

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Mgr. Laura Dudková

Předběžné projednání nároku na náhradu škody dle zákona č.

82/1998 Sb.

Bakalářská práce

Olomouc 2024

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma: „Předběžné projednání nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb.“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 126 998 znaků včetně mezer.

V Praze dne 25. 4. 2024

Mgr. Laura Dudková

Poděkování

Velice ráda bych na tomto místě chtěla poděkovat své vedoucí bakalářské práce doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D., za to, že se souhlasila také s vedením mé bakalářské práce, dále za její cenné rady, připomínky a poskytnutí praktických informací, které významně přispěly k vypracování této bakalářské práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
1. Úvod	7
2. Prameny a pojem odpovědnosti	8
2.1 Prameny právní úpravy odpovědnosti za výkon veřejné moci	8
2.2 Obecně k odpovědnosti v právu	9
3. Předběžné projednání dle OdpŠk	14
3.1 Povaha předběžného pojednání dle OdpŠk	14
3.2 Podmínky předběžného projednání	15
3.3 Odpovědné subjekty	32
3.4 Nemajetková újma a majetková škoda	36
3.5 Funkce předběžného projednání	38
3.6 Podmínka pro uplatnění nároku u soudu	38
3.7 Úřad příslušný k předběžnému projednání	38
3.8 Povaha předběžného projednání	40
3.9 Postup u předběžného projednání nároku	41
3.9.1 Výjimky z předběžného projednání	41
3.9.2 Žádost	42
3.9.3 Desatero „dobré správy“ při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup	43
3.9.4 Způsob a lhůta pro vyřízení nároku	44
3.9.5 Postup a stanovisko jako „rozhodnutí“	47
3.9.6 Přerušování lhůty a stavení běhu promlčecí lhůty	48
3.9.7 Náhrada nákladů zastoupení	49
3.9.8 Institut tzv. regresní úhrady	52
4. Soudní uplatnění	54

5. Závěr.....	58
Seznam použité literatury	59
Shrnutí	63
Klíčová slova	64

Seznam použitých zkratek

LZPS	usnesení č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
OdpŠk	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti
Ústavní soud	Ústavní soud České republiky
Nejvyšší soud	Nejvyšší soud České republiky
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
žádost	žádost o náhradu újmy
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
TŘ	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
TrZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
ÚSC	územně samosprávný celek/územně samosprávné celky
MinZř	zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky
Desatero	Desatero „dobré správy“ při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup jako usnesení vlády ze dne 15. 8. 2012, č. 593

1. Úvod

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, je neprávem opomíjen.

Na základě výše uvedené skutečnosti tak poškození nemají povědomí o tom, že mohou uplatňovat své nároky vůči státu ve vztahu k nezákonnému rozhodnutí, nesprávnému úřednímu postupu, nezákonné vazbě, trestu či ochranném opatření.

Bakalářská práce bude zaměřena na analýzu předběžné projednání nároku v rámci výše uvedeného zákona.

Jednotlivé kapitoly bakalářské práce se tak budou zabývat prameny a vymezovat pojem odpovědnosti v obecné rovině, předběžné projednání nároků ve větším detailu a závěrem bude kapitola věnována soudnímu uplatnění nároků.

Cílem bakalářské práce je představení předběžného projednání. Bakalářská práce může být využita i jako ucelená příručka pro poškozené. Bakalářská práce by se měla vypořádat s otázkou, zda je právní úprava OdpŠk dostačující a nárok v rámci předběžného projednání prakticky uplatnitelný vůči ministerstvům.

Úvodní kapitola bakalářské práce budou zaměřeny na prameny a pojem odpovědnosti v obecné rovině. Další část bakalářské práce bude zaměřena na předběžné projednání nároku ve větším detailu. Poslední kapitola práce se bude věnovat soudnímu uplatnění nároku.

Základními zdroji celé práce jsou především odborné publikace, právní předpisy a judikáty. Při vypracování bakalářské práce byly použity následující vědecké metody; popis, analýza a syntéza.

Bakalářská práce vychází z právní úpravy a publikace platné k 30. 3. 2024.

2. Prameny a pojem odpovědnosti

2.1 Prameny právní úpravy odpovědnosti za výkon veřejné moci

Česká legislativa zakotvuje právo na náhradu škody ohledně nesprávného postupu či nezákonného rozhodnutí v čl. 36 odst. 3 LZPS.

Pan Pospíšil se vyjadřuje k zařazení odpovědnosti do LZPS takto: „Samotné zařazení institutu odpovědnosti do Listiny značí, že jde více o „prostý“ soukromoprávní nárok jednotlivce vůči státu a že si zákonodárce při nedostatku veřejnoprávního pojetí deliktní odpovědnosti v ČR toliko vypomáhá existujícími instituty soukromoprávními. Jinak tomu ani být nemůže, neboť již samotné zařazení tohoto nároku do Listiny jakožto předpisu veřejného (ústavního) práva z něj činí veřejné subjektivní právo.“¹

Stejně k tomu přistupuje judikatura Ústavního soudu, která ale podmiňuje užití soukromoprávních předpisů určitými výkladovými korekcemi a omezeními².

Čl. 36 odst. 4 LZPS stanoví, že „*podmínky a podrobnosti upravuje zákon*“³. Jedná se o OdpŠk.

V komentáři k LZPS se uvádí následující: „Listina dává zákonodárci poměrně široké pole působnosti, avšak nikoliv zcela neomezené.“⁴ K tomuto se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu takto: „takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže nárok na náhradu škody, ..., zcela anulovat (negovat), a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť toliko v určitých případech, popřít“⁵. Tudiž i formulace OdpŠk má své meze tak jako kterýkoliv jiný předpis, jak nauka konstatuje: „Za porušující základy tohoto institutu označil Ústavní soud právní úpravu, která vylučovala z rozsahu škody náklady příslušného řízení (zejména náklady vynaložené na právní zastoupení). Zákon o odpovědnosti upravuje jak proceduru posuzování tohoto nároku, tak orgány státu příslušné k jeho uspokojení, podmínky jeho promlčení, možnost

¹ WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 748

² Např. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS ČR 11/10, kde se soud konkrétně zabýval výkladem pojmu „zavinění“.

³ čl. 36 odst. 4 LZPS

⁴ WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 748

⁵ Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, předposlední bod nálezu

regresivního uplatnění vůči tomu, kdo vydal nezákonné rozhodnutí nebo se dopustil nesprávného úředního postupu atd.“⁶

Jak již bylo řečeno výše, základní zákon na úrovni vnitrostátních předpisů, je OdpŠk.

NS ČR se k vymezení náhrady škody dle OdpŠk vyjádřil ve svém usnesení následovně: „Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci nevyplývá automaticky přímo z čl. 4 a 36 Listiny, nýbrž je dána pouze při splnění podmínek odpovědnosti stanovených zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.“⁷

2.2 Obecně k odpovědnosti v právu

Na samotný úvod je zapotřebí vymezit odpovědnost 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.

I přes skutečnost, že se s termínem odpovědnost lze setkat v mnohých právních předpisech, chybí legální definice tohoto pojmu.

Úvodem je zapotřebí uvést, že se z odpovědností za škodu či nemajetkovou újmu dle právní teorie obsažené v OZ pojí v obecné rovině celkem čtyři základní předpoklady:

- jednání škůdce;
- následek v podobě vzniku majetkové škody či nemajetkové újmy;
- příčinná souvislost mezi jednáním škůdce a následkem (tzv. kauzální nexus);
- zavinění.

V právní teorii je možné setkat se se dvěma základními přístupy; jeden vychází z odpovědnosti jakožto jakési následné povinnosti, jež se nachází v rámci sankce, zatímco druhý je bráno ve smyslu odpovědnosti za plnění předem dané povinnosti. V odborné publikaci uvádí autoři, pan Mates a pan Severa, které pojetí převládalo a jak je tomu dnes: „Až do současnosti v doktríně i judikatuře převládalo sankční pojetí odpovědnosti. V trestním právu je odpovědností chápána povinnost pachatele strpět nepříznivý následek v podobě sankce za spáchaný trestný čin, a to v rámci trestněprávního vztahu, který vznikne mezi státem

⁶ WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 748

⁷ Nejvyšší soud: Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004, právní věta

a pachatelem v důsledku spáchání trestného činu. Více méně shodně je vymezována odpovědnost i v právu správním, především pokud se týče správního trestání, které vychází z justičního práva trestního.“⁸

Pan Knapp se k pojetí odpovědnosti vyjadřuje takto: „Zatímco v trestním právu a správním právu trestním se o jiné koncepci odpovědnosti neuvažuje, jinak je tomu v právu občanském. Příkladem v tomto směru je právě občanský zákoník, podle něhož se odpovědností rozumí odpovědnost za splnění povinnosti a vzniká současně s povinností a aktivizuje se jejím porušením. Odpovědnost je zde považována za hrozbu sankcí čili za splnění povinnosti, což lze formulovat také tak, že se jí rozumí povinnost k aktivnímu chování.“⁹

Dalším možným tříděním odpovědnosti je na odpovědnost kauzální a odpovědnost latentní. Odpovědnost kauzální spočívá v tom, zda osoba porušila nějakou povinnost a zda je tato porušená povinnost v příčinné souvislosti se škodou vzniklou právě nějakou činností, ze které vzešlo porušení povinnosti. Odpovědnost latentní spočívá v tom, že se osoba dopustí nějakého zakázaného chování, ze kterého pak vznikne sankce. Příkladem sankce může být náhrada nemajetkové újmy či škody. K problematice určení výše škody stanovuje pan Pašek v souvislosti s § 2969 OZ, následující postup: „Obvyklou (obecnou, tržní) cenu představuje cena, za kterou lze v daném místě a čase pořídit náhradní věc stejných kvalit. Jde-li o věc, jejíž obvyklou cenu nelze určit, protože se s takovými věcmi běžně neobchoduje, určí cenu poškozené věci soud podle spravedlivého uvážení (§ 2955). Rozhodující je obvyklá cena v místě, kde byla poškozená věc obvykle užívána, resp. s ohledem k místu pobytu poškozeného, nikoliv v místě škodní události.“¹⁰

Nejčastěji rozdělujeme odpovědnost dle toho, ve které rovině práva se promítne. Dle toho se člení na soukromoprávní či veřejnoprávní. Zvláštním případem je odpovědnost ústavní (jako příklad lze uvést čl. 65 odst. 2 Ústavy ČR), ovšem tato odpovědnost má, co dočinění především s odpovědností politickou. Rovněž je na místě zmínit i odpovědnost mezinárodní, která se řídí mezinárodním právem.

Ke skutečnosti, co dalšího se pojí k odpovědnosti, se vyjadřují pan Mates a Severa, takto: „Té, které odpovědnosti pak odpovídají i příslušné delikty (civilní, trestné činy, správní delikty

⁸ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 32 s.

⁹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, 201 s.

¹⁰ PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, aktualizováno k 30. dubnu 2023 [cit. 5. února 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

atd.). Nezřídka dochází k tomu, že jedinou právní skutečností může vzniknout i několik druhů deliktů a z nich plynoucí odpovědnost. V každém případě i v tomto členění se jen obtížně hledají nějaká zcela zobecňující kritéria odpovědnosti.“¹¹

Další neméně důležité členění se týká odpovědnosti spjaté se zaviněním (subjektivní odpovědnost) a odpovědnosti objektivní (existence možnosti liberace v zákonem stanovených případech; k této problematice více dále). Např. trestní právo ve vztahu k fyzickým osobám vychází zásadně ze zavinění (není-li v trestním zákoníku stanoveno jinak, musí se jednat o úmysl). Zatímco třeba u zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, je dána objektivní odpovědnost. Důvodem pro výše uvedené je jednoznačně to, že prokázat zavinění jedné jediné konkrétní fyzické osoby je náročné, obzvláště takové jednání, které má být právnické osobě přičítáno. OdpŠk nevyklučuje subjektivní odpovědnost (řeší to za stanovených podmínek prostřednictvím institutu tzv. regrese, o které bude blíže pojednáno v podkapitole 3.9.8 této práce), ale jinak vychází z objektivní odpovědnosti. V jistém smyslu se tedy zcela jasně jedná o hybrid. S ohledem na dále uvedené se jedná o zcela logický krok ze strany zákonodárce.

Příkladem objektivní odpovědnosti může být následující nález Ústavního soudu České republiky: „V dané věci je zřejmé, že odvolací soud při posouzení důvodnosti nároku stěžovatelky na náhradu škody podle 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, nezohlednil skutečnost, že škoda, která stěžovatelce vznikla, přímo souvisela s její procesní obranou proti elektronickému platebnímu rozkazu, který byl vydán „omylem“, což ostatně stát jako vedlejší účastník ani obecné soudy nezpochybnily. Uvedený omyl zjevně vyplynul z chyby v aplikaci Centrálního elektronického rozkazu, který byl ve zkušebním provozu a za jehož chod odpovídá ten, kdo jej do provozu uvedl a provozoval – tedy stát. Pochybení tedy vzniklo již vydáním předmětného elektronického platebního rozkazu, ačkoli řízení ve věci samé bylo již dříve pravomocně zastaveno a takto mělo být také evidováno v systému. Jinými slovy – jestliže by nebyl elektronický platební rozkaz vadně vydán, stěžovatelka by nemusela vynaložit finanční prostředky za právní zastoupení advokátem na svou procesní obranu a žádná škoda, jejíž náhrady by se musela vůči státu domáhat, by jí nevznikla. K výši samotné škody je třeba dodat, že šlo nepochybně o účelně vynaložené

¹¹ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 33 s.

náklady advokátem ve smyslu § 142 odst. 1 občanského soudního řádu, neboť podání odporu proti (byť neúčinnému) platebnímu rozkazu bylo efektivním prostředkem obrany práva stěžovatelky, jak se ostatně ukázalo skrze vydání usnesení o zrušení tohoto platebního rozkazu.“¹² Z citace vyplývá, že došlo k chybě v systému provozovaným státem a stát tak musí nést následky tomu odpovídající. Navíc je z dané citace zřejmé, jak se Ústavní soud vypořádal s tzv. kauzálním nexem¹³.

K liberaci sdělují autoři, pan Mates a pan Severa, toto: „Objektivní odpovědnost bývá pravidelně spojována s možností liberace, což se promítá v tom, že odpovědnost je omezována jen na ty důsledky jednání, které subjekt mohl či měl možnost ovlivnit. Vzhledem k tomu, že odpovědnost nevzniká, prokáže-li odpovědný, že k porušení chráněného zájmu nemohl zabránit ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze od něj požadovat. „Výjimku z výjimky“ pak představuje objektivní odpovědnost bez možnosti liberace, někdy označována jako odpovědnost absolutní, či též absolutní objektivní odpovědnost.“¹⁴

Z výše uvedeného vyplývá, že u subjektů odpovědných dle OdpŠk se nezkoumá zavinění (to by příp. připadalo v úvahu u tzv. regresní úhrady, o které je pojednáno v podkapitole 3.9.8 této práce).

K dalším funkcím se vyjadřují pan Mates a pan Severa takto: „S odpovědností je spojena celá řada funkcí, které mohou v různých druzích odpovědnosti hrát větší či menší roli. Tak se rozeznává funkce reparační, resp. kompenzační a satisfakční (vystupují zejména v právu civilním), výchovná, represivní (uplatňuje se hlavně v právu trestním a správním právu trestním), signalizační, příp. i jiné.“¹⁵

OdpŠk je tedy koncipován na objektivní odpovědnosti s tím, že je možná následná tzv. regresní náhrada, kterou už ale stát řeší poté s odpovědnou osobou. Je tomu tak proto, že stát následně může vymáhat vzniklou újmu po subjektu, který ji způsobil. Pokud je tedy stát příslušný k náhradě majetkové škody či nemajetkové újmy, pak ji nahradí poškozenému a následně ji vymáhá po odpovědném subjektu, který ji způsobil. V rámci tohoto zákona dochází k často ne úplně zanedbatelné náhradě škody či náhradě nemajetkové újmy, takže je objektivní odpovědnost víc než žádoucí.

¹² Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 3625/17, bod 27.

¹³ O vymezení kauzálního nexu pojednává podkapitola 3.4 této práce.

¹⁴ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 35 s.

¹⁵ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 33 s.

K problematice odpovědnosti dle OdpŠk se ve větším detailu zabývá další kapitola této práce.

3. Předběžné projednání dle OdpŠk

3.1 Povaha předběžného pojednání dle OdpŠk

Předběžné projednání dle OdpŠk je zvláštní postup, který v žádné jiné oblasti práva nemá obdoby. Pokud Vám dlužník nezaplatil dlužnou částku, tak Vy nebo Váš právní zástupce zašle dlužníku předžalobní výzvu a po uplynutí lhůty v ní stanovené podá elektronický platební rozkaz, platební rozkaz nebo žalobu u věcně i místně příslušného soudu. Naopak, pokud máte podezření, že došlo ke spáchání trestného činu anebo dokonce byl trestný čin páchan na Vás, pak se obrátíte s trestním oznámením na orgány činné v trestním řízení. Policejní orgán celý případ prověří, vyšetří a následně může celá věc jít k soudu.

Projednání je neformálním procesem a vyznačuje se absencí striktní úpravy postupu. Nejedná se o výkon veřejné moci, tudíž nelze výstup ze strany ministerstva hodnotit jako úřední postup.

