

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Tereza Rosenbergová

**Předběžné projednání nároku na náhradu škody
ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.**

Diplomová práce

Olomouc 2018

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Předběžné projednání nároku na náhradu škody ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

Ve Zlíně dne 30. září 2018

.....

Tereza Rosenbergová

Na tomto místě bych ráda poděkovala doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce, trpělivost a neocenitelnou pomoc v podobě rad a podnětných připomínek, které mi poskytla v průběhu zpracování této práce. Rovněž bych chtěla vyjádřit poděkování ministerstvům, od nichž se mi dostalo odpovědi, za vstřícný přístup a ochotu poskytnout informace, které jsem mohla v práci zohlednit.

OBSAH

Úvod	7
1 Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci	9
1.1 Východiska právní úpravy	10
1.1.1 Ústavněprávní základ odpovědnosti	10
1.1.2 Zákon č. 58/1969 Sb.	10
1.1.3 Zákon č. 82/1998 Sb. a jeho legislativní změny	11
1.2 Současné pojetí odpovědnosti dle zákona č. 82/1998 Sb.	13
1.2.1 Charakter odpovědnosti	13
1.2.2 Subjekty odpovědnostního vztahu	14
1.2.3 Předpoklady vzniku odpovědnosti	15
1.2.4 Podmínky pro uplatnění nároku	16
2 Předběžné projednání nároku na náhradu škody	19
2.1 Právní úprava institutu	19
2.1.1 Legislativní vývoj a změny	19
2.1.2 Předběžné projednání dle OdpŠk	20
2.1.3 Desatero Veřejného ochránce práv	21
2.2 Smysl předběžného projednání	23
2.2.1 Podmínka pro uplatnění nároku u soudu	23
2.2.2 Výjimky z předběžného projednání	25
2.3 Úřad příslušný k předběžnému projednání	26
2.4 Charakter a průběh předběžného projednání	29
2.4.1 Povaha předběžného projednání	29
2.4.2 Žádost o náhradu škody	31
2.4.3 Postup příslušného úřadu	31
2.5 Způsob a lhůta pro vyřízení nároku	34
2.5.1 Závěrečné stanovisko	34
2.5.2 Lhůta pro vyřízení žádosti	37
2.5.3 Stavení běhu promlčecí lhůty	39
2.6 Náhrada nákladů zastoupení	41
3 Uplatnění nároku na náhradu škody u soudu	44
3.1 Občanské soudní řízení	44
3.1.1 Pravomoc a příslušnost soudu	44

3.1.2	Organizační složka jednající za stát.....	45
3.1.3	Žaloba a její náležitosti.....	47
3.1.4	Soudní poplatek	48
3.2	Splatnost nároku a úroky z prodlení	50
3.3	Soudní projednání nároku.....	52
3.3.1	Nedostatek podmínky předběžného projednání	52
3.3.2	Rozhodnutí soudu.....	54
	Závěr	56
	Seznam použitých zdrojů.....	56
	Shrnutí.....	66
	Summary	67
	Seznam klíčových slov	68
	List of key words.....	69
	Příloha č. 1.....	70
	Příloha č. 2.....	73

Seznam použitých zkratek

Listina – usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, uveřejněné pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

OdpŠk 1969 – zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem

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

OZ – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

KompZ – zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

ZÚZSVM – zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů

SoudP – zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

OSŘ – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

AT – vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

ÚS – Ústavní soud

NS – Nejvyšší soud

NSS – Nejvyšší správní soud

ČR – Česká republika

ÚZSVM – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

ČNB – Česká národní banka

NKÚ – Národní kontrolní úřad

VOP, Ochránce – Veřejný ochránce práv

Úvod

Předmětem mé práce je rozbor problematiky odpovědnosti státu za činnost orgánů veřejné moci se zaměřením na institut předběžného projednání, který představuje nezbytný předpoklad pro uplatnění nároku na náhradu za škody u soudu. K výběru tohoto tématu mě vedla skutečnost, že jej nepovažují doposud v odborné literatuře za komplexním a vyčerpávajícím způsobem zpracované. Mimoto, některá ustanovení dvacet let starého zákona č. 82/1998 Sb., zejména pak jejich formulace a důvod legislativního zařazení, budí nejen u svých adresátů, ale i odborné veřejnosti rozpaky. Z četnosti negativních závěrů soudů lze pak seznat, že se řada lidí v důsledku neznalosti či nesprávné interpretace domáhá svých práv postupem s právní úpravou nesouladným. Na druhou stranu je třeba připustit, že ani samotné projednávání nároku úřady veřejné správy není příkladné. Stávající fungování institutu se v praxi, patrně vinou nárůstu přijatých žádostí a následného přetížení, nezřídka rozchází s představami a legitimním očekáváním poškozených.

