné ji v ojedinělých a náležitě odůvodněných situacích překročit při současném zachování vztahu přiměřenosti.

Rovněž je ale nutno zkoumat a do celkové výše zadostiučinění promítnout i další faktory, například částku, jež je předmětem řízení, které je napadáno. Přiměřené zadostiučinění poskytnuté v penězích by tuto rozhodně nemělo převýšit.<sup>133</sup>

Jak žalobce (poškozený) ve svém podání, tak soud ve svém rozhodnutí, by měli uvést a sdělit, jakým způsobem (výpočtem) k předmětné částce finančního zadostiučinění dospěli.

## 5.5 Promlčení nároku

Ustanovení § 32 odst. 3 obsahuje komplexní úpravu promlčecích lhůt uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy. Obecná pravidla běhu těchto lhůt se však v zásadě nijak neliší od pravidel použití u náhrady škody.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 (č. 58/2011 rozh. civ.).

<sup>133</sup> Tamtéž.

<sup>134</sup> § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Toto ustanovení obsahuje dvě lhůty. První z nich je šestiměsíční subjektivní lhůta<sup>135</sup> a druhou je objektivní lhůta desetiletá. K promlčení nároku tedy dojde v případě, kdy jedna z těchto lhůt marně uplyne. Může se stát, že k promlčení dojde, když marně uplyne šestiměsíční subjektivní lhůta, ačkoliv ta objektivní stále ještě běží. Subjektivní lhůta počíná běžet dnem, kdy se poškozený o vzniku nemajetkové újmy dozvěděl, tedy kdy došlo k zásahu do jeho práva, který vnímá úkorně. Objektivní lhůta pak uplyne nejpozději do deseti let od dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. Tento pojem v sobě obsahuje jednak vydání nezákonného rozhodnutí, tak i nesprávný úřední postup. V případě, že je tato způsobena právě nesprávným úředním postupem, pak počíná běžet od okamžiku, kdy k němu došlo a kdy jím byla způsobena újma.<sup>136</sup>

V předmětném ustanovení je rovněž obsažena modifikace konce obou těchto lhůt, a to konkrétně v případě, kdy nesprávný úřední postup spočívá v nedodržení lhůty (určené zákonem či lhůty přiměřené) pro vydání rozhodnutí nebo učinění úkonu.<sup>137</sup>

Tyto lhůty jsou na základě zvláštního ustanovení rovněž stavěny. K tomu dochází zejména po dobu předběžného projednání nároku<sup>138</sup> nebo po dobu řízení o ochranu před nezákonným zásahem před správním soudem<sup>139</sup> a po dobu soudního vymáhání nároku.<sup>140</sup>

Co se týče obsahu promlčení, pak jsou promlčitelné všechny formy zadostiučinění, tedy jednak peněžitá náhrada, tak i omluva či konstatování porušení práva. Nicméně Nejvyšší soud dovodil, že toto pravidlo se neuplatní v případě nároku, jež byl přímo založen čl. 5 odst. Úmluvy.<sup>141</sup>

Na závěr je nutno poznamenat, že Nejvyšší soud ve své konstantní judikatuře dovozuje, že námítka promlčení, jež je uplatněna ze strany státu nepřestavuje výkon práva, který by byl v rozporu s dobrými mravy. Bylo by tak tomu pouze v případě, kdy by o výrazné zneužití práva, a to na úkor toho účastníka, který marně uplynutí promlčecí lhůty sám nezavinil a zánik nároku by pro něj představoval nepřiměřený postih ve srovnání s uplatňovaným nárokem.<sup>142</sup>

---

<sup>135</sup> Ta byla však po dlouho dobu konstantně ze strany právní praxe zpochybňována pro údajný nesoulad s ústavním pořádkem. Nicméně Ústavní soud toto odmítl např. ve svém usnesení ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3252/12.

<sup>136</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 326-348.

<sup>137</sup> § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>138</sup> § 35 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>139</sup> § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>140</sup> § 648 zákona č. 89/2012, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>141</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1773/2013.