Samotný OdpŠk stanovuje v § 26 subsidiaritu užití OZ, což je stěžejní a klíčové v rámci postupu u náhrady majetkové škody a nemajetkové újmy. O závazcích z deliktů pojednává OZ v § 2894 a násl. V případě OdpŠk dochází k uplatnění § 2910 OZ, které zakotvuje právo na náhradu škody z důvodu porušení zákona: „Škůdce, který vlastním zaviněním poruší povinnost stanovenou zákonem a zasáhne tak do absolutního práva poškozeného, nahradí poškozenému, co tím způsobil. Povinnost k náhradě vznikne i škůdci, který zasáhne do jiného práva poškozeného zaviněným porušením zákonné povinnosti stanovené na ochranu takového práva.“¹⁶ Dle komentářové literatury postačuje i nedbalost: „Zavinění se předpokládá (presumuje) ve formě nedbalosti (§ 2911). Zavinění podle komentovaného ustanovení se musí vztahovat k porušení právní povinnosti a k zásahu do práva poškozeného, nikoliv též k újmě z tohoto zásahu vzešlé.“¹⁷

„Je rozlišována: (i) nedbalost vědomá (*culpa luxuria*), kdy škůdce věděl, že svým jednáním může újmu způsobit, avšak bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že ji nezpůsobí, a (ii) nedbalost nevědomá (*culpa negligentia*), kdy škůdce nevěděl, že svým jednáním může újmu způsobit, ačkoliv to podle okolností a vzhledem ke svým osobním poměrům předvídat měl a mohl. Vědomá nedbalost se shoduje s nepřímým úmyslem ve složce vědění

¹⁶ § 2910 OZ

¹⁷ PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cit. k 1. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

(intelektuální), ale oproti nepřímému úmyslu zde chybí volní složka vyjádřená srozuměním; jednající ví, že může způsobit škodu, avšak nechce ji způsobit a ani s tím není srozuměn; naopak spoléhá na to, že škodu nezpůsobí. Pro účely rozlišení vědomé nedbalosti od nepřímého úmyslu je třeba hodnotit, zda důvody, pro které jednající spoléhá na to, že škodu nezpůsobí, mají charakter takových konkrétních okolností, které sice v posuzovaném případě nebyly způsobilé zabránit škodě (nešlo o „přiměřené“ důvody), které by ale v jiné situaci a za jiných podmínek k tomu reálně způsobilé být mohly.“¹⁸

3.2 Podmínky předběžného projednání

Na úvod je zapotřebí vymezit podmínky předběžného projednání nároku, které jsou následující:

- 1) Bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, nezákonná vazba, nezákonný trest, nezákonné ochranné opatření anebo došlo k nesprávnému úřednímu postupu.
- 2) Nezákonné rozhodnutí, nezákonná vazba, nezákonný trest, nezákonné ochranné opatření nebo nesprávný úřední postup byly způsobeny buď státním orgánem nebo právnickou či fyzickou osobou při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem či na základě zákona či územně samosprávným celkem v přenesené působnosti. a dále rovněž notářem či soudním exekutorem.¹⁹
- 3) Na základě rozhodnutí, vazby, trestu, ochranného opatření nebo úředního postupu musí vzniknout majetková škoda či nemajetková újma poškozenému.
- 4) Musí být dána příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím, nezákonnou vazbou, nezákonným trestem, nezákonným ochranným opatřením nebo nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy.
- 5) Nárok nesmí být promlčen.

Jednotlivé podmínky si nyní rozebereme ve větším detailu níže.

Jako první je zapotřebí si nadefinovat samotné klíčové pojmy, které nás budou provázet celou bakalářskou prací:

A) Nezákonné rozhodnutí

¹⁸ PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cit. k 5. února 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹⁹ Pokud vznikne poškozenému nárok dle OdpŠk v rámci samostatné působnosti územně samosprávného celku, pak není podmínkou, aby poškozený napřed podal žádost na ministerstvo a následně v rámci tzv. předběžného projednání nároku došlo k vydání stanoviska, aby se mohl obrátit na soud. V tomto případě poskytuje zákonodárce pouze možnost poškozenému podat žádost na příslušné ministerstvo, ale může se rovněž obrátit rovnou na soud.

Nezákonné rozhodnutí je výsledkem řízení, přičemž rozhodnutí samotné musí být v rozporu s právem. Ministerstvo nebude samo o sobě zkoumat, zda je dané rozhodnutí v rozporu s právem či nikoliv, neb taková pravomoc přísluší pouze a výhradně soudnímu aparátu. Na ministerstvo je možné se s žádostí obrátit až v situaci, kdy má poškozený k dispozici rozhodnutí, které deklaruje, že předchozí rozhodnutí bylo nezákonné. K tomu, aby bylo rozhodnutí deklarováno jako nezákonné, je zapotřebí využít procesních institutů k tomu určených dle konkrétního typu řízení, protože existují různé druhy řízení a právní úprava v rámci soudního řízení se liší právě dle předmětu projednávané věci.

„V souladu se zásadou presumpce správnosti rozhodnutí není soud v řízení o odpovědnosti státu za škodu oprávněn sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení a podmínka nezákonnosti rozhodnutí je splněna pouze tehdy, bylo-li toto pravomocné rozhodnutí skutečně jako nezákonné zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Zrušujícím nebo měnícím rozhodnutím je naopak soud vázán ve smyslu výslovné dikce věty druhé komentovaného ustanovení a není oprávněn sám posuzovat, zda ke zrušení došlo právem, či nikoliv. Je zároveň vázán důvody, pro které příslušný orgán rozhodnutí zrušil. Nezákonností je jak nesprávné právní posouzení otázek hmotněprávních, tak pochybení procesní, mělo-li vliv na správnost rozhodnutí. Ne vždy je však důvodem zrušení rozhodnutí jeho nezákonnost – jsou případy, kdy se po vydání napadeného rozhodnutí změnila situace natolik, že již v době, kdy se rozhoduje o opravném prostředku, netrvají důvody pro existenci rozhodnutí a ke změně či zrušení dochází nikoliv pro nezákonnost, nýbrž z jiných důvodů (například zatýkácí rozkaz byl zrušen nikoliv pro nezákonnost, nýbrž proto, že obviněný byl zadržen a vyslechnut, tedy že pominuly důvody pro vydání zatykače). Pak ovšem tato podmínka odpovědnosti státu za škodu naplněna není.“²⁰

„Podmínka zrušení či změny pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost je natolik základní, že nemůže být nahrazena tím, že účastníku není přičítáno k tíži nepodání řádného opravného prostředku podle § 8 odst. 3 (srov. § 8 32–35); ani jestliže by poškozený naplňoval důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu tohoto ustanovení, pro které nepodal řádný opravný prostředek, nemůže stát za škodu odpovídat, nebylo-li předmětné rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno či změněno. Ze zákona totiž nelze nikterak dovodit, že by stát odpovídal za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo zrušeno.“²¹

²⁰ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 94–95 [cit. k 2. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

²¹ Tamtéž.

„Ani v případě, že procesní předpis nepřipouští proti určitému rozhodnutí opravný prostředek (srov. například příkaz k domovní prohlídce, kde přichází v úvahu jen ústavní stížnost), nelze naplnění zákonného požadavku změny či zrušení rozhodnutí pro nezákonnost nahradit předběžným posouzením této otázky soudem v odškodňovacím řízení. Jestliže je ovšem možné dosáhnout vyslovení deklaratorního vyslovení nezákonnosti rozhodnutí výrokem NS na základě stížnosti pro porušení zákona v trestním řízení, má takový výrok účinek požadovaný § 8 odst. 1, ačkoliv nedochází ke zrušení či změně napadeného rozhodnutí.“²²

Stěžejní podmínkou pro uplatnění nároku dle OdpŠk je vyčerpání opravných prostředků: „Základní podmínkou nároku na náhradu škody je okolnost, že rozhodnutí, kterým byla škoda způsobena, nabylo po vyčerpání procesních prostředků uvedených v § 8 odst. 3 OdpŠk právní moci a že bylo pro nezákonnost příslušným orgánem zrušeno nebo změněno.“²³

„Povinnost vyčerpat řádné procesní prostředky, které jsou taxativně uvedeny v § 8 odst. 3 OdpŠk, se týká jen takovýchto prostředků poskytnutých v rámci veřejné správy (zejména odvolání, rozklad). Například ten, kdo proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí nepodal odvolání, ačkoliv je de iure podat mohl, takže toto rozhodnutí nabylo právní moci, by tedy neměl nárok na náhradu škody tímto rozhodnutím způsobené, i kdyby bylo pro nezákonnost zrušeno v přezkumném řízení (§ 94 n. SpŘ), ledaže by bylo uznáno, že jde o případ hodný zvláštního zřetele (§ 8 odst. 2 OdpŠk). Na účastníkovi řízení se tedy požaduje, aby využil všechny právní prostředky, které má k dispozici a učinil tak všechno, co bylo v jeho silách, aby škodu odvrátil např. tím, že dosáhne zrušení nebo změny rozhodnutí u odvolacího orgánu. Pokud se mu to nepodaří, musí hledat jiné cesty uvnitř veřejné správy (např. podnět k přezkumnému řízení) nebo se domáhat ochrany soudem. Soudní ochrana je ovšem od 1. ledna 2003 „rozpolcena“ (viz část devátou, kap. XLI.). Jde-li o rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromoprávní, je žaloba proti němu ve správním soudnictví nepřípustná a civilní soud je v řízení podle části páté OSŘ nemůže zrušit ani změnit.“²⁴ Toto lze hodnotit za více než vhodné, neboť napřed je třeba, aby účastník řízení využil všechny možné prostředky za účelem obrany a jen pasivně nevyčkával na to, až nastane možnost obrátit se se svou žádostí

²² Tamtéž.

²³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo* [online databáze]. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 438 [cit. k 10. února 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

²⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo* [online databáze]. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 438–439 [cit. k 10. února 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

k příslušnému ministerstvu²⁵, což je zcela v souladu s obecným principem „vigilantibus iura skripta sunt“²⁶

Nejvyšší soud se již zabýval spornou situací ohledně posouzení účastenství: „Chybné posouzení účastenství soudem nepředstavuje nesprávný úřední postup; projeví se přímo v rozhodnutí samém.“²⁷ Tuto problematiku ve větším detailu rozvinul pan Simon ve své odborné publikaci: „Chybné posouzení účastenství soudem nepředstavuje nesprávný úřední postup, neboť eventuální pochybení soudu v úsudku o tom, kdo je (má být) účastníkem řízení, se projeví přímo v rozhodnutí samém, totiž v tom, o čích právech a povinnostech je jím rozhodováno a pro koho je závazné (§ 159a OSŘ). Tomuto závěru ostatně odpovídá i důvodová zpráva k zákonu č. 58/1969 Sb., která za osobu oprávněnou uplatnit nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím označuje i toho (jako účastníka ve smyslu § 2 OdpŠk 1969), kdo k řízení nebyl přibrán, ačkoli podle zákona účastníkem byl.“²⁸

Problematická by mohla být situace, kdy není dán odkládací účinek u odvolání: „Jestliže odvolací orgán odvoláním napadené rozhodnutí pro nezákonnost zruší nebo změní, přichází v úvahu nárok na náhradu škody. Výkladová potíž vzniká v případě, kdy odkladný účinek nemá odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, jímž se např. omezuje nebo odnímá nějaké oprávnění, protože podle názoru vysloveného soudy ve správním soudnictví nelze v takovém případě o „vykonatelnosti“ rozhodnutí mluvit. Zdá se však, že v intencích zákona č. 82/1998 Sb. (ochrana poškozeného) bude spíše výklad, že „vykonatelností“ se rozumí také „účinnost“ rozhodnutí, takže při zrušení nebo změně takového rozhodnutí odvolacím orgánem přichází v úvahu i nárok na náhradu škody (ovšem jen v případě zrušení nebo změny pro nezákonnost: bylo-li např. prvostupňové rozhodnutí v době jeho vydání zákonné, protože v té době účastník řízení podmínky pro zachování dosavadního oprávnění nesplňoval, splnil je však dodatečně ještě před rozhodnutím odvolacího orgánu, jeho nárok na náhradu škody v úvahu zjevně nepřichází). Správní řád vytváří podklad pro odstranění těchto výkladových potíží, protože jeho ustanovení o vykonatelnosti platí obdobně i pro jiné právní účinky

²⁵ V rámci OdpŠk existují výjimky, kdy se lze se svým nárokem obrátit přímo na soud, o kterých je dále pojednáno v podkapitole 3.9.1 této práce.

²⁶ V překladu z latiny: „Bdělým náleží práva.“

²⁷ Nejvyšší soud: Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 9. 2005, sp. zn. 25 Cdo 40/2005, právní věta

²⁸ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 98–99 [cit. k 12. únoru 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

rozhodnutí.“²⁹ Ustanovení § 85 odst. 2 a 3 SŘ uvádí, za jakých podmínek je možné odkladný účinek vyloučit, přičemž se jedná o tyto:

- jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem;³⁰
- hrozí-li vážná újma některému z účastníků;³¹
- požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu;³²
- z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků nebo veřejného zájmu.³³

Řešení nalezneme v § 74 odst. 3 SŘ: „Ustanovení o vykonatelnosti platí obdobně i pro jiné právní účinky rozhodnutí.“ Zákonodárce tedy správně tento právní problém vyřešil v rámci samotné dikce zákona, kde pro situaci preventivně zakotvil právní normu obsahující řešení.

Nevýhodou je, že spojení nezákonné rozhodnutí není jednoznačně definováno zákonodárcem: „Zákon výslovnou, resp. legální definici pojmu nezákonné rozhodnutí nepodává, z logiky věci se přitom rozumí, že nezákonné rozhodnutí musí být takové, které je samo v rozporu se zákonem, resp. hmotným právem, nebo bylo vydáno v řízení postiženém závažnými procesními vadami.“³⁴

Nyní se budeme zabývat zajímavými judikáty v souvislosti s nezákonným rozhodnutím. Autorka práce se rozhodla pro výběr soudních rozhodnutí, které vymezují aktivní legitimaci anebo se vyjadřují k problematice vztahu jednatelů a společností s ručením omezením v souvislosti nároku na náhradu škody v rámci OdpŠk.

Ve vztahu k právníkům osobám bylo již jasně vymezeno, že „Právníkům osobě může vzniknout nárok na zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou jí nezákonně zahájeným trestním stíháním.“³⁵, ale současně „Obchodní společnost nemá podle zákona č. 58/1969 Sb. ve znění účinném před 15. 5. 1998 právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, která jí vznikla v důsledku trestního stíhání jejího jednatelů.“³⁶ Je tedy

²⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo* [online databáze]. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 439 [cit. k 15. únoru 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

³⁰ § 85 odst. 2 písm. a) SŘ

³¹ § 85 odst. 2 písm. b) SŘ

³² § 85 odst. 2 písm. c) SŘ

³³ § 85 odst. 3 SŘ

³⁴ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 40-41

³⁵ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2022, sp. zn. 30 Cdo 3274/2021, právní věta

³⁶ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1956/2004, právní věta

samozřejmě možné uplatňovat nárok dle OdpŠk i jako právnická osoba a za splnění zákonných podmínek jí může být nárok přiznán. Není však možné, aby právnická osoba požadovala nárok dle OdpŠk vůči státu z důvodu, že byl nezákonně trestně stíhán její jednatel, a to z důvodu, že právnická osoba nebyla účastníkem trestního stíhání: „Odvolací soud však nesouhlasil se závěrem o aktivní legitimaci žalobkyně a naopak dovodil, že žalobkyně (obchodní společnost) jako právnická osoba nebyla účastníkem trestního řízení vedeného proti jejímu jednatele, a proto nemůže ve smyslu ustanovení § 2 zákona uplatňovat nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím vydaným v trestním řízení. Ve vztahu k žalobkyni by v úvahu mohla připadat odpovědnost státu za škodu podle § 18 zákona, avšak k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo, neboť délka trestního řízení odpovídala skutkové náročnosti věci, jednatel žalobkyně výhrady v tomto směru nevznášel a na konkrétní průtahy sama žalobkyně nepoukázala. Odvolací soud se konečně ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně o nedostatku příčinné souvislosti mezi zahájením trestního stíhání jednatele žalobkyně a vznikem tvrzené škody.“³⁷ Nárok na náhradu škody za nezákonnou vazbu jednatele je dán, ale musí být jednoznačně prokázána příčinná souvislost, o které bude pojednáno ve větším detailu v rámci podkapitoly 3.4 této práce.

Nejvyšší soud rovněž dovodil aktivní legitimaci osoby oznamovatele trestného činu v rámci OdpŠk: „Oznamovatel trestné činnosti je ve smyslu § 7 odst. 1 OdpŠk účastníkem řízení, v němž orgán činný v trestním řízení rozhodl o odložení trestního stíhání, a je tak oprávněnou osobou k uplatnění nároku na náhradu škody způsobené takovým rozhodnutím, pokud ovšem bylo pro nezákonnost zrušeno či změněno.“³⁸ I osoba, která podá trestní oznámení, může být oprávněna k náhradě škody v intencích OdpŠk.