Práce je členěna do tří kapitol. Je uvozena stručným přehledem stávající právní úpravy zakotvující odpovědnost státu, přičemž důraz je kladen na účinný právní stav, tedy na zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Ve světle této legislativy je pozornost věnována současné koncepci odpovědnosti státu, v jejíž souvislosti je řešen zejména charakter odpovědnosti, subjekty odpovědnostního vztahu a jmenování podmínek pro vznik odpovědnosti a následného uplatnění nároku.

Druhá, stěžejní a nejobsáhlejší kapitola je orientována na předběžné projednání nároku na náhradu škody u příslušných správních úřadů. Institut, jehož vývoj krátce nastiňuji, je zasažen do kontextu zákonné právní úpravy a doporučené praxe Veřejného ochránce práv. V práci dále rozvádím, jaký účel a funkci plní mimosoudní projednání coby obligatorní krok na cestě za vymožením náhrady škody. Samostatná část je pak zaměřena na výčet úřadů jednajících v rámci projednávání nároku jménem státu. Těžiště textu spočívá ve čtvrté a páté podkapitole, ve kterých je předmětný institut nejdříve popsán z pohledu své neformální povahy a následně přiblížen po své procesní stránce. V této části je předběžné projednání vymezeno z hlediska svého trvání a průběhu. Na konci kapitoly se věnuji kontroverznímu ustanovení o náhradě nákladů souvisejících s předběžným uplatněním nároku.

A konečně třetí, závěrečná kapitola je tvořena problematikou navazujícího řízení před civilními soudy. V úvodní části kapitoly rozebírám pravomoc a příslušnost soudů a postavení příslušných úřadů ve fázi soudního řízení, dále upozorňuji na formální a obsahové náležitosti

žalobního návrhu, a to včetně správné specifikace žalované strany. Rovněž zde reaguji na přijetí novely zákona o soudních poplatcích, která na podzim roku 2017 zavedla zpoplatnění soudního projednání náhrady škody způsobené veřejnou mocí. Volně pokračuji určením okamžiku, od kterého lze požadovat příslušenství nároku, kterým jsou úroky z prodlení. Obsahem poslední podkapitoly je potom judikaturou dovozený procesní postup soudu při nedostatku podmínky předběžného projednání a podoba výsledku rozhodování příslušných soudů.

Smyslem práce je systematicky shromáždit teoretické a praktické poznatky týkající se procesu uplatňování nároku na náhradu škody ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. a tento náležitě zpřehlednit. Kapitoly a jejich obsah jsou koncipovány tak, aby v závěru práce mohly být zodpovězeny následující základní výzkumné otázky: *1) Jaká jsou specifika předběžného projednání? 2) Je naplňován základní smysl institutu předběžného projednání, resp. jedná se o účinný nástroj k prevenci před zahlcením justice a efektivní prostředek k ochraně práv poškozených? 3) Je současná právní úprava předběžného projednání vyhovující?*

Dlužno říci, že v práci budou záměrně opomenuty některé, byť veřejností hodně vyhledávané, otázky vztahující se k odpovědnosti státu a související odškodňovací praxi, a to z toho důvodu, že by si jejich zpracování vyžádalo více prostoru, než kolik nabízí předepsaný rozsah této kvalifikační práce. Jedná se například o naplnění pojmu nesprávný úřední postup, počátek běhu (subjektivní) promlčecí lhůty či metodiku pro určení výše náhrady škody. Jelikož práce není soustředěna ani toliko na rozlišení pojmu majetkové škody a nemajetkové újmy, je třeba upřesnit, že nebude-li dále uvedeno jinak, tyto pojmy budou v textu sloučeny výrazem „škoda“.