<sup>142</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.5.2011, sp. zn. 30 Cdo 4112/2010, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2996/2014.

## Závěr

V této diplomové práci jsem se zaměřila na problematiku odčिňování nemajetkové újmy způsobené nečinností a průtahy ve správním řízení. Vzhledem k neustále se vyvíjející judikatuře soudů, jak národních, tak Evropského soudu pro lidské práva a současně také vzhledem k nárůstu řešení případů odčिňování nemajetkové újmy, se jedná o téma, jež je velmi aktuální. Zároveň když zohledníme diskutovanost tématu odbornou veřejností a právní praxí, tak lze konstatovat, že se jedná o téma, jež si rozhodně zaslouhuje pozornost a je na místě o něm podat ucelené shrnutí.

V prvních třech kapitolách jsem se věnovala úvodu do problematiky. Nejprve jsem představila výklad stěžejního čl. 36 odst. 3 Listiny, jež byl podán Ústavním, ale i Nejvyšším soudem. Následně jsem vymezila odpovědnost dle zákona o odpovědnosti za škodu, jež je stěžejním právním předpisem, z něhož bylo vycházeno, a to jako odpovědnost objektivní bez možnosti liberace. Rovněž bylo důležité vymezit předpoklady odpovědnosti za takto vzniklou újmu dle ZOdpŠk, jimiž jsou zejména existence nesprávného úředního postupu, vznik škody (resp. nemajetkové újmy) a příčinná souvislost právě mezi existencí nesprávného úředního postupu a vznikem nemajetkové újmy. V neposlední řadě bylo upozorněno na to, koho zákon myslí odpovědnými subjekty.

V kapitole druhé jsem následně detailně rozebrala nečinnost jako nesprávný úřední postup. Věnovala jsem se výkladu pojmu „nesprávný úřední postup“ a následně pojmům „nepřiměřená délka řízení“ a „průtahy v řízení“. Shrnutí – k tomu, aby bylo porušeno právo na přiměřenou délku řízení, musí řízení trvat nepřiměřeně dlouho dobu. V takovém případě stát odpovídá bez dalšího. Další polemika o tom, zda je tomu tak i v případě správního řízení, je obsažena v kapitole čtvrté.

Následoval rozbor aspektů, na základě kterých je posuzována přiměřenost délky správního řízení, konkrétně počátek řízení (jehož stanovení nečinní v praxi větší obtíže) a konec řízení, složitost řízení, význam předmětu řízení pro poškozeného, chování poškozeného a postup správního orgánu.

V další kapitole, která je stěžejní kapitolou celé práce, jsem se zabývala aplikací čl. 6 Úmluvy na správní řízení, kdy jsem podrobila kritice přelomový judikát Nejvyššího soudu, kterým se odklonil od (do té doby) ustálené rozhodovací praxe. Zde jsem v souvislosti s druhou výzkumnou otázkou představila názor Nejvyššího soudu obsažený včetně argumentů v odůvodnění tohoto rozhodnutí, a to že právo na přiměřeně dlouhé správní řízení nelze z čl. 38 Listiny dovodit. Nejvyšší soud v tomto stěžejním rozhodnutí vyložil judikaturu ESLP se závěrem, že podstatné je právo, o němž je v řízení jednáno a zda je na toto právo aplikovatelný čl. 6 Úmluvy. Na základě toho dále stanovil kritéria, dle kterých je posuzováno, zda správní řízení podléhá požadavku přiměřenosti délky.



Toto rozhodnutí jsem podrobila kritice, kterou jsem opřela o názor odborníků z právní praxe. Na jejím základě se co do otázky aplikovatelnosti čl. 6 Úmluvy, tedy garance práva na přiměřenou délku správního řízení, kloním k tomu, aby nedocházelo k rozlišování správních řízení, de facto dle jejich významnosti, a k následnému přisuzování větší míry ochrany. Není totiž možné vykládat čl. 38 Listiny izolovaně prostřednictvím systematického výkladu bez zohlednění dalších faktorů a argumentů. Rovněž je třeba zohlednit judikaturu soudu Ústavního, který toto právo staví na jisto, a to bez dalšího.