Nejvyšší soud nepřiznal aktivní legitimaci vlastníkově akcií společnosti v rámci konkurzního řízení u dané společnosti: „Vlastník akcií obchodní společnosti, která je účastníkem konkurzního řízení, není aktivně legitimován ve sporu o náhradu škody, která měla být podle žaloby způsobena nezákonným rozhodnutím o prohlášení konkurzu.“³⁹

B) Nezákonná vazba

Dle § 6a OdpŠk je možné rovněž u porušení práva na osobní svobodu poškozeného se obrátit na ministerstvo v intencích zákona. Toto se však nevztahuje pouze na nezákonnou vazbu, ale také na výkonu částečného trestu či úplného trestu, ačkoliv byl později poškozený

³⁷ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1956/2004, bod 2.

³⁸ Nejvyšší soud: Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4431/2009, právní věta

³⁹ Nejvyšší soud: Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5148/2007, právní věta

zproštěn, dále za specifických podmínek u zastavení trestního stíhání a rovněž také u částečného či úplného výkonu ochranného opatření, pokud bylo později rozhodnutí o ochranném opatření zrušeno pro nezákonnost.

„Pro vznik odpovědnosti podle § 9 se nevyžaduje, aby rozhodnutí o vzetí do vazby (prodloužení vazby) bylo pro nezákonnost zrušeno. Podstatné je, zda poškozený na základě vazebního rozhodnutí skutečně vazbu vykonal a zda mu v příčinné souvislosti s tím vznikla škoda, přičemž rozhodující okolností je způsob skončení (výsledek) trestního řízení. Podmínkou vzniku práva na náhradu škody je takový výsledek trestního řízení, při němž nedojde k odsouzení dotyčného, resp. k pravomocnému vyslovení jeho viny za skutek, v souvislosti s nímž byl vzat do vazby. Těmto podmínkám odpovídá zastavení trestního stíhání, zproštění obžaloby a postoupení věci jinému orgánu. Zákon tedy odškodňuje i vazbu zákonnou [srov. též čl. 5 odst. 1 písm. c) EÚLP, podle nějž nikdo nesmí být zbaven svobody kromě případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem, mimo jiné dojde-li k zákonnému zatčení nebo jinému zbavení svobody osoby za účelem předvedení před příslušný soudní orgán pro důvodné podezření ze spáchání trestného činu nebo jsou-li oprávněné důvody k domněnce, že je nutné zabránit jí ve spáchání trestného činu nebo v útěku po jeho spáchání], tedy i případy, kdy byla v souladu s Listinou i Úmluvou vykonána opodstatněná vazba, avšak trestně stíhaná osoba nebyla pravomocně odsouzena.“⁴⁰ Chrání se zde svoboda člověka, který byl nezákonně ve vazební věznici, a výše uvedené podmínky jsou tedy poměrně samozřejmé. Lze odškodnit pouze poškozeného, který vazbu vykonal a v rámci výkonu vazby mu vznikla majetková škoda (může však dojít ke vzniku také nemajetkové újmy), přičemž následně je vyslovena nevina poškozeného ve věci, v rámci které vykonával vazbu.

„Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2003, sp. zn. 25 Cdo 882/2003, publikovaného ve Sbírce pod R 15/2005, vyplývá, že k závěru, že si poškozený ve smyslu § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb. zavinil vazbu sám, postačuje, zavinil-li naplnění i jen jednoho z více důvodů, pro něž byl vzat do vazby. K tomu je třeba dodat, že zavinění obviněného na vzetí do vazby, které vylučuje odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím o vazbě podle § 9 zákona č. 82/1998 Sb., nelze ztotožňovat se zaviněním na zahájení trestního stíhání, neboť skutečnosti, jež jsou předpokladem zahájení trestního stíhání, jsou odlišné od skutečností, které byly důvodem pro vzetí obviněného do vazby [§ 67 písm. a), b), c) TrŘ]. Z tohoto hlediska není významné to, zda jednání obviněného

⁴⁰ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 119–120 [cit. k 21. únoru 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

vyvolalo podezření, že byl spáchán trestný čin, a zda naplnilo skutkovou podstatu trestného činu, pro který byl stíhán, nýbrž to, zda jeho chování vyvolalo obavu zakládající důvod, pro který byl vzat do vazby. Shledal-li soud rozhodující o vazbě více vazebních důvodů, postačuje k vyloučení odpovědnosti státu i to, že obviněný zavinil jen některý z nich. Pro úplnost dodávám, že proti tomuto rozhodnutí byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. II. ÚS 75/04, odmítl.⁴¹ Pokud ovšem dá poškozený důvod k vzetí do vazby (tedy jsou naplněny podmínky uvedené v § 67 TŘ, pak není možné jej následně odškodnit dle OdpŠk. Lze souhlasit s tím, že pokud poškozený jedná tak, že je dána obava z naplnění důvodů pro vzetí do vazby, ať už tzv. útěkové (§ 67 písm. a) TŘ), koluzní (§ 67 písm. a) TŘ), nebo předstižné (§ 67 písm. a) TŘ), pak je to toliko záležitost poškozeného. Otázkou zůstává, zda to není příliš přísné pro poškozené, které většinou právní povědomí nemají a nakolik byla důvodnost vyhodnocena státem za oprávněnou.

Nejvyšší soud se zabýval problematikou ztráty na výdělku u osoby, která sice nebyla zaměstnaná, ale v dané době měla přislíbenou práci: „K odškodnitelné ztrátě na výdělku za dobu vazby může výjimečně dojít, nepracoval-li poškozený v době vzetí do vazby, avšak prokazatelně měl do zaměstnání nastoupit a jen v důsledku vzetí do vazby se tak nestalo. Poškozený musí prokázat, že měl již uzavřenu pracovní smlouvu nebo jinou dohodu, na jejímž základě měl dosáhnout určitého příjmu, a vzetí do vazby mu zabránilo do práce nastoupit, případně alespoň že měl uzavření nového pracovního nebo obdobného poměru u konkrétního zaměstnavatele sjednáno (tzn. že se s ním předběžně dohodl na době nástupu a pracovním zařazení) a vzetí do vazby mu znemožnilo pracovní smlouvu uzavřít. Ztráta možnosti hledat si pracovní uplatnění, ztrátu na výdělku nepředstavuje.“⁴² Tento judikát je velmi zajímavý, protože zakládá právo osob, které již mají uzavřenou pracovní smlouvu s konkrétním datem nástupu, který zatím nenastal nebo již má u konkrétního zaměstnavatele domluvené, že nastoupí k němu a bude pro něj vykonávat práci dle pokynů zaměstnavatele, jeho jménem a na jeho účet, na nárok v podobě ztráty na výdělku vůči státu.

C) Nesprávný úřední postup

Zákonodárce nezakotvil v OdpŠk úplnou legální definici nesprávného úředního postupu: „S výjimkou § 13 odst. 1 věty druhé a třetí není nesprávný úřední postup v zákoně blíže definován, jde ostatně o úmysl zákonodárce, neboť podle důvodové zprávy výstižnou definici

⁴¹ VOJTEK, Petr. *Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury*. Soudní rozhledy [online databáze], 2005, č. 6, s. 205-210 [cit. k 23. únoru 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁴² Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2035/2000, právní věta

nesprávného úředního postupu nelze pro jeho mnohotvárnost podat. Je tedy třeba se opřít zejména o výklady tohoto pojmu podávané právní teorií a o závěry rozhodovací praxe soudů, které vycházejí z toho, že jde o ty případy vzniku škod, které byly vyvolány jinou činností státních orgánů než rozhodovací. 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. Ačkoliv není vyloučeno, aby škoda, za kterou stát odpovídá, byla způsobena i nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací, je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí. Pokud orgán státu zjišťuje či posuzuje předpoklady pro rozhodnutí, shromažďuje podklady (důkazy) pro rozhodnutí, hodnotí zjištěné skutečnosti, právně je posuzuje apod., jde o činnost přímo směřující k vydání rozhodnutí; případné nesprávnosti či vady tohoto postupu se pak projeví právě v obsahu rozhodnutí a mohou být zvažovány jedině z hlediska odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (sem patří celá škála případů s konkrétním obsahem, počínaje například posuzováním podmínek pro vydání rozhodnutí ve stavebním řízení, konče shromažďováním podkladů v trestním řízení, které skončilo odložením věci). Přitom ani skutečnost, že řízení vedené orgánem státu při výkonu jeho pravomoci vyústilo v rozhodnutí, jehož se účastníci domáhali, sama o sobě nevyklučuje odpovědnost státu za škodu způsobenou v průběhu tohoto řízení nezákonným rozhodnutím procesního charakteru či nesprávným úředním postupem, například nezačal-li stavební úřad před vydáním stavebního rozhodnutí územní řízení, musel-li pochybení později napravovat, a v důsledku toho sice poškozený obdržel stavební povolení, proti němuž neměl důvod se odvolávat, avšak zpoždění s jeho vydáním mu způsobilo škodu.“⁴³

Nejvyšší soud ve svém rozsudku definuje nesprávný úřední postup následovně: „Nesprávným úředním postupem se rozumí porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti (zpravidla jde o postup, který nesouvisí s rozhodovací činností). Ačkoliv není vyloučeno, aby k nesprávnému úřednímu postupu došlo v rámci činnosti rozhodovací, je pro odpovědnost podle § 18 zákona určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí. Z tohoto hlediska je nesprávným úředním postupem souvisejícím s rozhodovací činností např. i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí,

⁴³ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 146–147 [cit. k 25. únoru 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení.“⁴⁴

Nejedná se však o jediné či dokonce první rozhodnutí Nejvyššího soudu, která se snaží nějak vypořádat s absencí legální definice daného slovního spojení: „Zákon č. 58/1969 Sb. bližší definici nesprávného úředního postupu nepodává, z obsahu tohoto pojmu i z výkladu zákona však vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoli činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu. Zpravidla není možné úřední postup předpisem upravit natolik detailně, aby pokrýval všechny představitelné dílčí kroky, které je třeba při výkonu pravomocí učinit. Správnost úředního postupu musí být tedy poměřována i hlediskem účelu, k jehož dosažení postup státního orgánu směřuje.“⁴⁵

Nejvyšší soud v rámci své rozhodovací činnosti zcela vyloučil možnost subsumpce procesu uzavírání mezinárodní smlouvy a přistoupení či odstoupení od mezinárodní smlouvy pod pojem nesprávný úřední postup: „Vyjednávání státu na půdě mezinárodního společenství o uzavření mezinárodní smlouvy a jejím obsahu, o přistoupení k tomuto aktu či o odstoupení od něj je výrazem vůle suverénního státu a jeho politiky. Je-li tato činnost prováděna v souladu s procedurálními pravidly obsaženými v mezinárodních a vnitrostátních právních normách, nelze ji považovat za nesprávný úřední postup a nelze z ní dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým fyzickým a právnickým osobám, jejichž postavení se smlouva dotkla.“⁴⁶

Dle rozsudku z Nejvyššího soudu rovněž není možné, aby za úřední postup bylo považován výsledek dohodovacího řízení: „Zveřejnění výsledku dohodovacího řízení o hodnotě bodu a výši úhrad zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví České republiky není úředním postupem, s nímž by se spojovala odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci.“⁴⁷

Nejvyšší soud se rovněž zabýval posouzením, zda proces přijímání zákonů může být úředním postupem: „Proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu České republiky není úředním postupem ve smyslu §13 zák. o odpov. za škodu

⁴⁴ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000, bod 7.

⁴⁵ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 786/99, bod 8.

⁴⁶ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 627/2006, právní věta

⁴⁷ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007, právní věta

a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům.“⁴⁸

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006, se týkal právnímu posouzení u skutkového stavu, kdy se osoba vydávala neoprávněně za úřední osobu. Nejvyšší soud ČR k tomuto zaujal v rámci rozsudku následující postoj: „Nejde o nesprávný úřední postup, byla-li škoda způsobená jednáním pachatele, který se vydával za úřední osobu, a to bez ohledu na to, že vystupoval v uniformě, která mu při skončení služebního poměru nebyla odebrána.“⁴⁹ Toto může být poměrně kontroverzní závěr, protože se tímto zakládá zvýšená odpovědnost poškozeným na zjišťování, zda osoba vystupující např. jako součást policejního sboru coby bezpečnostní složky, skutečně trvá služební poměr na dané pozici či nikoliv a na základě výše uvedené skutečnosti poškozeným teprve u prokázání, že osoba jednala dle svého skutečného postavení v rámci služebního poměru u Policie České republiky, může být přiznán nárok v rámci nesprávného úředního postupu dle OdpŠk.

Zajímavé je rozhodnutí Nejvyššího soudu pojednávající o excesu policistů: „Stát neodpovídá za škodu, která vznikla trestnou činností policistů, jestliže neplnili služební povinnosti plynoucí jim ze zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, nýbrž sledovali výlučně uspokojování svých vlastních zájmů a potřeb.“⁵⁰

Nejzajímavější je však rozhodnutí Městského soudu v Praze, které dovedlo, že nečinnost prezidenta České republiky vůči nevydání rozhodnutí o jmenování soudce je nesprávným úředním rozhodnutím: „Z toho, že nesprávným úředním postupem byla v tomto případě nečinnost prezidenta, spočívající v nevydání rozhodnutí o návrhu vlády na jmenování žalobce do funkce soudce, nelze dovozovat žádnou výjimku z režimu ustanovení § 31a odst. 3 písm. a/ až e/ zák. č. 82/1998 Sb. I pro tento nesprávný úřední postup třeba totiž považovat za jediná východiska pro spravedlivé stanovení výše přiměřeného zadostiučinění kritéria uvedená v tomto ustanovení.“⁵¹

Mezi nesprávný úřední postup zákonodárce zařadil i tzv. průtahy v řízení.

„Méně problémů bude činit vymezení průtahů řízení tam, kde zákon pro vydání rozhodnutí (provedení úkonu) stanoví lhůtu, jako je tomu namátkou v občanském soudním

⁴⁸ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, právní věta

⁴⁹ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006, právní věta

⁵⁰ Nejvyšší soud: Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2699/2010, právní věta

⁵¹ Městský soud v Praze: Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. 30 Co 30/2010, bod 9.

řízení pro rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření (§ 75 odst. 4, 5 OSŘ), v řízení trestním pro rozhodování o výši náhrady a odměny tlumočnicka, o znalečném a o výši odměny a náhrady hotových výdajů obhájce či ustanoveného zmocněnce poškozeného (§ 29 odst. 2, § 111 odst. 2 a § 151 odst. 3, 6 TrŘ) či v řízení správním podle § 49 SpŘ. Obecně však pro občanskoprávní soudní (včetně správního soudnictví) nebo trestní řízení, zejména ve věci samé, platí, že vzhledem k velmi odlišnému stupni složitosti a náročnosti jednotlivých sporů (věcí), které jsou projednávány, není až na výjimky dosti dobře možné obecně (např. předpisem) stanovit lhůtu, v níž by soud měl věc rozhodnout. Východiskem je pak zejména ustanovení čl. 38 odst. 2 LPS (každý má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů) ve spojení s příslušnými ustanoveními jednotlivých soudních procesních předpisů (např. § 6 OSŘ či 2 odst. 4 věta první TrŘ); měřítkem správnosti úředního postupu z hlediska včasnosti rozhodnutí bude splnění zásady rychlosti soudního řízení, která zakládá významné právo účastníka, aby jeho věc byla soudem projednána a bylo o ní rozhodnuto bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě. Nejde však o hledisko absolutní, které by mohlo převážet jiné požadavky na soudní rozhodování, jimiž je např. i povinnost soudu opřít své rozhodnutí o spolehlivě zjištěný skutkový stav věci, obzvláště v případech, kdy jsou kupříkladu v civilním řízení některé skutečnosti mezi účastníky sporné. Za porušení zásady rychlosti řízení, které je ve svém důsledku nesprávným úředním postupem, lze proto považovat jen takový postup soudu v řízení, kdy doba jeho průběhu neodpovídá složitosti, skutkové a právní náročnosti projednávané věci, a kdy délka řízení tkví v příčinách vycházejících z působení soudu v projednávané věci; není přitom podstatné, zda průtahy mají původ v činnosti (nečinnosti) jurisdikční či správní složky, tedy zda byly způsobeny neodpovědným (liknavým) přístupem soudce (důvody subjektivní) nebo nedostatečným personálním či materiálním vybavením soudu (důvody objektivní).⁵²

Výše uvedené již ostatně vymezil sám Nejvyšší soud: „Za porušení zásady rychlosti řízení, které je ve svém důsledku nesprávným úředním postupem ve smyslu § 18 zákona č. 58/1969 Sb., lze považovat jen takový postup soudu v řízení, kdy doba jeho průběhu neodpovídá složitosti, skutkové a právní náročnosti projednávané věci, a kdy délka řízení tkví v příčinách vycházejících z působení soudu v projednávané věci; stát však nemůže odpovídat za průtahy, které jsou způsobeny nedostatkem součinnosti či dokonce záměrným

⁵² VOJTEK, Petr. *Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury*. Soudní rozhledy [online databáze], 2005, č. 6, s. 205-210 [cit. k 28. únoru 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

působením ze strany účastníků, či jsou vyvolány jinými okolnostmi, které nemají původ v povaze soudů a jejich institucionálním a organizačním vybavení.“⁵³

Ústavní soud ve svém dřívějším nálezu konstatoval: „Je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině a Úmluvě byly respektovány. Případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži občanů, kteří od soudu právem očekávají poskytnutí soudní ochrany v přiměřené době.“⁵⁴

Blíže se k nepřiměřené délce trvání řízení se vyjadřuje stanovisko Nejvyššího soudu, ze kterého následně vycházejí i samotná ministerstva při posuzování nároku poškozeného.