Pro účely zpracování diplomové práce jsem čerpala z aktuální komentářové literatury, monografií, odborných i internetových článků, právních předpisů a důvodových zpráv. Hodnotným zdrojem mi byla dostupná rozhodovací praxe soudů, která ve vztahu k příslušným ustanovením právních předpisů poskytuje širší a srozumitelnější výklad nebo tyto doplňuje, a především pak má zásadní vliv na formování užití institutu předběžného a soudního projednání v praxi. Z vědeckých metod pro psaní odborného textu jsem využila metodu deskriptivní, komparativní a analytickou. V případě analýzy se, pro potřeby zjištění rozsahu využití zkoumaného institutu, jedná o rozbor informací a dat získaných od oslovených ministerstev České republiky za pomoci realizace práva na svobodný přístup k informacím. Na závěry z tohoto výzkumu, mají-li poskytnuté odpovědi po stránce svého obsahu ve svém souhrnu vypovídající hodnotu a pro práci přínos, je odkazováno v textu. Jen pro úplnost, mé žádosti o informace vyhověla alespoň zčásti, vyjma resortů místního rozvoje, kultury a zahraničních věcí, všechna ministerstva.

Tato diplomová práce vychází z právní úpravy účinné ke dni 31. srpna 2018.

1 Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Institut odpovědnosti státu za výkon státní moci a jeho zasazení do právního systému má svůj nepopíratelný význam, neboť coby záruka zákonnosti upevňuje důvěru občanů ve spravedlnost a ve fungování právního státu. Odpovědnosti státu tak, jak ji známe dnes, nicméně předcházela určitý právní vývoj, přičemž proměnnou veličinou, která zavdala vzniku právní úpravy a určovala její podobu, byl rozvoj právního myšlení, aktuální společenské potřeby a v neposlední řadě právě vládnoucí politická strana. Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci je proto obecně spojována se vznikem moderní společnosti a má své místo v demokratickém právním státě.¹

První kapitola si klade za cíl vymezit legislativní rámec zkoumané právní úpravy, který v současnosti představuje na nejvyšší úrovni Listina a v zákonné rovině pak zákon č. 82/1998 Sb. Ten mimo jiné stanovuje podmínky, za nichž se aktivuje odpovědnostní vztah mezi státem a poškozeným, proto si jeho normy již v této části zaslouží zvláštní pozornost. Problematiku upravuje rovněž zákon s číslem 58/1969 Sb., z něhož z velké části OdpŠk vychází, avšak OdpŠk 1969 se dnes na právní vztahy bude aplikovat jen výjimečně.

Předně se sluší alespoň v krátkosti přiblížit pojem „odpovědnost“, neboť tento bude v textu práce často skloňován. Jeho legální definici bychom hledali marně, pro ilustraci si tak propůjčím definici, kterou ve své publikaci užil A. Brejcha. Ten pod pojmem odpovědnost chápe právní institut, „*kterým objektivní právo reaguje na takové chování subjektů práva, které působí contra legem. Jeho vlastním účelem je zjednání nápravy a odstranění důsledků, které vznikly protiprávním jednáním a nastolení stavu v souladu s právem.*“² Hlavní myšlenkou odpovědnosti je tudíž kompenzovat způsobenou škodu. Se zřetelem na důsledky vzniku odpovědnosti a její působení na odpovědné subjekty se lze domnívat, že současně plní i funkci preventivně výchovnou a motivační.³

¹ BREJCHA, Aleš. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu*. Praha: ASPI Publishing, 2000, s. 239.

² Tamtéž, s. 25.

³ FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. *Správní právo*, 2012, roč. 65, č. 4, s. 194.

1.1 Východiska právní úpravy

1.1.1 Ústavněprávní základ odpovědnosti

Princip odpovědnosti státu za škodu je jakožto pojmový atribut demokratického právního státu odrazem práva na spravedlivý proces. V rámci ústavního pořádku je tento institut vtělen do ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, podle kterého má každý právo na náhradu škody jemu způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Jeho ukotvení do lidskoprávního dokumentu z něj činí substantivní základní právo každého z nás.⁴

Listina však sama o sobě není přímým zdrojem hmotněprávních nároků poškozeného a na jejím základě nelze bez dalšího přiznat odškodnění, ke kterému je povinován stát. V tomto směru odst. 4 téhož článku Listiny výslovně odkazuje na zvláštní zákon, jenž upravuje podrobnosti a podmínky, za nichž je založena odpovědnost státu za škodu jím způsobenou a spolu s ní i právo na náhradu škody.⁵ Pozitivní závazek státu vyslovený ve zmíněném článku Listiny je naplněn a na podústavní úrovni proveden veřejnoprávním předpisem, a to v zákoně č. 82/1998 Sb. Skutečnost, že Listina v tomto ohledu není přímo aplikovatelná však neznamená, že normy OdpŠk lze vykládat takovým způsobem, který by vylučoval ochranu základních práv jejich nositele, které jsou mu přiznány Listinou.