Rovněž jsem shodně s některými právními teoretiky vyložila kritéria, jež byla v souladu s judikaturou ESLP stanovena Nejvyšším soudem pro posuzování, zda i to konkrétní správní řízení podléhá požadavku přiměřenosti délky správního řízení. Je tomu tak v případě, že se jedná o spor, který se týká práva nebo závazku, je opravdovým a vážným, rozhodnutí o něm má přímý vliv na existenci, rozsah anebo způsob výkonu tohoto práva či závazku a současně je nutné, aby toto právo nebo závazek mělo základ ve vnitrostátním právo a bylo soukromoprávní povahy (s výjimkou trestního obvinění). Poslední ze zmíněných kritérií, tedy že se musí jednat o právo či závazek soukromoprávní povahy, jsem označila za velmi problematické kritérium, které činí při výkladu v praxi velké obtíže, jelikož není vždy jednoznačná povaha práva.

Závěr práce věnuji detailnímu rozboru poskytování přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu z hlediska ZOdpŠk. Rozlišeny byly jednotlivé formy poskytování zadostiučinění, jimiž jsou konstatování porušení práva (jež představuje nejnížší formu zadostiučinění, která je však formou plnohodnotnou v případech, kdy jde o újmu nepatrnou), omluva a jiné formy zadostiučinění (omluva zde plní funkci morální satisfakce, jejímž primárním účelem je uznání chyby) a poskytnutí peněžitého zadostiučinění, jež je stěžejní formou. V souvislosti s tím je odpověď na moji první výzkumnou otázku koncipována následovně v návaznosti na úvahu o použitelnosti Stanoviska Nejvyššího soudu na správní řízení. Ve světle předchozích závěrů o aplikovatelnosti čl. 6 Úmluvy na všechna správní řízení nebo jen některá z nich, bylo polemizováno o použitelnosti tohoto Stanoviska na všechna řízení. A právě v návaznosti na závěr, že není možné diferenciovat správní řízení a přisuzovat jim odlišnou míru ochrany na základě izolovaného výkladu ústavních předpisů, není ani možné rozlišovat aplikovatelnost předmětného Stanoviska. Následně se zabývám přímo určením částky za vzniklou nemajetkovou újmu, tedy způsobem jejího výpočtu, kdy opět poukazuji na důležitost judikatury ESLP. Nad uvedené ještě v samotném závěru práce pojednávám o možné promlčení nároku.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 323 s.
- HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, 160 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s.
- HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník. VI. Závazkové právo: zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 2080 s.
- HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, 1456 s.
- IŠTVÁNEK, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 412 s.
- KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 204 s.
- SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, 416 s.
- MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 176 s.
- VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 440 s.

### Časopisecké články, periodika

- FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou činností veřejné správy. *Správní právo*, 2012, č. 4, s. 193-220.
- MATOCHA, Jakub. Nemajetková újmy způsobená průtahy ve správním řízení. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 11, 38-42.
- SLOVÁČEK, David. Újma z vleklého správního řízení. *Právní rozhledy*, 2016, č. 5, s. 173-176.
- POSPÍŠILOVÁ, Soňa. *Ochrana před nečinností veřejné správy. Disertační práce*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2018, 207 s.

### Elektronické zdroje

- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2012, [cit. 2. srpna 2022]. Dostupné z databáze [www.noveaspi.cz](http://www.noveaspi.cz).

## **Právní předpisy a související dokumenty**

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Usnesení č. 2/1993, předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

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

Závěrečné Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 30. 12. 2013, sp. zn. 3125/2013/VOP.

## **Judikatura**

### **Ústavní soud**

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01 (N 102/23 SbNU 35).

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08 (N 138/58 SbNU 131).

Usnesení Ústavního soudu ze dne 26.3.2009, sp. zn. III. ÚS 152/08.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 11.2012, sp. zn. IV. ÚS 3252/12.

### **Nejvyšší soud**

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000 (č. 2/2001 rozh. cit.).

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.2.2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001 (č. 14/2002 rozh. cit.).