Pro tyto účely je napřed nutné vymezit počátek řízení: „Určení okamžiku, kdy došlo k zahájení řízení, nebude činit větších potíží, neboť ten je zpravidla stanoven přímo zákonem. Zahajuje-li se řízení na návrh, je řízení započato dnem, kdy návrh na zahájení řízení (žaloba) došel orgánu (soudu) - např. § 44 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), nebo § 82 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), či § 32 zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zahajuje-li se řízení z moci úřední (bez návrhu), je řízení zahájeno dnem, kdy rozhodnutí o zahájení řízení bylo doručeno účastníkovi (§ 46 spr. ř., § 81 o. s. ř.). Mělo-li však být správní řízení zahájeno v zákonem předpokládané lhůtě (§ 80 odst. 2 spr. ř.), je významným den, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.“⁵⁵

Konec řízení pak označil Nejvyšší soud následovně: „Co se týče skončení řízení ve smyslu § 32 odst. 3, věta druhá, zákona, je třeba vycházet z toho, že konečným okamžikem řízení je okamžik nabytí právní moci posledního rozhodnutí, které bylo v daném řízení vydáno. V podmínkách České republiky je tedy nutno do doby řízení započítat i případné řízení o dovolání, řízení o kasační stížnosti i řízení o stížnosti ústavní, a to i tehdy, bylo-li toto řízení pro poškozeného neúspěšné (tedy např. i v případě, že ústavní stížnost byla odmítnuta).“⁵⁶

Překvapivé je, že se do celkové délky trvání započítává i přerušení řízení. Dokonce i v situaci, kdy byl civilním soudem nařízen tzv. klid řízení dle § 110 OSŘ, přičemž ustanovení

⁵³ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000, bod 1. právní věty

⁵⁴ Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94, bod 2. právní věty

⁵⁵ Nejvyšší soud: Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, bod 21.

⁵⁶ Tamtéž, bod 34.

obsahuje následující: „Jestliže to účastníci shodně navrhnou nebo jestliže se nedostaví bez předchozí omluvy k jednání anebo jestliže to alespoň jeden z účastníků navrhne a ostatní se nedostaví bez předchozí omluvy k jednání, soud řízení přeruší, jestliže se to nepříčí účelu řízení.“. Tedy i pokud sami účastníci navrhnou soudu, aby řízení přerušil z důvodu jednání stran za účelem mimosoudního řešení sporu a nastolení smíru mezi stranami, tak i tato doba je započítána do řízení. Obdobně situace, kdy se nedostaví žádný z účastníků k řízení nebo se dostaví pouze jeden a ten navrhne přerušení.

Pan Přidal v rámci komentářové literatury však rozvíjí poslední předpoklad, který musí být zákonem naplněn, aby mohl soud přerušit řízení: „Nutnou podmínkou je, že přerušení řízení se nepříčí účelu řízení (například tam, kde účastníci nemají dle hmotného práva možnost dispozice s právním vztahem). Jelikož zákon vyžaduje absenci omluvy účastníka, tak i nedůvodná omluva brání tomuto přerušení řízení. Stejně tak omluva žalobce z jednání učiněná v žalobě, aniž jednání vůbec bylo nařízeno (typicky v řízeních o bagatelní částky), brání přerušení řízení, neboť je jasně patrný účel sledovaný žalobcem, a to, aby řízení co nejrychleji proběhlo. Incidenční řízení o žalobě na určení pravosti, výše nebo pořadí pohledávky v insolvenčním řízení zpravidla nelze přerušit podle ustanovení § 110.“⁵⁷

Nejvyšší soud v rámci započtení přerušeno řízení u nároku dle OdpŠk uvedl ve svém rozsudku následující: „V případě, kdy je posuzované řízení přerušeno z důvodu dle § 109 odst. 2 písm. c) OSŘ, je třeba zkoumat, zda ve vedlejších řízení byla věc projednána v přiměřené lhůtě. Pokud tomu tak je, nelze učinit závěr o tom, že by z důvodu přerušeno řízení byla jeho délka nepřiměřená. Naopak, jestliže ve vedlejších řízení došlo k nesprávnému úřednímu postupu, jenž spočívá v nepřiměřené délce tohoto řízení, zakládá to rovněž nepřiměřenou délku posuzovaného řízení.“⁵⁸

„Otázku důvodnosti přerušeno řízení podle § 109 odst. 2 písm. c) OSŘ v situaci, kdy přerušeno řízení stále trvá, nemůže soud v kompenzačním řízení posuzovat. K posouzení důvodnosti přerušeno řízení slouží odvolání proti usnesení o přerušeno řízení. V kompenzačním řízení lze důvodnost přerušeno řízení posoudit zpravidla až v době, kdy již odpadl důvod přerušeno řízení, neboť teprve tehdy bude zřejmé, zda bylo přerušeno řízení pro vyřešení jiné otázky v řízení vedlejších přínosné nebo

⁵⁷ SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, aktualizováno k roku 2023 [cit. k 1. březnu 2024]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz).

⁵⁸ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 840/2011, odst. 1 právní věty

zbytečné, což může mít vliv na závěr o porušení práva účastníků posuzovaného řízení na projednání jejich věci v přiměřené lhůtě.⁵⁹ Z toho vyplývá, že je napřed potřeba využít prostředky právní obrany a zároveň zkoumat nepřiměřenou délku řízení je možné až poté, kdy dojde k odpadnutí překážky, pro kterou bylo řízení přerušeno a bude tak i možné zpětně posoudit důvodnost přerušování. S tímto nelze než souhlasit.

K samotné přiměřené délce řízení Nejvyšší soud konstatuje následující: „Při posuzování přiměřenosti délky řízení je nutno vzít v úvahu dvě (zčásti protichůdné) složky práva na spravedlivý proces, totiž právo účastníka, aby jeho věc byla projednána a rozhodnuta v přiměřené době, a zároveň obecný požadavek, aby v řízení bylo postupováno v souladu s právními předpisy a byla zajištěna spravedlivá ochrana práv účastníka (např. § 2 o. s. ř., § 2 s. ř. s., § 1 tr. ř.). Již z tohoto důvodu není možné vycházet z nějaké abstraktní, předem dané doby řízení, která by z pohledu § 31a zákona, popř. čl. 6 Úmluvy mohla být pokládána za přiměřenou. Je třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem individuálního případu.“⁶⁰

A rovněž Nejvyšší soud stanovuje výjimku: „Od obecného pravidla, že přiměřenost délky řízení je nutno posuzovat vždy ve vztahu ke konkrétním okolnostem individuálního případu, je však nutno odlišit ty situace, v nichž zákon soudu či jinému orgánu veřejné moci ukládá povinnost provést určitý úkon či vydat určité rozhodnutí ve stanovené lhůtě či klade důraz na jeho rychlý postup (např. § 180a odst. 4, § 191b odst. 4, § 191d odst. 4, § 193e odst. 2, § 200d odst. 3, § 200db, § 200u odst. 1 o. s. ř., § 71 odst. 3 spr. ř., § 71 odst. 5 tr. ř.). V těchto případech pak samozřejmě platí zásada speciality – tam, kde zákon stanoví lhůtu pro určitý úkon soudu či pro vydání rozhodnutí, neuplatní se výše uvedená obecná úvaha o přiměřenosti celkové doby řízení.“⁶¹

Dle Nejvyššího soudu se přihlíží k následujícím aspektům:

- a) složitost případu;
- b) chování poškozeného;
- c) postup příslušných orgánů;
- d) význam předmětu řízení pro poškozeného.⁶²

⁵⁹ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 840/2011, odst. 2 právní věty

⁶⁰ Nejvyšší soud: Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, bod 43.

⁶¹ Nejvyšší soud: Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, bod 44.

⁶² Tamtéž, bod 45.

Složitost případu se posuzuje s ohledem na náročnost ve vztahu ke skutkovému stavu, hmotněprávních či procesních problémových aspektů daného konkrétního řízení. K výše uvedenému uvádí Nejvyšší soud následující: „Vedle toho je třeba zohlednit i další okolnosti provázející konkrétní řízení, tedy jednak jeho složitost skutkovou (rozsah účastníky tvrzených skutečností a z toho vyplývající rozsah prováděného dokazování a různorodost užitých důkazních prostředků - výslechy mnoha svědků, znalecké posudky, výslechy znalce apod.), složitost právního posouzení z hlediska aplikační i interpretační (závisející zejména na četnosti obdobných řízení s obdobnými skutkovými okolnostmi či existující judikatury a její ustálenosti).“⁶³ Rovněž by se mělo přihlídnout ke skutečnosti, kolika instancemi se daný případ prošel.

Chování poškozeného může směřovat buď za účelem snahy urychlit dané řízení za pomoci procesních institutů, kterými se brání vůči nečinnosti daného orgánu, nebo naopak samotnou nečinností. I k tomuto se při posuzování výše nároku přihlíží. Nejvyšší soud rozvíjí důvody následovně: „Chování poškozeného je subjektivním kritériem, které může na celou délku řízení působit jak negativně, tak i pozitivně. Na jednu stranu může poškozený jako účastník řízení přispět k nárůstu jeho délky svou nečinností (např. nereagováním na výzvy soudu) nebo naopak svou aktivitou ryze obstrukčního charakteru (např. opakované činění nejasných podání, navrhování provedení mnoha důkazů, četné změny žalobních návrhů atd.), a to jak úmyslným, tak i nedbalostním jednáním, zde jde pak o „průtahy“ (užívá-li zákon tohoto pojmu i ve vztahu k chování poškozeného) vedoucí k prodloužení řízení ve smyslu § 31a odst. 3 písm. c) zákona jím způsobenému. Na druhou stranu může poškozený jakožto účastník řízení vyvíjet činnost alespoň teoreticky směřující ke zkrácení délky řízení – v což lze zahrnout i využití dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení způsobené nečinností rozhodujícího orgánu.“⁶⁴

K postupu orgánu veřejné moci uvádí stanovisko Nejvyššího soudu následující: „Postup orgánu veřejné moci během řízení může být kvalifikován buď jako snaha rozhodnout ve věci v co nejkratším možném čase, a to při zachování zákonem předepsaných procesních postupů, nebo na druhé straně jako bezdůvodná nečinnost, svévole či neschopnost vedoucí ke zbytečným prodlevám ve vyřizování případu (tzv. průtahy v řízení).“⁶⁵

⁶³ Tamtéž, bod 46.

⁶⁴ Nejvyšší soud: Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, bod 50.

⁶⁵ Tamtéž, bod 57.

Nesprávností postupu je také následující situace judikatorně vymezená v právní větě rozsudku Nejvyššího soudu: „O nesprávný úřední postup spočívající v porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě jde i tehdy, přispěl-li orgán veřejné moci k celkově nepřiměřené délce řízení tím, že nerespektoval precedenční závaznost nálezu Ústavního soudu, který mu byl znám z jeho úřední činnosti nebo byl publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu.“⁶⁶

Stanovisko Nejvyššího soudu pak rozvíjí příklady ve vztahu k jednání orgánů následovně: „Půjde tedy zejména o to, zda příslušný orgán v reakci na vzniklé procesní situace či v souvislosti s chováním účastníků využil či využíval všech jemu dostupných procesních prostředků, zda na podané návrhy reagoval bez prodlení či zda sám bez ohledu na chování účastníků řešením vedlejších (marginálních) otázek přispěl k celkové délce řízení (např. v rámci sporů o věcnou či místní příslušnost - viz Vojtek, P., *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 179). To se týká i těch řízení, která jsou ovládána zásadou dispoziční. Ohled je zde výjimečně možné brát i na dočasnou přetíženost konkrétního soudu či konkrétního soudce, avšak jinak by takové činitele jako nedostatečná organizace práce, špatná personální situace, nedokonalá právní úprava atd., mající svůj původ uvnitř soudního či právního systému, neměly sloužit k ospravedlnění nepřiměřené délky řízení. Dočasné nahromadění nápadu neznamená odpovědnost na straně smluvních států pod podmínkou, že tyto státy přijmou s náležitou rychlostí nápravná opatření za účelem vypořádání se s výjimečnými situacemi tohoto druhu (rozsudek ESLP ze dne 13. 7. 1983, ve věci Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku, stížnost č. 8737/79, odst. 29).“⁶⁷

K poslednímu aspektu se vyjádřil Nejvyšší soud takto: „Význam řízení pro poškozeného je velmi důležitým objektivním kritériem, jemuž je třeba věnovat obzvláště velkou pozornost. Je možné určitým zobecňujícím postupem kvalifikovat jednotlivé skupiny (druhy) případů, a to podle předmětu řízení čili podle práva či oprávněného zájmu, jichž se řízení dotýká. Typicky se jedná o trestní řízení (zejména je-li omezena osobní svoboda účastníka), dále řízení, jejichž předmětem je právo na ochranu osobnosti, rodinněprávní vztahy (zde zejména řízení ve věcech péče o nezletilé a věci výživného), řízení ve věcech osobního stavu, pracovně právní spory či řízení o poskytnutí různých plnění ze strany státu (sociální

⁶⁶ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009, právní věta

⁶⁷ Nejvyšší soud: Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, bod 60.

dávky, dávky důchodového pojištění, dávky zdravotního pojištění, podpora v nezaměstnanosti atd.).“⁶⁸

A dále rozvedl význam řízení pro poškozeného následovně: „Při této úvaze hraje tedy roli to, o jaká práva či povinnosti se dané řízení vede a do jaké míry jsou tato práva či povinnosti zpravidla důležitou součástí života jednotlivce. Jedná se o hledisko obecné, typové, k němuž není třeba vést dokazování, neboť plyne ze samotné podstaty zkoumaných řízení.“⁶⁹

Dále bylo v rámci předmětného stanoviska Nejvyšším soudem České republiky konstatováno, že u významu se má přihlížet k věku a zdravotnímu stavu poškozeného, tedy k osobám staršího věku nebo osobám vážně nemocným.

Ke smyslu náhrady se vyjádřil Nejvyšší soud následovně: „Smyslem poskytnutí přiměřeného zadostiučinění podle § 31a odst. 3 OdpŠk je odškodnění újmy, která vznikla účastníku řízení v důsledku nepřiměřené dlouho trvající nejistoty stran jeho právního postavení, nikoli sankcionování státu za to, že k nepřiměřené délce řízení došlo.“⁷⁰

Zajímavé je také konstatování Nejvyššího soudu v rámci svého stanoviska vůči výši náhrady: „Výše přiměřeného zadostiučinění za porušení práva na přiměřenou délku řízení v případě právnických osob nemusí být vždy nižší, než je tomu u osob fyzických.“⁷¹

3.3 Odpovědné subjekty

Pouze stát a územně samosprávný celek v samostatné působnosti jsou subjekty, které mohou být dle OdpŠk odpovědné za nezákonné rozhodnutí, nesprávný úřední postup, nezákonnou vazbu nebo trestní stíhání či ochranné opatření.

Stát pak zodpovídá za jednání následujících orgánů a osob, a to dle § 3 odst. 1 OdpŠk:

- „státní orgány;
- právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona;
- orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona.“

⁶⁸ Nejvyšší soud: Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, bod 61.

⁶⁹ Tamtéž, bod 62.

⁷⁰ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1313/2010, právní věta

⁷¹ Nejvyšší soud: Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, právní věta

Ke státním orgánům se vymezil Ústavní soud takto: „V rámci ústavního pořádku působí nezávisle na sobě státní moc zákonodárná, státní moc výkonná a státní moc soudní. Za státní orgány je tedy podle názoru Ústavního soudu nutné považovat všechny orgány, které tyto jednotlivé moci uplatňují.“⁷²

„V první řadě jde o státní orgány, jimiž právnícká literatura (zákon je blíže nedefinuje) rozumí orgány, které stát zřizuje právě k plnění funkcí státu a vybavuje je za tím účelem pravomocí a působností rozhodovat o subjektivních právech a právních povinnostech jemu bezprostředně nepodřízených právních subjektů. Jde o typické představitele a vykonavatele státní moci, o subjekty, které jsou bezprostředním nástrojem státu k výkonu veřejné moci.“⁷³

„Podle jednotlivých druhů státní moci se i státní orgány dělí na orgány zákonodárné, výkonné a soudní. Zákon neříká, ke které z těchto mocí se vztahuje, tedy ani žádnou z nich ze svého dopadu nevylučuje. Vzhledem k tomu, že stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonnými rozhodnutími a nesprávným úředním postupem, půjde nejčastěji o orgány moci výkonné (správní) a moci soudní, které při výkonu svých pravomocí vydávají rozhodnutí či vykonávají jinou než rozhodovací činnost řazenou pod pojem úřední postup.“^{74 75}

Zajímavé je soudní rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2006, sp. zn. 5 Ca 139/2006, které se zabývalo posouzením zdravotnického zařízení v rámci vymezení vůči jeho zřizovateli, Ministerstvu zdravotnictví České republiky: „Zřídí-li Ministerstvo zdravotnictví jako organizační složka státu (§3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích) zdravotnické zařízení, které je státní příspěvkovou organizací v jeho přímé řídicí působnosti, tedy právníckou osobou hospodařící s majetkem státu (§8 téhož zákona), jde o úkon učiněný jménem státu, a nikoliv o úkon státního orgánu učiněný v rámci výkonu veřejné moci. Vztah mezi vedoucím pracovníkem zdravotnického zařízení, které je státní příspěvkovou organizací (samostatnou právníckou osobou hospodařící s majetkem státu), a ministrem zdravotnictví jako vedoucím organizační

⁷² Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98 (128/1999 USn.), právní věta

⁷³ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 35–36 [cit. k 5. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁷⁴ Tamtéž.

⁷⁵ Usnesením Ústavního soudu České republiky ze dne 25.11.1993, sp. zn. II. ÚS 75/93, byl vymezen pojem veřejné moci pro účely OdpŠk následovně: „Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.“

složky státu (Ministerstva zdravotnictví), která příspěvkovou organizaci zřídila, je vztahem pracovněprávním.“

„Dále se lze domáhat náhrady škody či nemajetkové újmy dle OdpŠk vůči osobám, pro které zavedl zákonodárce legislativní zkratku „úřední osoby“. Důvodem pro zakotvení odpovědnosti v mezích OdpŠk pro pana Vojtka je tento: „Význam zákonného uvedení úředních osob jako původců vydání rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu se pojí se skutečností, že zákon svěřuje a přenáší výkon státní správy anebo zakládá možnost přenosu na určité fyzické a právnické osoby, v takových případech odpovídá za jejich správní činnost přímo stát. Pojmově je zde předpokladem takové odpovědnosti právě skutečný výkon takové pravomoci, a nikoli její předstírání či exces mimo ni.“⁷⁶

Příkladem může být dle § 54 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, provozovatel stanice technické stanice: „Stanici technické kontroly může provozovat právnická nebo fyzická osoba, která má k jejímu provozování oprávnění udělené a osvědčení vydané krajským úřadem. Příslušným k rozhodování o udělení oprávnění je krajský úřad, v jehož správním obvodu bude provozovatel stanice technické kontroly vykonávat svoji činnost.“

V neposlední řadě se lze domáhat náhrady škody i nemajetkové újmy rovněž z titulu výkonu činnosti soudního exekutora nebo notáře, a to v souladu s § 4 odst. 1 OdpŠk z následujících činností: „sepisování veřejných listin o právních úkonech, zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právnických a fyzických osob, úkony notáře jako soudního komisaře a úkony soudního exekutora, případně jeho zástupce, zanikl-li exekutorovi výkon exekutorského úřadu a je-li tímto zástupcem exekutorský kandidát, při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu“⁷⁷. Toto je pak blíže vymezeno v rámci zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád).

⁷⁶ IŠTVÁNEK, František, SIMON, Pavel, KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 54

⁷⁷ § 4 odst. 1 OdpŠk

K činnosti finančního arbitra subsumoval Nejvyšší soud rovněž pod OdpŠk: „Za škodu způsobenou výkonem činnosti finančního arbitra odpovídá stát.“⁷⁸

Do ÚSC řadíme obce, tzv. vyšší územně samosprávné celky (tj. kraje) a hlavní město Prahu. Aby mohl být samotný ÚSC odpovědný dle OdpŠk, je zapotřebí, aby nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup byl dán na základě tzv. samostatné působnosti ÚSC.⁷⁹ Pro účely pochopení problematiky je zapotřebí vymežit, co je samostatná a přenesená působnost ÚSC. Samostatná působnost zjednodušeně znamená, že si ÚSC spravuje své vlastní záležitosti. Spadají sem činnosti jako hospodaření s vlastním majetkem, vydávání obecně závazných vyhlášek, starání se o blaho svých občanů atp. Naproti tomu přenesená působnost zahrnuje činnosti, které delegoval stát na ÚSC. Jako příklady přenesené působnosti lze uvést vydávání nařízení, vykonávání agendy stavebního úřadu, matričního úřadu atd.

Pokud je však rozhodnutí, které se následně zruší pro jeho nezákonnost, nebo úřední postup, jež byl nesprávný, vydáno v rámci tzv. přenesené působnosti, tak je postup odlišný.⁸⁰

V případě tzv. přenesené působnosti nedochází k odpovědnosti samotných ÚSC ve smyslu, že škodu či újmu z případného jednání ÚSC nese stát, který následně může požadovat po daném ÚSC regresní náhradu, o které bude pojednáno v podkapitole 3.9.8 této práce.

Závěrem této podkapitoly autorka práce uvádí názor Nejvyššího soudu, který je v souladu s výše uvedeným: „Za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím stavebního úřadu vydaným ve stavebním řízení odpovídá podle zákona o odpovědnosti za škodu stát, a nikoliv obec.“⁸¹ Činnosti na úseku stavebního práva provádí ÚSC na základě tzv. přenesené působnosti ÚSC, tudíž rozsudek není nikterak překvapivý, s ohledem na skutečnost, že přenesená působnost je zcela v režimu dle OdpŠk.

⁷⁸ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. 25 Cdo 4744/2010, právní věta

⁷⁹ Samostatná působnost je dle povahy ÚSC, která je dle povahy ÚZC zakotvena v ustanovení následujících právních předpisů:

- § 35 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení);
- § 14 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích /krajské zřízení);
- § 16 a násl. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁸⁰ Přenesená působnost je u ÚSC vymezena následovně:

- pro obce v rámci § 61 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení);
- pro kraje dle § 29 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích /krajské zřízení);
- pro hlavní město Prahu v § 31 a násl. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁸¹ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2006, sp. zn. 25 Cdo 1457/2005, právní věta

3.4 Nemajetková újma a majetková škoda

Aby mohl poškozený uplatnit svůj nárok u předběžného projednání dle OdpŠk, tak je zapotřebí vznik škody. Může se jednat o materiální škodu, např. v podobě ušlého zisku, či také nemajetkovou újmu.

„V rámci náhrady škody podle zákona se nahrazuje:

- skutečná škoda,
- ušlý zisk (jeho výši je potřeba prokázat, což bývá komplikované),
- náklady řízení, které jste účelně vynaložili na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo nápravu nesprávného úředního postupu. Podmínkou je, že vám náklady řízení nebyly přiznány v rámci, již proběhlých řízení. Spadají sem i účelně vynaložené náklady na právní zastoupení,
- nemajetková újma.“⁸²

Autorka práce má za to, že náhrada výše uvedených nákladů je naprosto legitimní a oprávněná.

Co se rozumí škodou, je blíže specifikováno v komentářové literatuře k OZ: „Škodou je újma na jmění, tedy újma majetková (materiální). Jměním se tu rozumí souhrn majetku a dluhů (aktiv a pasiv) poškozeného (§ 495). Skutečnou škodou proto není jen zmenšení aktiv (majetku) poškozeného, nýbrž i rozmnožení jeho pasiv tím, že mu z protiprávního činu škůdce vzešel dluh. Vedle skutečné škody se hradí i ušlý zisk (§ 2952 věta první). Škoda je vždy objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a je napravitelná poskytnutím majetkového plnění.“⁸³

„Nemajetková (ideální, morální) újma je újmou imateriální, která vzniká, aniž by došlo (nad rámec vzniklé škody) ke změně rozsahu jmění poškozeného. Spočívá v zásahu do osobnostních práv poškozeného; starší nauka ji definuje jako újmu citovou (Rouček/Sedláček V 1293 9). Jedná se o utrpění na nehmotných hodnotách, které se dotýkají morální integrity poškozené osoby, mezi něž patří zejména její důstojnost, čest, dobrá pověst, ale i jiné hodnoty, které se zpravidla promítají i v niterném životě člověka – svoboda pohybu,

⁸² KUK, Michal. *Kdy a jak požadovat náhradu škody za chyby úředníků?* [online]. frankbold.org, 17. listopadu 2018, aktualizováno 20. července 2021 [cit. 8. březnu 2024]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/odpovednost/skoda-zpusobena-vykonem-verejne-spravy/rada/kdy-a-jak-pozadovat-nahradu-skody-za-chyb#ft17>.

⁸³ PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, aktualizováno k 30. dubnu 2023 [cit. k 8. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

rodinný život apod. Proto také zákon nehovoří (jak je tomu u škody) o náhradě nemajetkové újmy, nýbrž o jejím odčinění.“⁸⁴

Samotná existence majetkové škody či nemajetkové újmy však nestačí pro samotné uplatnění nároku. Je totiž potřeba prokázat tzv. kauzální nexus.

Mezi vydáním nezákonného rozhodnutí, nezákonné vazby, nezákonným trestem, nezákonným ochranným opatřením anebo nesprávným úředním postupem (dále jen „**rozhodnutí**“) a vznikem škody či újmy musí být dána existence příčinné souvislosti, tj. kauzalita zakládající odpovědnost.

„Pro kauzalitu zakládající odpovědnost je nutné, aby bylo rozhodnutí, vazba či úřední postup *conditio sine qua non*. Dále je nutné, aby byla dána objektivní předvídatelnost, že rozhodnutí může vyvolat posuzovaný následek, v daném případě škodu či nemajetkovou újmu. *Conditio sine qua non* znamená, že rozhodnutí nelze odmyslet, aniž by současně odpadnul i sám následek v podobě majetkové škody či nemajetkové újmy.“⁸⁵

„Odškodňují se především majetkové újmy v podobě skutečné škody a ušlého zisku, zejména ztráta na výděлку a ušlý zisk za dobu výkonu trestu odnětí svobody, či ušlý zisk z užívání věci nebo majetku, k němuž došlo v případě jejich propadnutí. Dále se odškodňují nemajetkové újmy spojené s újmou na zdraví, tzn. bolestné a ztížení společenského uplatnění, pokud jsou v příčinné souvislosti s výkonem trestu odnětí svobody. V případě, že odsouzený v předchozím řízení zčásti nebo úplně vykonal trest odnětí svobody a pak bylo toto rozhodnutí zrušeno a v dalším řízení došlo ke zproštění obžaloby nebo k zastavení trestního stíhání, bylo porušeno základní lidské právo na osobní svobodu (čl. 8 odst. 1 LPS). I výkon jiných trestů může být spojen s poškozením dobrého jména či důstojnosti osoby, která být odsouzena neměla, což může vést k omezením, která se dotýkají jinak garantovaných svobod a mají nepříznivý dopad do osobnostní sféry odsouzeného (například trest obecně prospěšných prací, zákazu činnosti apod.).“⁸⁶

⁸⁴ Tamtéž.

⁸⁵ MELZER, Filip. Seminář z roku 2016 (pravděpodobně 14. 11. 2016) předmětu „*Obecná část soukromého práva I*“ magisterského studijního programu: „Právo a právní věda“ na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci

⁸⁶ VANTUCH, Pavel. *Trestní řízení z pohledu obhajoby* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1220 [cit. k 9. březnu 2024]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://beck-online.cz).

3.5 Funkce předběžného projednání

K funkci je uváděno následující: „V deliktích závazkových vztazích, vzešlých z činnosti veřejné moci, jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady, byť jde v převažující většině o orgány, z jejichž přímé činnosti újma nevznikla. To byl nepochybně důvod, proč zákonodárce stanovil povinnost mimosoudního projednání požadavků na odškodnění s úřadem stojícím na vrcholu hierarchické pyramidy resortu státní správy, v němž k deliktárnímu jednání došlo. Toto „proč“ je dáno praktickými hledisky, byla-li by totiž dána působnost jiným orgánům, vznikaly by tím nepochybně nepřehledné aplikační problémy. Smyslem tohoto ujednání totiž je (relativně či přiměřeně okolnostem) pokud možno rychle a neformálně identifikovat nároky nesporné povahy a ty uspokojit, aniž by poškození museli předstupovat před soud. Takové řešení je pro poškozené, jimž nesporný nárok svědčí, výhodnější a konečně i levnější, než přímé uplatnění nároku na náhradu způsobené újmy u soudu, přičemž výhoda levnějšího řešení nesporných záležitostí samozřejmě svědčí i státu samotnému.“⁸⁷

Předběžné projednání jakožto speciální druh řízení, zakotvil zákonodárce především z důvodu rychlosti, neformálnosti, a to bez nutnosti ingerence soudního aparátu, který je hodně zahlcen. Tento postup je tak z výše uvedených důvodů výhodnější pro osoby, kterým byla na základě nezákonného rozhodnutí, nezákonné vazby, nezákonného trestu, nezákonného ochranného opatření nebo nesprávného úředního postupu, způsobena majetková škoda anebo nemajetková újma.

3.6 Podmínka pro uplatnění nároku u soudu

Dle § 15 odst. 2 Odpšk je zapotřebí, aby byl napřed nárok uplatněn před věcně příslušným ministerstvem, který musí o nároku rozhodnout. Teprve poté se může žadatel obrátit na soud, pokud nebude s výsledkem řízení spokojen nebo pro případ, že by nebylo o jeho nároku rozhodnuto v zákonné lhůtě, kterou pro projednání poskytuje zákonodárce ministerstvu. O této lhůtě se pojednává ve větším detailu v podkapitole 3.9.4 této práce.

3.7 Úřad příslušný k předběžnému projednání

Úřad příslušný k předběžnému projednání jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady. K definici ministerstva se vyjadřuje odborná literatura následovně: „Ministerstvo je obvykle charakterizováno jako monokratický státní orgán, ústřední správní úřad s dílčí věcnou a územně

⁸⁷ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 133

celostátní působností, zřízený zákonem (čl. 79 odst. 1 Ústavy), který je tzv. organizační složkou státu, a nikoli právníkou osobou (srov. § 3 zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Ministerstvo je sice považováno za monokratický úřad, ale fakticky (a koneckonců i právně) zde spolupůsobí ministr (a zároveň člen vlády) pověřený (na návrh předsedy vlády) prezidentem republiky řízením určitého ministerstva (čl. 68 odst. 2 Ústavy) a úřední aparát (ministerstvo). Navíc ministerstvo (mimo jiné) také nezřídka – na základě konkrétního ustanovení zákona, kde se mluví o ministerstvu, a nikoli o ministrovi – rozhoduje ve správním řízení jako správní úřad.⁸⁸

Ministerstvo spravedlnosti České republiky je dle § 6 odst. 2 písm. a) OdpŠk příslušné vždy, za předpokladu, kdy „došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem“. Jiný úřad je příslušný dle § 6 odst. 2 písm. b) ZOŠ, za předpokladu, že „došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu“. Zákon zakotvuje i tzv. „zbytkovou“ příslušnost, kdy pro případ, že není možné určit úřad dle § 6 odst. 2 nebo 3, pak je příslušné Ministerstvo financí České republiky.

Důvodem je následující: „Význam § 6 tkví v jednoznačném vymezení, který státní orgán je příslušný vystupovat za stát ve všech otázkách spadajících pod režim zákona č. 82/1998 Sb.; jde o ministerstva a jiné ústřední správní úřady shrnuté pod legislativní zkratku „úřad“. Určený úřad je jednak orgánem, u nějž je třeba uplatnit nárok na náhradu škody (§ 14 odst. 1) a který v rámci předběžného projednání nároku rozhoduje, zda mu bude mimosoudně vyhověno (§ 15), jednak se toto zákonné oprávnění jednat jménem státu promítá i do procesní úpravy občanského soudního řízení; tento orgán je totiž oprávněn za stát vystupovat před soudem v řízení o náhradu škody a nemajetkové újmy ve smyslu § 21a odst. 1 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb. „občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“). Soud je ve sporu o takovém nároku proti státu povinen zjistit, která organizační složka je podle zákona příslušná, a jednat s ní bez ohledu na to, jakou organizační složku označil žalobce v žalobě. Pouze nesprávný výběr označení organizační složky žalobcem nemůže vést k zamítnutí žaloby. Nesprávný závěr soudu o příslušné

⁸⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 279–280

organizační složce a jednání se složkou nepříslušnou představuje vadu řízení, která je důvodem ke zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení. Konečně je tentýž úřad zmocněn požadovat po odpovědných osobách případnou regresní náhradu (§ 16 až 18).“⁸⁹

Podle § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění účinném ke dni 1. 1. 2024 (dále jen „**MinZř**“), máme v České republice celkem 14 ministerstev.⁹⁰ A podle § 2 odst. 1 MinZř v České republice působí celkem 16 ústředních orgánů státní správy.⁹¹

„Tyto úřady mohou podle pravidel zakotvených v § 6 odst. 2 až 5 vystupovat v pozici organizační složky státu při všech popsanych činnostech. Novela zákona provedená zákonem č. 160/2006 Sb. otevřela navíc prostor pro vystupování Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových v těchto věcech.“⁹²

3.8 Povaha předběžného projednání

Odborná literatura uvádí k povaze toto: „Mimosoudní projednání nároků na odškodnění u ústředních správních úřadů má neformální povahu, není pro něj dána žádná striktní procesní úprava. Byť je část laické veřejnosti přesvědčena o opaku, soukromoprávnímu charakteru odpovědnosti státu odpovídá též fakt, že postup ústředních správních úřadů při projednání uplatněných požadavků na náhradu způsobené újmy není podřízen normám práva správního. Konečně jej pak nelze ani pokládat za výkon veřejné moci a není tak možné dovozovat nesprávný úřední postup z jednání ústředních správních úřadů o těchto nárocích.“⁹³

Výše uvedené lze shrnout takto. Předběžné projednání má povahu neformálního řízení, v rámci něhož sice není dáno zákonné ani podzákonné právní úpravy vymezující konkrétní

⁸⁹ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 77–78 [cit. k 12. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁹⁰ Jedná se o tyto: Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo obrany, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo životního prostředí.