1.1.2 Zákon č. 58/1969 Sb.

První samostatná pozitivněprávní zákonná úprava odpovědnosti státu za škodu byla předmětem zákona č. 58/1969 Sb., celým názvem zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Tento zákon s účinností od 1. 7. 1969 tvořil společný právní základ pro tehdejší Československou socialistickou republiku, resp. později federativní republiku a následně i po nikoli bezvýznamnou dobu pro Českou a Slovenskou republiku, do jejichž právních řádů byl recipován.

Výlučným nositelem odpovědnosti dle OdpŠk 1969 byl stát, který na sebe atrahoval odpovědnost za činnost státních orgánů a orgánů společenské organizace. Závazek státu z titulu deliktní odpovědnosti vznikal při vydání nezákonného rozhodnutí, škodě způsobené rozhodnutím o vazbě nebo trestu a konečně při nesprávném úředním postupu. Znění OdpŠk 1969 zůstalo po celou dobu své existence neměnné, neboť tento nebyl nikdy novelizován. Asi málokoho

⁴ nález Ústavního soudu ze dne 24. července 2014, sp. zn. I. ÚS 1744/12

⁵ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. října 2006, sp. zn. 25 Cdo 2632/2005

překvapí, že oblast veřejnoprávního odškodňování byla nepříznivě poznamenána totalitním režimem a prosaditelnost takového nároku zůstala jen v rovině jakési formální deklarace.⁶

OdpŠk 1969 byl zrušen na základě § 37 zákona č. 82/1998 Sb., který jej dne 15. 5. 1998 v plném rozsahu nahradil. Navzdory tomuto derogačnímu ustanovení se však s aplikací OdpŠk 1969 můžeme setkat i dnes, ačkoli se bude jednat spíše o ojedinělé případy. Jeho působnost se totiž z časového hlediska v souladu s § 36 OdpŠk vztahuje ke škodě způsobené přede dnem účinnosti dnešního OdpŠk.

1.1.3 Zákon č. 82/1998 Sb. a jeho legislativní změny

Jak již bylo uvedeno výše, legislativním nástupcem OdpŠk 1969 se stal zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Úprava veřejného odškodňování tak získala nový právní rámec, ačkoli progresivních změn se dočkala jen zčásti. Materie deliktní odpovědnosti je v OdpŠk i nadále upravena poměrně povrchně, o čemž napovídá i jeho rozsah čítající porskrovnu jen 39 paragrafů.⁷

Přijetí jmenovaného zákona bylo jedním z mnoha projevů demokratizace společnosti v 90. letech minulého století. Jak uvádí důvodová zpráva k OdpŠk, potřeba nové právní úpravy byla podpořena skutečností, podle které původní právní stav již neodpovídal požadavkům tehdejší měnící se společnosti a neumožňoval komplexně pojmout problematiku náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci.⁸ Výrazným krokem vpřed je především fakt, že OdpŠk nově zaujímá k odpovědnosti veřejné moci dva přístupy a rozlišuje tak odpovědnost státu a odpovědnost územně samosprávných celků. V tomto ohledu se OdpŠk přizpůsobil změnám v územní organizaci související se vznikem samostatné ČR a zohlednil ve svém obsahu princip samosprávy, podle kterého již není veškerá pravomoc soustředěna do rukou státu, ale její část je přenesena na samosprávné jednotky.⁹ Odpovědnost územně samosprávných celků však v této

⁶ NĚMČÁK, Vítězslav. Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právnický*, 2013, roč. 152, č. 3, s. 222.

⁷ I za tímto účelem je v § 26 OdpŠk vyjádřena subsidiarita občanského práva.

⁸ Důvodová zpráva k návrhu 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), ze dne 10. září 1997, s. 1.

⁹ SIMON, Pavel. In: 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, 2017, s. 4.

práci bude ponechána stranou.¹⁰ Změny doznal i pojem nesprávný úřední postup, zatímco totiž OdpŠk 1969 na jeho obsahové vymezení zcela rezignoval, stávající právní úprava obsahuje v § 13 odst. 1 definici alespoň částečnou, podle které jsou nesprávným úředním postupem mimo jiné i prodlevy při učinění úkonů nebo vydání rozhodnutí. Úmyslem zákonodárce bylo zdůraznit povinnost orgánů státu jednat, pokud možno, bezprůtažně a zároveň posílit právní jistotu a procesní postavení osob dovolávajících se svého práva.¹¹ Konečně je třeba zmínit, že nová úprava má na rozdíl od té předchozí reálné dopady do praktické roviny a není tak pouhou formální proklamací.