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2006, sp. zn. 25 Cdo 159/2005 (č. 4/2007 rozh. civ.).

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 5521/2007 (č. 12/2010 rozh. civ.).

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009 (č. 13/2010 rozh. civ.).

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009 (č. 13/2010 rozh. civ.).

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009 (č. 13/2011 rozh. civ.).

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008 (č. 14/2011 rozh. civ.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3337/2009 (č. 14/2011 rozh. cit.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010 (č. 52/2012 rozh. civ.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3055/2011 (č. 17/2012 rozh. civ.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.4.2012, sp. zn. 30 Cdo 269/2012.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4411/2010.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1791/2011 (č. 7/2013 rozh. civ.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1265/2012 (č. 19/2012 rozh. civ.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2640/2010.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.1.2013, sp. zn. 30 Cdo 2174/2012.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 4539/2011.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1891/2012.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3850/2014 (č. 37/2015 rozh. civ.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1773/2013.  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014 (č. 113/2017 rozh. civ.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2205/2015 (č. 43/2017 rozh. civ.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2780/2015 (č. 112/2017 rozh. civ.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. 30 Cdo 24/2016 (č. 2/2018 rozh. civ.).  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016 (č. 8/2018 rozh. civ.).  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.5.2011, sp. zn. 30 Cdo 4112/2010.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2996/2014.  
Stanovisko občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70 (č. 55/1971 rozh. civ.).  
Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 (č. 58/2011 rozh. civ.).

### **Evropský soud pro lidská práva**

Rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2003, Hartman proti České republice, č. 53341/99.  
Rozsudek ESLP ze dne 28.3.1990, B. proti Rakousku, č. 11968/86.  
Rozsudek ESLP ze dne 26.10.1988, Martinis Moreira proti Portugalsku, č. 11371/85.  
Rozsudek ESLP ze dne 10. 5.2011, Finger proti Bulharsku, č. 37346/05.  
Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, Apicella proti Itálii, č. 64890/01.

## **Shrnutí**

Tato diplomová práce se zabývá problematikou odčiniování nemajetkové újmy způsobené průtahy a nepřiměřenou délkou správního řízení. Práce zejména analyzuje národní i nadnárodní právní úpravu reflektující atributy práva na spravedlivý proces a dále poskytuje rozbor judikatury národních soudů i ESLP. V práci je nejprve obecně uvozena problematika, včetně představení východisek odpovědnosti za škodu. Vymezuje základní pojmy a podává výklad nesprávného úředního postupu. Následně je problematika hodnocena ve světle čl. 6 Úmluvy, přičemž je kritice podrobena přelomové rozhodnutí Nejvyššího soudu. V závěru je pojednáno o samotných formách poskytování zadostiučinění, kdy je každá zvlášť rozebrána. V případě poskytování peněžitého zadostiučinění je následně hodnocena použitelnost Stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu pro všechny druhy správního řízení. Na konec je doplněna úvaha o možném promlčení nároku.

## **Klíčová slova**

Správní právo, správní řízení, odpovědnost, nemajetková újma, nesprávný úřední postup, nepřiměřená délka řízení, průtahy v řízení, zadostiučinění

## **Abstract**

This thesis is concerned with the issue of compensation for non-pecuniary damage caused by unreasonable delays and excessive length of administrative procedure. The aim of the thesis is to conduct an analysis of national and supranational legislation reflecting the various attributes of the right to a fair trial and examines the case law of national courts and the ECHR. Firstly, the thesis introduces the issue, and also offers an overview of the background of liability for damages. It defines the basic concepts and provides an interpretation of improper official course of action. It then assesses the aforementioned issue in light of Article 6 of the Convention, critiquing the landmark Supreme Court decision. The thesis also discusses the forms of compensation, each of which is examined separately. The applicability of the Opinion of the Civil and Commercial Chamber of the Supreme Court in regard to monetary compensations is then assessed. Finally a consideration of a possible limitation of the claim is motioned.

## **Keywords**

Administrative law, administrative procedure, liability, non-pecuniary damage, improper official course of action, excessive length of administrative procedure, delays, compensation