⁹¹ Jedná se o tyto: Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky, Český telekomunikační úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře a Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost.

⁹² VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 77–78 [cit. k 12. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁹³ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 133

postup a proces vyřizování žádostí dle OdpŠk, ale samozřejmě existují interní postupy v rámci ministerstva.

3.9 Postup u předběžného projednání nároku

Výše byly specifikovány základní pojmy, účel, podmínky, věcně příslušné orgány k projednání a povahu předběžného projednání nároku. Nyní se bakalářská práce bude věnovat samotnému průběhu předběžného projednání nároku.

3.9.1 Výjimky z předběžného projednání

V úvodu této kapitoly zaznělo, že je zapotřebí napřed uplatnit nárok u věcně příslušného ministerstva a teprve po vydání stanoviska ze strany ministerstva nebo uplynutí lhůty k vydání stanoviska se žadatel může obrátit se svým požadavkem na soud.

Dle pana Vojtka však existují výjimky: „V zásadě se dovozují dvě výjimky z povinnosti předběžného projednání. První výjimku představuje situace, kdy nárok uplatněný u soudu přesahuje svou výší nárok uplatněný v rámci předběžného projednání, v němž dal příslušný ústřední orgán jasně najevo, že jej vůbec uspokojit nehodlá; pak by byl požadavek na předběžné projednání zcela nadbytečný a vychází se z toho, že byl splněn ve vztahu k celé výši žalobou požadovaného plnění. Druhou výjimkou je situace, kdy soud ve sporu o náhradu škody nebo nemajetkové újmy nesplnění uvedené podmínky řízení včas nerozpoznal, žaloba obsahující požadavek na zaplacení peněžitého zadostiučinění byla doručena úřadu, u něhož měl být nárok předběžně projednán, uplynula lhůta šesti měsíců, v níž uplatněný nárok nebyl uspokojen, a příslušný úřad dal najevo, že jej uspokojit nehodlá.“⁹⁴

„V každém případě není pochyb o tom, že předběžné projednání není hmotněprávní podmínkou úspěšnosti žaloby a že nesplnění uvedené podmínky není důvodem k věcnému rozhodnutí tak, že by žaloba byla z tohoto důvodu zamítnuta. Tento závěr se kromě opory v současném znění zákona odvíjí též od argumentace, že uplatnění nároku u úřadu uvedeného v § 6 nepředstavuje formu správního řízení, nýbrž jen postup, který má zabránit sporům, a vychází též z historického výkladu srovnávacího úpravu dříve platných ustanovení § 371 až 374 TrŘ a § 9 odst. 1 a § 10 OdpŠk 1969.“⁹⁵

⁹⁴ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 182 [cit. k 12. březnu 2024]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://databaze.beck-online.cz).

⁹⁵ Tamtéž.

Jistá výjimka je dána také ve vztahu k situaci, kdy se jedná o nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup ze strany ÚSC v samostatné působnosti. I v tomto případě má poškozený na výběr ze dvou možností; buď se může obrátit se svým nárokem k příslušnému ministerstvu nebo může rovnou podat žalobu na soud.

3.9.2 Žádost

Předpokladem pro předběžné projednání je doručení žádosti poškozeného příslušnému ministerstvu. K náležitosti žádosti se vymezuje komentářová literatura následovně: „Zákon nepředepisuje náležitosti podání, je proto třeba vycházet z toho, že z něj musí být zřejmé skutkové vylíčení důvodů uplatnění nároku, tj. alespoň stručný popis nesprávného úředního postupu či označení nezákonného rozhodnutí, tak aby nebyl zaměnitelný s jiným, specifikace způsobené újmy a tvrzení o vztahu příčinné souvislosti. Poškozený musí vyčíslit výši náhrady, aby bylo zřejmé, jakou částku požaduje. Není však povinen svůj nárok právně kvalifikovat a podřazovat jej příslušným ustanovením zákona. Zákon nestanoví lhůtu, v níž je třeba nárok u ústředního orgánu uplatnit, proto je limitujícím faktorem pouze běh promlčecí doby podle § 32 a 33, který se po dobu projednání staví (§ 35). Byl-li poškozený při předběžném projednání nároku právně zastoupen, nepřiznává mu zákon (§ 31 odst. 4) nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech zastoupení.“⁹⁶

Jak celý postup začíná se dozvíme z následující citace: „Nejprve je tedy třeba posoudit, zda doručená písemnost vskutku představuje žádost o náhradu újmy (nejde-li kupříkladu o „pouhou stížnost“ na postup některého orgánu veřejné moci) a je-li předmětný úřad příslušný k jejímu projednání (a nepřichází-li tedy v úvahu její postoupení).“⁹⁷

Pokud dojde k situace, že žadatel o nárok adresuje své podání na nepřislušné ministerstvo, tak jej ministerstvo postoupí ministerstvu kompetentnímu o nároku rozhodnout: „V případě, že se poškozený se svým nárokem na náhradu škody ve smyslu § 14 odst. 1 obrátí na ústřední orgán, který není k projednání příslušný, ukládá zákon ústřednímu orgánu, aby žádost poškozeného postoupil orgánu příslušnému. Lze považovat za logické a samozřejmé, že účinky takového uplatnění nároku, které jsou významné především z hlediska promlčení,

⁹⁶ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 181 [cit. k 12. březnu 2024]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://databaze.beck-online.cz).

⁹⁷ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 138

zákon zachovává. Zároveň se tím nikterak neprodlužuje šestiměsíční lhůta předepsaná pro vyřízení věci ústředním orgánem.“⁹⁸

3.9.3 Desatero „dobré správy“ při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup

Vláda České republiky vydala dne 15. 8. 2012 usnesení č. 593 k vyrozumění Veřejného ochránce práv ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup a k souvisejícímu doporučení, ve kterém mj. doporučila vedoucím ústředních správních úřadů a vedoucím jiných správních úřadů, jakož i členům vlády, přiměřeně dodržovat tzv. Desatero.

Desatero se sestává z následujících bodů:

- 1) „Každé ministerstvo má mít jedno místo příslušné k vyřizování žádostí o odškodnění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon č. 82/1998 Sb.).
- 2) Ministerstvo má vést statistiky přijatých žádostí o odškodnění.
- 3) Ministerstvo musí každou žádost striktně posoudit podle jejího obsahu.
- 4) Ministerstvo má žadatele informovat, že žádost obdrželo.
- 5) Ministerstvo má činit kroky k odstranění příčin nečinnosti, které se objevují v žádostech o odškodnění častěji.
- 6) Ministerstvo má vyzvat žadatele k doplnění žádosti.
- 7) Ministerstvo nesmí apriori odmítat dobrovolné plnění.
- 8) Ministerstvo musí žadatele vyrozumět o vyřízení žádosti do šesti měsíců.
- 9) Ministerstvo má výsledek posouzení žádosti doplnit.
- 10) Ministerstvo může přistoupit k advokátnímu zastoupení jen ve zcela ojedinělých, skutkově a právně složitých případech.“⁹⁹

„Pokud můžeme soudit, výše uvedené zásady jsou v praxi v převážné většině případů naplňovány, s ohledem na značný nárůst počtu žádostí o odškodnění, který je patrný z údajů obsažených v této knize v kapitole o statistických datech, a omezenou personální i materiální kapacitu, se ovšem Ministerstvo spravedlnosti v některých případech nedaří uplatněné žádosti projednat během 6 měsíců od jejich nápadu. V takové situaci by, dle podnětů Veřejného

⁹⁸ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 181 [cit. k 13. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁹⁹ Desatero „dobré správy“ při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, příloha usnesení vlády České republiky ze dne 15. 8. 2012, č. 593

ochránce práv, měl být žadatel kontaktován s omluvou, vysvětlením nastalé situace a s poučením o tom, že své právo může uplatnit u soudu.“¹⁰⁰ Autorka práce se domnívá, že Desatero je rozhodně přínosem, a to i s ohledem na výše uvedenou citaci, kdy autor textu v rámci citace uvádí, že se v praxi převážně dané Desatero dodržuje.

Velmi zajímavý je ale především poslední, desátý, bod Desatera. Dle tohoto bodu se mohou ministerstva nechat zastoupit advokátem pouze výjimečně. Tento bod rozvíjí Desatero následovně: „Ministerstvo vyřizuje žádosti o odškodnění prostřednictvím svých odborných zaměstnanců. Také v případě, že žadatel uplatní svůj nárok u soudu, měl by ministerstvo zastupovat jeho odborný zaměstnanec. Zastoupení ministerstva advokátem je nezbytné jen ve zcela ojedinělých, skutkově a právně složitých případech. Zastoupení ministerstva advokátem v případě obvyklé a běžné agendy ministerstva je zcela nepřípustné. Ani při plném úspěchu státu v soudním sporu není vyloučeno, že soud nepřizná státu náklady právního zastoupení. Náklady vynaložené na advokáta jdou tak zcela na vrub státního rozpočtu. Zastoupení státu lze akceptovat jako výjimku z pravidla, jíž je nutno vykládat přísně restriktivním způsobem.“¹⁰¹

Advokát vykonává výkon své činnosti za dozoru České advokátní komory a není podnikatelem dle zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon. Advokát je vázán stavovskými předpisy, protože pokud dojde k porušení stavovských předpisů, tak může dojít k zahájení kárného řízení, jehož závěrem může být i uložení trestu. Nejprísnejším trestem je pak odnětí možnosti vykonávat advokacii.

3.9.4 Způsob a lhůta pro vyřízení nároku

Zatímco obecně v OZ je stanovena objektivní lhůta tří let, tak v OdpŠk je stanovena tříletá lhůta subjektivní. To znamená, že tříletá lhůta dle OdpŠk běží „*ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá*“¹⁰². Pokud je potřeba, aby o nároku byla dána existence zrušujícího rozhodnutí, pak tato lhůta poběží „*ode dne doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí*“¹⁰³. OdpŠk stanovuje v § 32 odst. 2, že u nezákonného rozhodnutí stanovuje objektivní lhůtu deset let za předpokladu, že se nejedná o škodu na zdraví. Zdraví je natolik zásadní, že pro něj zákonodárce stanovil výjimku v podobě nepromlčení nároku.

¹⁰⁰ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 142

¹⁰¹ Viz poslední strana Desatera

¹⁰² § 32 odst. 1 OdpŠk

¹⁰³ § 32 odst. 1 OdpŠk

U škody na zdraví poškozeného tak plyne lhůta pouze lhůta subjektivní: „Poškozený na zdraví má tedy z hlediska promlčení osud nároku zcela ve svých rukou a závisí pouze na něm, zda nechá marně uplynout tříletou lhůtu běžící od okamžiku, kdy se dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá, nebo od okamžiku doručení zrušovacího rozhodnutí.“¹⁰⁴ Naproti tomu je třeba, aby žadatel uplatnil včas příp. nárok na náhradu nemajetkové újmy, kde zákonodárce stanovil promlčecí lhůtu na: „6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen.“¹⁰⁵. To znamená, že poškozený musí stihnout uplatnit svůj nárok do šesti měsíců od doby, kdy zjistil, že je dán důvod pro to, aby mohl po odpovědném subjektu vymáhat náhradu nemajetkové újmy, avšak nejzazší termín je deset let od doby, kdy mu nárok vznikl.

Následující příklad slouží pro ilustraci, jak by se mělo správně aplikovat uplatnění nároku, aby nedošlo k jeho promlčení. Poškozenému vznikla nemajetková újma v souvislosti s nezákonným rozhodnutím, které bylo doručeno poškozenému 20. 4. 2024. S ohledem na § 26 OdpŠk se bude na počítání lhůty vztahovat § 605 odst. 2 OZ, tedy: „Konec lhůty nebo doby určené podle týdnů, měsíců nebo let připadá na den, který se pojmenováním nebo číslem shoduje se dnem, na který připadá skutečnost, od níž se lhůta nebo doba počítá. Není-li takový den v posledním měsíci, připadne konec lhůty nebo doby na poslední den měsíce.“¹⁰⁶. Promlčecí lhůta uplyne od doby, kdy se mohl poškozený s rozhodnutím seznámit, tj. pokud si vyzvedl rozhodnutí u provozovatele poštovních služeb právě dne 20. 4. 2024, tak promlčení nastane s ohledem na lhůtu uvedenou v § 32 odst. 1 a 2 OdpŠk. Zde by tedy správně měla lhůta uplynout ke dni 20. 10. 2024, což by bylo nejzazší datum, kdy je možné podat žádost k příslušnému ministerstvu¹⁰⁷. Vzhledem k tomu, že den 20. 10. 2024 vychází na neděli, je naplněna výjimka dle § 607 OZ a poslední den lhůty nastane v pondělí 21. 4. 2024. Pokud by se však o nemajetkové újmě dozvěděl poškozený až šest měsíců před uplynutím objektivní desetileté lhůty, tj. např. 23. 10. 2033, pak mu lhůta pro uplatnění nemajetkové újmy uplyne ke dni 20. 4. 2034, což je pracovní den, a tudíž musí nejpozději do čtvrtku 20. 4. 2034 podat

¹⁰⁴ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 383 [cit. k 13. březnu 2024]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://databaze.beck-online.cz).

¹⁰⁵ § 32 odst. 2 OdpŠk

¹⁰⁶ § 605 odst. 2 OZ

¹⁰⁷ Nebo v rámci zákonem stanovené výjimky dle OdpŠk blíže specifikované v podkapitole 3.9.1 této práce. V takovém případě by poškozený musel nejpozději poslední den lhůty podat žalobu na soud. K obojímu je více pojednáno v kapitole 4. této práce.

žádost, příp. u zákonem stanovené výjimky žalobu. Je to z toho důvodu, že dne 20. 4. 2024 mohl být nárok uplatněn poprvé, protože nastala skutečnost rozhodná pro jeho určení počátku. U nároku na náhradu škody by sice dle pravidel připadalo v úvahu konec lhůty na 23. 10. 2036, ale je zde dána objektivní lhůta desetiletá, tudíž není možné po uplynutí této lhůty uplatňovat své nároky. Od poškozeného se tedy vyžaduje, aby byl bdělý svých práv, a uplatňoval je v zákonem stanovených lhůtách. S ohledem na výše uvedené je určitě vhodné doporučit poškozeným bez právního vzdělání, aby se se svým nárokem obrátili na jakéhokoliv advokáta zapsaného v seznamu advokátů vedených Českou advokátní komorou, který bude nápomocen při správném a včasném uplatnění nároku. Pro případ, že by se tímto nezabýval, by poškozeného jistě odkázal na jiného advokáta, který se danou oblastí práva zabývá nebo se poškozený může rovnou obrátit na Českou advokátní komoru s dotazem, na kterého advokáta se s danou záležitostí obrátit. Může to být patrné již ze seznamu advokátů, neboť je u každého z advokátů uvedené i oblasti práva, kterými se dotyčný zabývá, ale pro laika to může být i tak matoucí, protože nemusí vědět, co do které agendy spadá.

Lhůta pro vyřízení činí 6 měsíců ode dne jeho uplatnění u ministerstva. To znamená, že poškozený musí v rámci subjektivní lhůty uplatnit svůj nárok vůči ministerstvu¹⁰⁸ a následně má ministerstvo šest měsíců pro to, aby žádost poškozeného vyřídil. Komentářová literatura k tomu říká následující: „Stát se nicméně v prodlení s poskytnutím náhrady za škodu způsobenou výkonem veřejné moci ocitá teprve marným uplynutím lhůty šesti měsíců ode dne, kdy poškozený nárok řádně uplatnil u ústředního orgánu; ode dne následujícího po uplynutí této lhůty jej také stihá povinnost zaplatit poškozenému též úrok z prodlení. Protože lhůta splatnosti je výslovně stanovena, neuplatní se v těchto případech § 1958 odst. 2 ObčZ, který obecně pro nárok na náhradu škody váže povinnost dlužníka splnit dluh bez zbytečného odkladu po výzvě k plnění ze strany věřitele (srov. § 563 ObčZ 1964, podle nějž se tato povinnost škůdce vykládala k prvnímu dni následujícímu poté, co byl o plnění poškozeným požádán). Pouze tam, kde zákon předběžné projednání nároku ústředním orgánem nevyžaduje (jde o obě formy odpovědnosti územních celků za škodu způsobenou v samostatné působnosti a před novelou č. 160/2006 Sb. o odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem), musí režim § 1958 odst. 2 ObčZ nastoupit, neboť lhůta splatnosti zde stanovena není; povinnost k plnění z odpovědnostního právního vztahu tak nastává v závislosti na výzvě poškozeného.“¹⁰⁹

¹⁰⁸ Existují však výjimky, které jsou uvedeny v podkapitole 3.9.1 této práce.

¹⁰⁹ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 184–185 [cit. k 13. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

Pokud tedy např. žadatel podá žádost 1. 3., tak poslední den lhůty pro vypořádání ze strany ministerstva je 1.9. (za předpokladu, že je tento den dnem pracovním). Od 2. 9. je tak ministerstvo v prodlení a žadatel může mít již nárok i na úrok z prodlení. Tato situace nastane za předpokladu, že ministerstvo nevydá rozhodnutí ve věci. Proti rozhodnutí je možné se bránit stejnou formou, jako když rozhodnutí není vydáno, tj. obrátit se po jeho písemném doručení na soud prostřednictvím procesního institutu tzv. žaloby. Problematice soudního uplatňování nároku se věnuje kapitola 4. této práce.