Za dobu dvacetileté účinnosti se znění OdpŠk změnilo celkem devětkrát, resp. osmkrát, vezmeme-li v potaz, že poslední revize zákona byla provedena ke stejnému datu, a to na podkladě dvou novelizačních zákonů k 1. 1. 2014. Jeden z této dvojice byl poměrně rozsáhlý zákon č. 303/2013 Sb., který reagoval na rekodifikaci soukromého práva a měl dopad do množství předpisů. Za bezesporu přelomovou a významnou co do obsahu i rozsahu lze z řady novel, které se OdpŠk doposud dotkly, označit novelu provedenou zákonem č. 160/2006 Sb. S její účinností, tj. od 27. 4. 2006, byla do OdpŠk včleněna zásadní ustanovení zavádějící institut nemajetkové újmy a s tím související možnost náhrady ve formě přiměřeného zadostiučinění. Pro odpovědné subjekty nicméně povinnost vyplácet náhradu za nemajetkovou újmu nebyla žádné novum, jelikož do účinnosti zmíněné novely je k tomuto zavazovala judikatura ESLP.¹² Novela provedená zákonem č. 160/2006 Sb. mimoto rozšířila definici nesprávného úředního postupu, jenž spočíval do doby přijetí této novely v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, a to o případy porušení těchto povinností ve lhůtě přiměřené. K tomuto zákonodárci přistoupili pod silícím tlakem ESLP, jemuž byly ve velké míře předkládány stížnosti proti ČR na řízení stížená průtahy.¹³ Novela rovněž zasáhla i do oblasti předběžného projednání, čemuž se blíže věnuje část 2.1.1 této práce.

Co se týče dalších novel, tyto již žádné změny natolik podstatného charakteru nepřinesly. Nelze však nezmínit jednu z navržených změn, která měla postihnout celé znění OdpŠk. Jednalo se o poslanecký návrh nového zákona o odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu

¹⁰ Jednak z kapacitních důvodů a také proto, že z hlediska zkoumaného předmětu této práce je uplatňování nároku vůči územně samosprávnému celku bez významu. Institut předběžného projednání je podmínkou zákonem výslovně stanovenou jen vůči státu v pozici odpovědného subjektu.

¹¹ BREJCHA: *Odpovědnost...*, s. 249.

¹² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 24. srpna 2005. s. 4.

¹³ Tamtéž, s. 1–2.

veřejné moci ze dne 10. října 2014 publikovaný ve sněmovním tisku č. 341/0 (dále rovněž jako „koncept OdpŠk 2014“), který byl posléze bez projednání vzat zpět. Návrh, jehož výrazným inspiračním zdrojem byla slovenská obdoba našeho OdpŠk¹⁴, byl koncipován vůči poškozeným více protektivně, reflektoval judikaturu a respektoval (nejen) odškodňovací terminologii OZ. Vedle toho třeba zmínit, že vítanou změnou obsaženou v tomto návrhu bylo zavedení výslovné právní úpravy odpovědnosti státu za újmu vzniklou nedůvodným trestním stíháním. V návrhu byla navíc předložena idea sjednotit délku promlčecí lhůty na tři roky pro nároky z titulu újmy majetkového i nemajetkového charakteru.¹⁵

1.2 Současné pojetí odpovědnosti dle zákona č. 82/1998 Sb.

1.2.1 Charakter odpovědnosti

Odpovědnost je v souladu s § 2 OdpŠk vystavěna na objektivním principu, podle kterého se nezohledňuje zavinění škůdce, byť by se jednalo o nedbalostní formu. Zároveň je odpovědnost konstruována jako absolutní, jinými slovy se jí nelze (ani částečně) zprostit poukazem na liberační důvod.¹⁶ Teoreticky vzato, v okamžiku, kdy jsou naplněny zákonem předpokládané podmínky vzniku odpovědnosti, vzniká státu povinnost k náhradě jím způsobené škody. Takto zvolená koncepce dle důvodové zprávy směřuje k poskytnutí širší ochrany poškozenému a posílení jeho postavení.¹⁷

Z hlediska charakteru odpovědnosti se dále nabízí otázka, pod jaký režim spadá odškodňování ve smyslu OdpŠk. Je nasnadě se domnívat, že odpovědnost pramenící z veřejnoprávního předpisu bude *a priori* klasifikována jako odpovědnost veřejnoprávní, ale to tak zcela neplatí. Není sporu o tom, že se co se týče nároku z titulu odpovědnosti za škodu způsobenou orgánem veřejné moci, jedná se o hmotné subjektivní právo¹⁸, není však již jednoznačné, zda má toto právo povahu veřejnoprávní či soukromoprávní. Ohledně povahy odškodňování orgány veřejné moci se v doktríně objevují nejasnosti a protichůdné názory, přičemž pro oba pohledy autoři předkládají celou řadu důvodných argumentů. Bez zřetele na to, jaké přesvědčení dominuje¹⁹,

¹⁴ zákon č. 514/2003 Z. z., o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov

¹⁵ *Návrh zákona o odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci* [online]. psp.cz, 2014, [cit. 11.6.2018]. Dostupné na <<http://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=341&CT1=0#prilohy>>.

¹⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. II. ÚS 2635/15

¹⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb., ... s. 2.

¹⁸ POSPÍŠIL, Ivo. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 746.

¹⁹ V literatuře je většinou prezentován příklon k civilistickému pojetí odpovědnosti veřejné moci, avšak ne bezvýhradně. Rozporné názory se objevují i v judikatuře nejvyšších soudů. Mezi zastánce veřejnoprávního pojetí patří např. V. Němčák nebo bývalý ombudsman Otakar Motejl.

lze uvést závěr vyplývající z důvodové zprávy OdpŠk, na který je v odborných publikacích často odkazováno, a podle kterého sice škoda vzniká v důsledku porušení povinností při vrchnostenské činnosti, tedy z veřejnoprávního vztahu, avšak výsledný odpovědnostní vztah je třeba považovat za vztah soukromoprávní.²⁰ V tomto směru lze ve snaze o kompromis smířlivě uzavřít, že odpovědnost veřejné moci je učebnicovým příkladem vzájemného prolínání veřejného a soukromého práva. Hranice mezi soukromým a veřejným právem nejsou ostré, ostatně ani právní věda do dnešní doby nevydefinovala jasná a univerzální pravidla dichotomie mezi soukromým a veřejným právem.

1.2.2 Subjekty odpovědnostního vztahu

Obecně se mezi subjekty odpovědnostního vztahu řadí škůdce coby odpovědný subjekt a poškozený coby subjekt oprávněný. V postavení škůdce ve smyslu OdpŠk figuruje stát jakožto právnická osoba nadaná právní osobností a rovněž i deliktní způsobilostí. Stát tak přímo odpovídá za deliktní jednání subjektů, jimž svou vůlí svěřil výkon veřejné moci.²¹ Tyto subjekty OdpŠk ve svém § 3 dělí do tří skupin. V první řadě jsou nositeli odpovědnosti státní orgány, jejichž posláním je plnit funkce státu (orgány moci výkonné a soudní), dále jsou jimi právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona (např. veřejné strážce, ředitel školy) a konečně orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy v rámci tzv. přenesené působnosti.²² Stát přejímá odpovědnost i za činnost úředních osob, kterým propůjčil výkon státní správy na určitém úseku, v souladu s § 4 OdpŠk se jedná o notáře a soudní exekutory.²³ V situaci, kdy by původcem škody bylo současně více subjektů, lze s využitím podpůrných ustanovení občanského práva dospět k závěru, že budou za škodu odpovídat solidárně.

Oprávněnými k náhradě škody mohou být fyzické i právnické osoby.²⁴ Osoby mající právo na náhradu škody jsou vymezeny různým způsobem v závislosti na tom, z jaké právní skutečnosti jim škoda vznikla. V případě nezákonného rozhodnutí právo na kompenzaci škody náleží dle § 7 OdpŠk pouze účastníkovi řízení, příp. opomenutému účastníkovi. Účastníka řízení OdpŠk záměrně nedefinuje, neboť okruh účastníků se liší podle druhu řízení. Odpověď na

²⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb., ..., s. 1 a 8.

²¹ SIMON, Pavel. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 43.

²² ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 8, s. 25.

²³ IŠTVÁNEK, František. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 50.