3.9.5 Postup a stanovisko jako „rozhodnutí“

Jak již bylo uvedeno výše, ministerstvo má zákonem vymezenou lhůtu k vydání stanoviska.

V rámci šesti měsíců tak musí zaměstnanec ministerstva, tj. úřední osoba, zažádat o soudní či policejní spis, prostudovat jej spolu s podklady, které mu jsou doručeny poškozeným, příp. ještě vyzvat poškozeného, aby svou žádost doplnil či dodal potřebné dokumenty, pokud žádá o náhradu škody a vypracoval závěrečné stanovisko, které prochází kontrolou nadřízené osoby. Vzhledem k tomu, že na spisový materiál může ministerstvo čekat až tři měsíce a žádostí se podává nemalé množství, je to poměrně krátká doba. Výjimečně se může stát, že daný orgán ministerstvu spis nevydá, např. z důvodu, že v rámci předmětné věci probíhá dovolací řízení.

Pokud není stanovisko vydáno v rámci zákonné lhůty, tak se lze obrátit¹¹⁰ na infolinku příslušného ministerstva¹¹¹ a přes spojovatelku se dotázat úřední osoby, který vede případ žadatele, jaký je aktuálně stav jeho žádosti. Je možné kontaktovat ministerstvo i v průběhu šestiměsíční lhůty a samozřejmě lze podat i písemné podání za účelem zjištění stavu věci. Tímto postupem žadatel zjistí, zda již třeba nebylo předáno rozhodnutí provozovateli poštovních služeb z důvodu jeho doručení žadateli nebo zda lze žadatelem očekávat vyhotovení písemného rozhodnutí v blízké době či pro případ, že předmětná zákonem stanovená lhůta již uplynula, je vhodnější podat rovnou žalobu na místně příslušný okresní soud.

U nepřiměřené délky řízení pak ministerstvo postupuje v souladu se stanoviskem Nejvyššího soudu¹¹², tj. zkoumá následující čtyři aspekty řízení:

- Jak složitý byl daný případ?
- Zavinil délku řízení poškozený?

¹¹⁰ Autorka závěrečné práce vychází ze své zkušenosti z praxe.

¹¹¹ Např. pro Ministerstvo spravedlnosti České republiky se jedná o toto telefonní číslo: + 420 221 997 111, u Ministerstva financí České republiky je infolinka následující: +420 257 041 111.

¹¹² Nejvyšší soud: Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

- Jaký byl postup orgánu, který vedl dané řízení o předmětném případě?
- Jak významné bylo řízení pro poškozeného?

V případě, že ministerstvo na základě prostudování příchozího spisu reflektující celé dosavadní řízení, které je předmětem případné nepřiměřené délky řízení, postupuje při vyčíslení nároku poškozeného dle výše uvedených kritérií. Přičemž se pak příp. poměrně snižuje, např. pokud poškozený zavinil délku trvání soudního řízení, tak ministerstvo toto zavinění označí dle poměru procenty a následně zohlední do výsledné částky, která bude vyplacena na základě vydaného stanoviska, které se samozřejmě doručuje žadateli. Co se týče odškodnění za nepřiměřený průtah v řízení, pak se může orientačně řídit dle přiznané výše soudy v obdobných případech. Pokud je nárok žadateli přiznán v určité výši, se kterou poškozený nesouhlasí, pak se může obrátit na věcně a místně příslušný soud k projednání nároku.

3.9.6 Přerušování lhůty a stavení běhu promlčecí lhůty

Zákonodárce v rámci § 35 OdŠk vymezil vůči žadatelům institut „přerušování lhůty“. Tento institut zajišťuje, že po dobu šesti měsíců, které slouží k tomu, aby ministerstvo o nároku na základě žádosti rozhodlo, se nárok nepromlčuje. Kdyby tedy žadatel podal svou žádost k věcně příslušnému ministerstvu např. 8 měsíců před koncem promlčecí lhůty, tak se mu nárok nepromlčí dva měsíce po uplynutí zákonné lhůty k vydání rozhodnutí ze strany ministerstva, jak by tomu bylo, kdyby nebylo v OdŠk zakotveno přerušování lhůty.

Pro snazší pochopení uvedu následující příklad. Žadatel podá svou žádost osm měsíců před promlčením nároku, např. 8.1. Ministerstvu běží zákonná lhůta od doručení této žádosti, tj. když mu bude doručeno 10. 1., tak od tohoto dne, do 10. 7. Pokud nárok žadatele ministerstvo do té doby nevyřídí a nevydá o něm rozhodnutí, tak žadateli ještě stále běží lhůta k uplatnění svého nároku vůči soudnímu orgánu, a do promlčení mu stále zbývá osm měsíců. Taktéž, pokud ministerstvo rozhodne o jeho nároku, přičemž žadatel není s výší spokojen a má tedy zájem se obrátit na soudní orgán, tak tak učinit může.

S ohledem na to, že pro uplatnění nároku u případného soudního orgánu je zapotřebí se napřed obrátit v předmětné záležitosti na ministerstvo, které má na vyřízení šest měsíců, se jedná co do přerušování lhůty o vhodné řešení, jak žadatelům umožnit, aby jejich nárok byl příp. projednatelný i u soudu. Ne každý žadatel je totiž v rámci podání své žádosti na ministerstvo právně zastoupen a znalý promlčecí lhůty, avšak obecně platí zásada „*ignorantia legis non*

*excusat*¹¹³. Současně ovšem platí následující: „Případná námitka promlčení, vznesená ze strany ústředního správního úřadu za situace, kdy se uplatněný nárok „promlčel u něj“, by však mohla být považována za rozpornou s dobrými mravy, tím spíše v situaci, pokud by poškozený nebyl právně zastoupen, nebo pokud by ústřední správní úřad vyřízení žádosti k určitému datu přislíbil a tento slib nedodržel.“¹¹⁴

Může se stát, že podání žadatele nezastoupeného právním zástupcem je nesrozumitelné. Obecně platí, že se žádosti dle OdpŠk posuzují vždy dle svého obsahu, což úřední osoby na ministerstvu skutečně činí. Pro případ, že žádost obsahuje vady či zjevně rozporný obsah, jakož i v dalších případech, úřední osoba vždy žadatele vyzve k doplnění žádosti. Může se jednat ale i o výzvu za účelem doložení důkazů (u náhrady škody), nikoli jen kvůli doplnění žádosti, aby byla srozumitelná a bylo tak možné ze strany ministerstva provést předběžné projednání nároku žadatele v mezích jeho podané žádosti. O promlčecí lhůtě nároku však ministerstvo není povinno ani oprávněno poskytovat žadateli informace, ačkoliv mnohdy první úkon ve věci musí zcela logicky být kontrola, zda nárok není promlčen. Poslední uvedené platí i vůči žadateli, který není právně zastoupen.

S ohledem na výše uvedené je jistě vhodné doporučit poškozeným právní zastoupení. Tento názor sdílí také paní Vavrušová ve svém článku: „Z tohoto důvodu je vhodné zajistit si právní pomoc tak, aby poškozený svůj nárok uplatnil správně, včas a rovněž vyčerpávajícím způsobem jak u úřadů, tak při případném následném přezkumu civilními soudy. Zejména výše odškodnění v penězích se totiž odvíjí právě od schopnosti poškozeného dostatečně újmu doložit i případnými důkazy.“¹¹⁵ Případné náklady spojené s právním zastoupením budou žadateli uhrazeny, bude-li s nárokem úspěšný, a tudíž lze uzavření smlouvy o poskytování právních služeb s advokátní kanceláří nebo samostatným advokátem více než doporučit, ačkoliv povinné není¹¹⁶.

3.9.7 Náhrada nákladů zastoupení

Pokud je žadatel právně zastoupen, tak má nárok také na náhradu nákladů. Ta se vyměřuje v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách

¹¹³ Pozn. k překladu: Neznalost zákona neomlouvá.

¹¹⁴ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 140

¹¹⁵ VAVRUŠOVÁ, Lenka. *Jak se lze domáhat náhrady škody vůči státu?* [online]. pravo21.cz, 11. října 2018 [cit. 14. března 2024]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/pravo/jak-se-lze-domahat-nahrady-skody-vuci-statu>.

¹¹⁶ Např. na rozdíl od obligatorního právního zastoupení při podání ústavní stížnosti u Ústavního soudu České republiky.

advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif; dále jen „AT“). Vyčíslení jednoho úkonu se činí prostřednictvím tzv. tarifní hodnoty, která se určí dle § 7 a násl. AT a následně je zapotřebí uvést a vymezit jednotlivé úkony v souladu s § 11 AT. Toto vyčíslení provádí advokát, nikoli žadatel samotný. Do samotné žádosti je třeba uvést, že i toto žadatel požaduje a nejlépe rovnou předložit také výpis daných úkonů spolu s jejich označením stanoveným v § 11 AT. Vzhledem k tomu, že advokát přípravu žádosti činí, není potřeba jej na to jakkoliv upozorňovat.

Judikaturou byl řešen případ, kdy byl poškozený zproštěn obžaloby, protože byl trestně stíhán pro skutek, který dle zákona TrZ, není trestným činem: „Ten, kdo byl zproštěn obžaloby (trestní stíhání proti němu bylo zastaveno) pro skutek, který není trestným činem, má zásadně vůči státu nárok na náhradu nákladů, které vynaložil na nutnou obhajobu (zákon č. 82/1998 Sb.), bez ohledu na to, zda ze strany orgánů činných v trestním řízení došlo k porušení ustanovení trestního řádu upravujících postup před a při zahájení trestního stíhání.“¹¹⁷ Stíhání pro skutek, který nenaplnuje znaky uvedené v TrZ je současně velkým pochybením, protože se jedná o velký zásah do osobní sféry poškozeného a současně je dán tzv. materiální korektiv dle § 12 odst. 2 TrZ; tedy dané jednání musí naplňovat určitou intenzitu a společenskou škodlivost o dané míře, aby mohl být potenciální¹¹⁸ pachatel obecně trestně odpovědný za trestný čin.

Dále byl judikatorně v minulosti řešen případ, kdy měl obviněný více obhájců: „Náklady řízení spočívající v nákladech na obhajobu v trestním řízení, které neskončilo pravomocným odsuzujícím rozsudkem, nelze odepřít poškozenému (jako náklady, které nebyly vynaloženy účelně ve smyslu § 31 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů) jen proto, že jde o náklady vynaložené na obhajobu druhým obhájcem poškozeného.“¹¹⁹ Dle názoru autorky práce je nezbytné, aby měl poškozený právo na náhradu nákladů za právní zastoupení, a to bez sankcionování poškozeného ve formě, že pro přiznání nároku je klíčové mít po celou dobu trvání pouze jednoho právního zástupce. Poškozený má právo na to zvolit si svého právního zástupce a není-li s ním spokojen, tak si domluvit právní zastoupení s jiným odborníkem a nechat se zastupovat jím. Toto obecně platí i v rámci jiných právních oblastí, např. v rámci civilního procesu.

Názor pana Simona, se kterým se autorka práce ztotožňuje, k rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2533/2013 je tento: „S dovolatelem lze souhlasit v tom, že

¹¹⁷ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1388/2004, právní věta

¹¹⁸ Uváděno z důvodu presumpce neviny.

¹¹⁹ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2533/2013, právní věta

v případě trestního řízení právní řád České republiky umožňuje obviněnému, aby si zvolil pro účely své obhajoby více obhájců. Tato možnost vyplývá zejména z § 37 odst. 3 TrŘ, ačkoliv sám čl. 40 odst. 3 LPS mluví o obhájci toliko v jednotném čísle („obviněný má právo, aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce“), obdobně též čl. 6 odst. 3 písm. c) EÚLP.¹²⁰

Toto pak rozvíjí náleží Ústavního soudu následovně: „Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje každému možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Právo na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny je považováno za obecné ustanovení, z něhož vychází i právo na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny. Právo na obhajobu (čl. 37 odst. 2 a čl. 40 odst. 3 Listiny), jehož součástí je i právo na obhajobu bezplatnou či za sníženou odměnu, je nejen ve prospěch a v zájmu trestně stíhané osoby, ale nepochybně také v zájmu demokratického právního státu, založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Stát, má-li zajistit uvedená ústavně garantovaná práva, musí proto v zákoně upravujícím trestní řízení vytvořit podmínky procesních záruk postavení obhájce i obviněného. Obsah práva na obhajobu má svou pozitivní a negativní složku [srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 22/10 ze dne 7. 4. 2010 (N 77/57 SbNU 43)]. Pozitivní je právo obviněného (též obžalovaného, odsouzeného, podezřelého a dalších osob) hájit se sám či prostřednictvím zvoleného obhájce, popř. právo žádat o jeho ustanovení. Negativní složkou je pak povinnost obviněného v případech tzv. nutné obhajoby „strpět“ obhájce (i když si jej nepřeje) a povinnost všech orgánů činných v trestním řízení dbát těchto práv v rámci celého trestního řízení. Právem bezprostředně souvisejícím s právem na obhajobu, včetně práva na bezplatnou právní pomoc, je právo legitimního očekávání obhájce ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod na odměnu a náhradu hotových výdajů, a to i v případě, že činnost obhájce je realizací práva na obhajobu osoby nemajetné [srov. např. náleží sp. zn. IV. ÚS 167/05 ze dne 26. 4. 2005 (N 94/37 SbNU 277) či náleží sp. zn. II.ÚS 3201/08 ze dne 6. 2. 2009 (N 19/52 SbNU 187)].“¹²¹

Dalším tématem, které se v judikatuře postupně vykrystalizovalo, je problematika úhrady nákladů obhajoby v situaci, kdy výše uvedené hradí osoba odlišná od poškozeného. Jako první se Nejvyšší soud zabýval výše uvedenou právní otázkou ve vztahu k manželům a to s následujícím závěrem: „Manželka obviněného, která mu namísto něj zvolí obhájce pro trestní řízení a zaplatí náklady nutné obhajoby, je aktivně věcně legitimována ve sporu proti státu

¹²⁰ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 158, marg. č. 220. [cit. k 14. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹²¹ Ústavní soud: Náleží Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2010, sp. zn. I. ÚS 2025/10, bod 17.

o náhradu škody způsobené zahájením (vedením) trestního stíhání, které skončilo jeho zastavením nebo zproštěním obžaloby.¹²² Následně byl tento závěr rozšířen také na druhy/družky poškozeného: „Družka, která za obviněného zaplatila náklady nutné obhajoby, je aktivně věcně legitimována ve sporu proti státu o náhradu škody způsobené zahájením (vedením) trestního stíhání jejího druha, které skončilo jeho zastavením nebo zproštěním obžaloby.“¹²³ A následně bylo jednoznačně výše uvedené ve vztahu k manželkám/manželům a druhům/družkám rozšířeno obecně na osoby oprávněné zvolit poškozenému obhájce: „Osoby oprávněné zvolit obviněnému obhájce (§ 37 odst. 1 tr. ř.) nejsou účastníky trestního řízení samy o sobě, ale stávají se jimi až v okamžiku, kdy toto právo využijí. Vznikne-li jim v souvislosti s tím škoda nebo nemajetková újma, za niž odpovídá stát, je třeba je považovat za účastníky řízení ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. k náhradě takové škody nebo nemajetkové újmy aktivně legitimované.“¹²⁴ Z výše uvedeného tedy vyplývá, že osoby oprávněné (jakož samozřejmě také osoby ve svazku manželském či druh/družka) jsou aktivně legitimovány k uplatnění nároku dle OdpŠk za náhradu nákladů obhajoby. Opět je to víc než vhodné, protože se může stát, že v případě, kdy je poškozený (nebo poškozená) nezákonně ve vazbě, právní zastoupení řeší manžel/manželka či druh/družka. Může se stát, že poškozený či poškozená ve vazbě, která je nezákonná, nemá na právní zastoupení finance, a toto pak hradí druh/družka. Je tedy víc než racionální, aby následně byla možnost získat finanční prostředky zpátky, a to v případě druha/družky osobou, která finance na náklady právního zastoupení vynaložila¹²⁵.

3.9.8 Institut tzv. regresní úhrady

Institut tzv. regresní úhrady slouží k vymáhání již uhrazeného odškodnění žadateli státem po osobách či ÚZC, kteří škodu svým jednáním, ať již v úmyslu či nedbalosti způsobili, za splnění zákonných předpokladů. Konkrétně tedy funguje regresní náhrada tak, že stát v rámci předběžného projednání nahradí škodu či újmu žadateli, pak mu vzniká nárok na regresní úhradu vůči osobám, které jsou odpovědné za vznik škody či újmy.

¹²² Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 4768/2007, právní věta

¹²³ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 25 Cdo 109/2008, právní věta

¹²⁴ Nejvyšší soud: Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2396/2012, právní věta Nejvyššího soudu

¹²⁵ U manželů spadá majetek, a tedy i finance, do tzv. společného jmění manželů, za předpokladu, že nedošlo k odchylné úpravě v podobě smluveného režimu mezi manžely nebo se nejedná o režim založený rozhodnutím soudu.