²⁴ Veřejnoprávní subjekty nevyjímaje. Jejich aktivní legitimace nikde výslovně vyloučena není. Byť v praxi budou soudní pře o náhradu škody ve smyslu OdpŠk mezi státem a osobami veřejného práva méně časté.

otázku, s kým má být jednáno v tom kterém řízení lze zjistit z jednotlivých procesních předpisů²⁵, soukromoprávních i veřejnoprávních, a mnohé dotváří i soudní praxe. Speciální úprava vymezující poškozené osoby pak plyne z ustanovení týkajících se rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření. Co se nesprávného úředního postupu týče, aktivní legitimace svědčí podle § 13 odst. 2 OdpŠk každému, komu byla takovým postupem způsobena škoda. Zbývá už jen doplnit, že subjektivní kumulace může nastat i na straně poškozeného. V této souvislosti NS připustil, že v případě více oprávněných žádajících náhradu nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení může dojít ke snížení náhrady, zvláště tehdy, pokud se jedná o nerozlučné společenství.²⁶

1.2.3 Předpoklady vzniku odpovědnosti

Ani objektivní, resp. absolutní odpovědnost státu není bezbřehá, její vznik má své předpoklady. Mezi tyto patří (i) odpovědnostní titul, (ii) vznik škody a (iii) příčinná souvislost. Odpovědnost, na jejímž základě lze dovozovat nárok na náhradu škody, je založena jedině při současném naplnění všech tří vyjmenovaných podmínek. Je navíc nezbytné, aby existence každé z těchto podmínek byla bezpečně prokázána, a to ze strany poškozeného, kterého v tomto směru tíží břemeno důkazní.²⁷

Pomineme-li odchylnou úpravu škody vzniklé rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, OdpŠk rozeznává dvě formy deliktního jednání státu zakládající odpovědnost. Těmi jsou dle § 5 OdpŠk nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup, přičemž jejich souběh není vyloučen. Nezákonné rozhodnutí je takové rozhodnutí, které bylo v civilním, trestním, správním řízení či ve správním soudnictví vydáno v rozporu s právními předpisy, tj. jeho obsah či postup, jakým orgán dospěl k výsledku, je protiprávní.²⁸ Nezákonným rozhodnutím je třeba za pomoci extenzivního výkladu považovat i zahájení trestního stíhání, které nevedlo k pravomocnému odsouzení, tj. bylo skončeno zastavením nebo zproštěním obžaloby.²⁹

Nesprávný úřední postup může vzhledem k rozmanitosti činností státních orgánů nabývat mnoha podob. Z tohoto důvodu jej lze jen stěží uceleně definovat, a i proto OdpŠk pouze demonstrativně zmiňuje, že jím je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené, resp. přiměřené lhůtě. Obecně lze pod pojmem nesprávný úřední postup

²⁵ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 86.

²⁶ stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. CpjN 206/2010

²⁷ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 31.

²⁸ POSPÍŠIL, Ivo. In: WAGNEROVÁ: *Listina...*, s. 752.

²⁹ náleží Ústavního soudu České republiky ze dne 28. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 642/05

chápat „porušení pravidel předepsaných právní normou pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci jeho rozhodovací činnosti, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu daného rozhodnutí,“³⁰ v jednotlivých případech však bude mít hlavní slovo judikatura. Do povědomí veřejnosti se nesprávný úřední postup zapsal pravděpodobně nejvíce ve formě nepřiměřeně dlouhého řízení. Bez nároku na úplnost nutno dodat, že nesprávný úřední postup nelze spatřovat v normotvorné činnosti, resp. nečinnosti státu.³¹

Škoda je ekvivalentem újmy, která nastala v majetkové sféře poškozeného, a projevuje se zmenšením jeho majetku a je nahraditelná penězi. Škoda může mít ve smyslu OdpŠk, za subsidiárního užití OZ, podobu skutečné škody, ušlého zisku či nákladů řízení.³² Vedle škody OdpŠk rozeznává i (na škodě nezávislou) nemajetkovou újmu, byť to na první pohled, zejména z formulace názvu zákona, není zřejmé. Do OdpŠk se totiž, navzdory četným příležitostem v podobě přijatých novel, doposud nepromítlo pojmosloví užívané novým OZ. Nemajetková újma vzniká při „narušení osobního zájmu poškozeného, který nemá hodnotu měřitelnou v penězích, [...] spočívá v oprávněně úkorném pocitu poškozeného, do jehož práv bylo zasazeno.“³³ Nemajetková újma vzniká nejčastěji v důsledku průtahů v řízení, nedůvodně vedených trestních stíháních či zásahů do osobní svobody v důsledku výkonu trestů. Kompenzuje se formou přiměřené satisfakce, která může mít morální podobu (např. konstatování pochybení³⁴) nebo se může jednat o (zpravidla žádanější) relutární náhradu.