„Smyslem regresní úhrady je podle důvodové zprávy zajistit, aby důsledky způsobené škody či nemajetkové újmy dopadly na ty subjekty, jež ji skutečně způsobily svou činností, ačkoliv poškozenému škodu nahradil či zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu v penězích poskytl stát, který za ni podle právní úpravy odpovídá. Zákon státu zakládá možnost, nikoliv povinnost regresní úhradu žádat, samozřejmě za splnění podmínek uvedených v § 16 až 18, to znamená tehdy, byla-li škoda (nemajetková újma) způsobena zaviněným porušením právní povinnosti, přičemž v případném soudním sporu je povinen zavinění dokázat ten, kdo nárok na regresní úhradu uplatňuje (§ 18 odst. 1 a 2). Právo regresu náleží i územnímu samosprávnému celku v samostatné působnosti, a to nikoliv jen vůči těm, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu (§ 24), nýbrž i proti státu či kraji ve specifických případech, kdy byl územní celek nucen se při vydání nezákonného rozhodnutí řídit nesprávným právním názorem orgánu, který zrušil jeho původní zákonné rozhodnutí (§ 23).“¹²⁶

Důležité je však poukázat na tuto skutečnost: „Pro všechny tyto případy platí, že právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti, přičemž povinnost prokázat zavinění má ten, kdo nárok na regresní úhradu uplatňuje.“¹²⁷

„Ve všech uvedených případech platí, že rozsah náhrady, na kterou má stát z titulu regresu nárok, je limitován mírou účasti územního celku v samostatné či přenesené působnosti, kraje či úřední osoby na způsobení vzniklé škody.“¹²⁸ V další kapitole se budeme věnovat soudnímu uplatnění nároku.

¹²⁶ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 200 [cit. k 20. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹²⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 442 [cit. k 20. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹²⁸ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 201 [cit. k 20. březnu 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

4. Soudní uplatnění

Na úvod poslední kapitoly této bakalářské práce je nutno navázat na předchozí kapitolu této práce. Pokud dojde k situaci, že marně uplyne šestiměsíční lhůta pro vydání stanoviska ministerstva, aniž by bylo ve věci předběžného projednání nároku rozhodnuto o tomto nároku, nebo je s výsledkem žadatel nespokojen, popř. v situaci, kdy mu byla způsobena újma v rámci samostatné působnosti ÚSC, má žadatel následující možnost. V této situaci zákonodárce poskytuje žadateli v prvních dvou případech jako obranný prostředek proti stanovisku ministerstva nebo proti nečinnosti ministerstva a v samostatné působnosti ÚSC jako řádnou možnost obrátit se na soud prostřednictvím procesního institutu tzv. žaloby. Pokud je žadatel nespokojen s výsledkem předběžného projednání jeho nároku, může tak učinit až po písemném doručení stanoviska.

Doručením žaloby na soud je tak zahájeno řízení ve věci, které se nadále procesně řídí dle OSŘ. Věcně příslušným soudem pro projednání žaloby v rámci prvostupňového řízení ve výše uvedené věci je dle § 9 odst. 1 OSŘ okresní soud. Místně příslušný je dle § 85 odst. 5 OSŘ: „Obecným soudem státu je okresní soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu, a nelze-li takto místně příslušný soud určit, soud, v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo.“ Pan Přidal k tomu uvádí následující: „Pokud by výše uvedeným způsobem nebylo možné určit příslušný soud, pak místně příslušným bude soud, v jehož obvodu nastala rozhodná skutečnost, která zakládá uplatněné právo.“¹²⁹

Ve vztahu k ÚSC se místní příslušnost rozlišuje následovně. Dle § 85 odst. 6 OSŘ je zakotven obecný soud obce, kterým je „okresní soud, v jehož obvodu má své území“.

Ustanovení § 85 odst. 7 OSŘ se pak zabývá místní příslušností kraje, a to následovně: „Obecným soudem vyššího územně samosprávného celku je okresní soud, v jehož obvodu mají sídlo jeho orgány.“

Z výše uvedené citace vyplývá, že určení soudu např. dle vazební věznice, kde byl poškozený nezákonně držen, nastupuje až v případě, kdy není možné soud určit na základě sídla věcně příslušného ministerstva. Většinou tak dochází k projednání žalob v rámci OdpŠk u Obvodního soudu pro Prahu 2.

¹²⁹ SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

Zatímco v rámci civilního procesu lze obecně podat žalobu na soud po sedmi dnech od doručení tzv. předžalobní výzvy dle § 142a OSŘ, OdpŠk stanovuje speciální postup. Poškozený musí napřed uplatnit svůj nárok vůči příslušnému ministerstvu prostřednictvím tzv. žádosti a následně musí cca šest měsíců vyčkat na rozhodnutí daného ministerstva. V této šestiměsíční lhůtě, kterou má ministerstvo ze zákona, probíhá tzv. mimosoudní projednání žádosti. V rámci tohoto projednání úředník zkoumá promlčení nároku, příslušnost daného ministerstva (případně věc postoupí příslušnému ministerstvu), náležitosti žádosti, zabývá se analýzou nároku obsaženého v žádosti, žádá policejní, správní nebo soudní orgán o poskytnutí spisového materiálu (součinnost je zakotvená v § 14 odst. 4 OdpŠK), aby mohl skutkový i právní stav uvedený v žádosti ověřit. Následně dochází k vypracování stanoviska ze strany ministerstva. Po dobu oněch šesti měsíců, které úředník na vyřízení žádosti dle OdpŠk má, neběží promlčecí lhůta s ohledem na institut tzv. přerušeni lhůty.

Subsidiarita uplatnění žádosti u soudu je dána dle § 15 odst. 2 OdpŠk: „Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.“

Důležité je zdůraznit následující skutečnost. Na soudní orgán je možné se obrátit nejen v případě, kdy ve lhůtě šesti měsíců není vydáno rozhodnutí, ale také pro případ, že žadatel obdrží rozhodnutí, se kterým není co do posouzení nároku či výše odškodnění spokojen. Pro případ, že je žaloba k soudu podána před uplynutím šestiměsíční lhůty, soud žalobu nezamítne, ale postupuje dle § 104 odst. 2 OSŘ, což zdůrazňuje i pan Vojtek: „V návaznosti na předchozí odstavec je výslovně stanoveno, že možnost uplatnění nároku na náhradu škody u soudu nastává marným uplynutím šestiměsíční lhůty běžící od uplatnění nároku poškozeným u ústředního orgánu, a to i v případě, že ústřední orgán již dříve sdělil poškozenému své negativní stanovisko k uplatněnému nároku. Byla-li žaloba podána bez předběžného projednání, jde o odstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 103 a 104 OSŘ a je namístě postup soudu podle § 104 odst. 2 OSŘ, nikoliv věcné zamítnutí žaloby.“¹³⁰

Ustanovení § 104 odst. 2 OSŘ zní následovně: „Jde-li o nedostatek podmínky řízení, který lze odstranit, učiní soud k tomu vhodná opatření. Přitom zpravidla může pokračovat v řízení, ale nesmí rozhodnout o věci samé. Nezdaří-li se nedostatek podmínky řízení odstranit, řízení zastaví.“

¹³⁰ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 185.

Pan Přidal k problematice odstranitelného nedostatku podmínky řízení uvádí toto: „Vyskytne-li se v řízení odstranitelný nedostatek, pak soud ex officio činí vhodná opatření k jeho odstranění. Například ustanoví účastníku opatrovníka, vyzve k prokázání tvrzeného zastoupení, učiní podnět k příslušnému řízení či rozhodne o procesním nástupci účastníka. Odstranitelný nedostatek podmínky řízení zpravidla nebrání pokračování v řízení, avšak soud nesmí rozhodnout o věci samé. Je však přitom třeba postupovat s patřičnou opatrností, například névst dokazování, dokud není vyjasněn okruh účastníků. Nepodaří-li se odstranitelný nedostatek odstranit (ani po případném přerušení řízení), soud řízení usnesením zastaví.“¹³¹

Pokud by tedy nastala situace, kdy ministerstvo nevydalo stanovisko a žadatel má obavy ohledně promlčení, byť po dobu předběžného projednání nároku lhůty neplynou, pak se může obrátit na soudní orgán s tím, že pravděpodobně dojde k přerušení řízení po dobu, než uplyne šestiměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí ministerstva, a to důvodu uvedeného v § 109 odst. 1 písm. b) OSŘ: „Soud řízení přeruší, jestliže... rozhodnutí závisí na otázce, kterou není v tomto řízení oprávněn řešit“. Speciální je však důsledek přerušení, uvedený v § 111 odst. 1 OSŘ: „Jestliže řízení je přerušeno, nekonají se jednání a neběží lhůty podle tohoto zákona. Jestliže se v řízení pokračuje, počínají lhůty běžet znovu.“ Pan Přidal rozvíjí výše uvedené následovně: „V době, kdy je řízení přerušeno, nastává speciální režim. Především se nekonají jednání a soud tyto ani nemůže nařídít. Pokud již jednání bylo nařízeno před přerušením řízení, soud je musí stejným způsobem odvolat. Stejně tak neběží žádné lhůty dle OSŘ. Poté, co se v řízení opět pokračuje, tyto lhůty počínají běžet celé znovu (a nikoliv, že by dobíhal zbytek lhůty).“¹³²

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, věcně příslušný k projednání nároku bude okresní soud dle § 9 odst. 1 OSŘ a místně příslušným bude u ministerstva Obvodní soud pro Prahu 2 dle § 85 odst. 5 OSŘ. U nároku vůči územním samosprávným celkům bude věcně příslušný taktéž okresní soud, zatímco místní příslušnost je u obce dána dle § 85 odst. 6 OSŘ a u kraje jakožto vyššího samosprávného celku se bude postupovat v souladu s § 85 odst. 7 OSŘ.

K problematickému aspektu rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu se vyjadřuje pan Vojtek takto: „Frekventovaným problémem poslední doby (alespoň z pohledu rozhodovací činnosti dovolacího soudu) jsou spory o náhradu škody způsobené nesprávným úředním

¹³¹ SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹³² SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

postupem, který poškození spatřují v chybějícím či nedostatečném dozoru příslušných státních institucí nad činností různých subjektů operujících na finančním trhu (vzhledem k různorodosti těchto subjektů dále též jen „finanční ústav“). Škoda pak má nejčastěji spočívat v tom, že uvedené subjekty neplní vůči klientům své závazky plynoucí z vkladů, správy portfolia apod., přičemž nezřídka se již v době podání žaloby nacházejí v konkursu. Judikatura soudů prvních stupňů a soudů odvolacích se ustálila na závěru podporovaném i rozhodovací činností soudu dovolacího, že žaloba na náhradu škody vůči státu je předčasná, jestliže dosud neskončilo konkursní řízení (likvidace) a jestliže není dosud zřejmé, zda vůbec a v jakém rozsahu budou závazkové nároky poškozených klientů vypořádány, tedy zda vznikla škoda. Ke splnění tohoto zákonného předpokladu musí škoda existovat nejpozději v době, kdy soud o uplatnění nároku rozhoduje; v opačném případě byl nárok uplatněn předčasně, což má za následek zamítnutí žaloby tzv. „pro tentokrát“, aniž by bylo třeba zabývat se splněním dalších předpokladů odpovědnosti za škodu.“¹³³

¹³³ VOJTEK, Petr. *Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury* [online databáze]. Soudní rozhledy, 2005, č. 6, s. 205-210. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](http://databaze.beck-online.cz).

5. Závěr

Celá bakalářská práce nám, na základě vybraných problematik popsanych v jednotlivých kapitolách, měla poskytnout detailnější pohled na problematiku předběžného projednání nároku dle OdpŠk.

Hlavním cílem bakalářské práce bylo především detailněji představit a seznámit veřejnost s institutem předběžného projednání nároku dle OdpŠk.

Z první části bakalářské práce bychom měli získat povědomí o pojmu odpovědnosti.

Další kapitoly bakalářské práce mohou posloužit v orientaci poškozeným, především v souvislosti s tím, jak celý proces probíhá, důležitosti institutu tzv. „promlčení“ a jak dlouhou lhůtu má ze zákona ministerstvo k předběžnému projednání jejich nároku, příp. kdy a za jakých podmínek se lze obrátit na soud.

Záměrem této bakalářské práce bylo zodpovědět otázku, zda je právní úprava OdpŠk dostačující a nárok v rámci předběžného projednání prakticky uplatnitelný vůči ministerstvům.

Aktuální právní úpravu hodnotím jako poměrně přijatelnou pro poškozené, ale rozhodně doporučuji právní zastoupení poškozených z důvodu, aby např. nedošlo k promlčení jejich nároku. Je tomu tak i z důvodu, že je sice obsah OdpŠk poměrně srozumitelný a jasný, avšak celá problematika je náročná a vyžaduje iniciativu právě právního zástupce, který na rozdíl od poškozeného nedisponujícím právním vzděláním, má přehled v rámci právního řádu a dokáže tak s ohledem na okolnosti případu, jakož toliko také dle oblasti práva, v rámci kterého nárok vznikl, lépe poškozenému poradit, mj. i s doložením podkladů k posouzení jeho nároku, což celý proces předběžného projednání může urychlit.

Seznam použité literatury

Odborné publikace a odborné články

WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 1076 s.

MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 176 s.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, 248 s.

PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, aktualizováno k 30. dubnu 2023. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2017. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo* [online databáze]. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 98–99. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

VOJTEK, Petr. *Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury*. Soudní rozhledy [online databáze], 2005, č. 6. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, aktualizováno k roku 2023. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

IŠTVÁNEK, František, SIMON, Pavel, KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 412 s.

VANTUCH, Pavel. *Trestní řízení z pohledu obhajoby* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2019. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s.

Právní předpisy

Usnesení č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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

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

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

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

Zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon

Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

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

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 6.9.2011, sp. zn. Pl. ÚS ČR 11/10 ze dne 6. 9. 2011

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 3625/17

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 9. 2005, sp. zn. 25 Cdo 40/2005

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2022, sp. zn. 30 Cdo 3274/2021

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1956/2004
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4431/2009
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5148/2007
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2035/2000
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 786/99
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 627/2006
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2699/2010
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. 30 Co 30/2010
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000
Nález Ústavního soudu ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94
Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 840/2011
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1313/2010
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98 (128/1999 USn.)
Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. 25 Cdo 4744/2010
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2006, sp. zn. 25 Cdo 1457/2005
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 4768/2007
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 25 Cdo 109/2008
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1388/2004
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2533/2013

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2010, sp. zn. I. ÚS 2025/10

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 4768/2007

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 25 Cdo 109/2008

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2396/2012

Veškeré právní věty pochází z databáze beck-online.cz, až na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2396/2012, jehož právní věta pochází přímo z Nejvyššího soudu dostupné na této webové stránce:

https://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/91CD2883C611EAA0C1257B6A0029511D?openDocument&Highlight=0,null,

E-zdroje

KUK, Michal. *Kdy a jak požadovat náhradu škody za chyby úředníků?* [online]. frankbold.org, 17. listopadu 2018, aktualizováno 20. července 2021. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/odpovednost/skoda-zpusobena-vykonem-verejne-spravy/rada/kdy-a-jak-pozadovat-nahradu-skody-za-chyb#ft17>

Ostatní

MELZER, Filip. Seminář z roku 2016 (pravděpodobně 14. 11. 2016) předmětu „*Obecná část soukromého práva I*“ magisterského studijního programu: „Právo a právní věda“ na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci

Desatero „dobré správy“ při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, příloha usnesení vlády České republiky ze dne 15. 8. 2012, č. 593

Shrnutí

Bakalářská práce pojednává o předběžném projednání nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Cílem této práce je představit institut předběžného projednání, vymezit základní podmínky pro určení, zda nárok vznikl či nikoliv, provést potenciální poškozené procesem předběžného projednání a následné možnosti soudního uplatnění příp. nároku, a to rovněž za účelem pomoci touto prací laické veřejnosti především v základní orientaci s jejich případným nárokem vůči státu.

Úvodní kapitola bakalářské práce se věnuje pramenům a vymezuje pojem odpovědnosti v obecné rovině. Další část bakalářské práce je zaměřena na předběžné projednání nároku ve větším detailu. Poslední kapitola práce poukazuje na soudní uplatnění nároku.

Summary

This bachelor thesis deals with the preliminary hearing of a claim for compensation for damages under Act No. 82/1998 Coll., on liability for damages caused in the exercise of a public authorities by a decision or an incorrect official procedure. The aim of this thesis is to introduce the institute of preliminary hearing, to define the basic conditions for determining whether a claim has arisen or not, the injured party through the process of a preliminary hearing and the subsequent possibilities of the judicial assertion of the given claim, also in order to raise the awareness of the general public in this matter, especially regarding the basic understanding of their possible claim against the State.

The introductory chapter is devoted to the sources and defines the concept of liability in general terms. The following part of the thesis focuses on the preliminary discussion of the claim in greater detail. The last chapter of the thesis explores the judicial assertion of the claim.

Klíčová slova

zákon č. 82/1998 Sb., odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, nezákonné rozhodnutí, nezákonná vazba, nezákonný trest, nezákonné ochranné opatření, nesprávný úřední postup, vznik nároku vůči státu

Keywords

Act No. 82/1998 Coll., liability for damages caused in the exercise of public authorities by a decision or an incorrect official procedure, unlawful decision, unlawful custody, unlawful punishment, unlawful protective measure, maladministration, entitlement/assertion of a claim against the State