Prvek příčinné souvislosti je naplněn tehdy, existuje-li vzájemný vztah příčiny a následku mezi deliktním jednáním státu a vzniklou škodou. Deliktní jednání přitom musí představovat relevantní příčinu vzniku škody z množiny všech okolností, které se v kauzálním ději objevily. Stručně řečeno, musí být prokázáno, že ke škodě by nedošlo, nebýt nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu.³⁵

1.2.4 Podmínky pro uplatnění nároku

Při kumulativním splnění výše uvedených předpokladů je sice založena odpovědnost státu, avšak ve vztahu k uplatnění nároku z titulu nezákonného rozhodnutí v rámci výkonu veřejné správy (tzv. předběžné projednání), příp. v navazujícím řízení před soudy, ustanovení § 8

³⁰ IŠTVÁNEK, František. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 60.

³¹ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 17–18.

³² VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 65.

³³ SIMON, Pavel. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 205.

³⁴ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. března 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009

³⁵ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 66.

OdpŠk stanoví výčet dalších požadavků. Jedná se o předpoklady vedoucí k úspěšnému uplatnění nároku, které však samy o sobě, tj. bez dalšího nejsou zárukou přiznání nároku a úspěšného vymožení odškodnění.

V první řadě zákon vyžaduje, aby předmětné rozhodnutí nabylo právní moci, neboť se má za to, že pouze pravomocné rozhodnutí je způsobilé vyvolat škodní následek. Tuto premisu prolamují tzv. předběžně vykonatelná rozhodnutí, na která zákon rovněž pamatuje a stanoví pro ně odlišný režim, podle kterého lze nárok uplatnit i v případě rozhodnutí, které bylo vykonatelné bez ohledu na pravomocný závěr řízení, bylo-li zrušeno nebo změněno prostřednictvím řádného opravného prostředku.³⁶

Další podmínkou je zrušení nebo změna pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost. Pod „nezákonností“ je třeba si představit „*jak nesprávné právní posouzení otázek hmotněprávních, tak pochybení procesní, mělo-li vliv na správnost rozhodnutí*“. Nezákonnost musí být konstatována rozhodnutím přijatým v řízení, které předchází zahájení odškodňovacího řízení. Proces dle OdpŠk totiž nemůže suplovat řízení o opravných prostředcích. Dosáhnout deklarace nezákonnosti zrušením či revizí rozhodnutí lze u orgánu oprávněného k tomu podle procesních předpisů.^{37 38}

Posledním výslovným požadavkem je ve smyslu zásady *vigilantibus iura scripta sunt* vyčerpání všech procesních opravných prostředků, které právní řád poškozenému k ochraně jeho práv nabízí. Poškozený proto musí, v zájmu předcházení vzniku škod, v zákonem stanovených lhůtách absolvovat řádná i mimořádná řízení (vyjma obnovy řízení), příp. zahájit řízení o zastavení exekuce, aby docílil změny či zrušení rozhodnutí. Výjimku z této povinnosti představuje případ zvláštního zřetele hodný, kterým může být například nesprávné poučení ze strany rozhodujícího orgánu nebo náhlý nepříznivý zdravotní stav poškozeného znesnadňující mu se účinně bránit.³⁹

U nesprávného úředního postupu byl zákonodárce shovívavější a podmínky pro uplatnění nároku obdobné či odlišné od těch, které jsou vytyčeny u nezákonného rozhodnutí, nestanovil.

Závěrem vhodné zmínit, že je rovněž nezbytné, aby nárok na náhradu škody nebyl promlčen, třebaže absence tohoto předpokladu nebrání samotnému uplatnění nároku. Vznesením

³⁶ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 41.

³⁷ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 95.

³⁸ Nikoli nezajímavá je v tomto směru otázka nicotných rozhodnutí. Obecně je takové rozhodnutí řazeno ke kategorii nezákonného rozhodnutí, opačného názoru je však P. Mates, který ve své publikaci obhájí názor, že nulitní akt je nesprávným úředním postupem. Viz MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 162.

³⁹ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 46–47.

nároku, který je oslaben marným uplynutím promlčecí lhůty, se totiž poškozený vystavuje riziku uplatnění námitky promlčení ze strany povinného subjektu.

2 Předběžné projednání nároku na náhradu škody

Obecně platí, že právo hmotné by při neexistenci práva procesního bylo pouhým souborem morálních pravidel, neboť subjektivní hmotné právo je prakticky nemožné prosazovat bez opory práva procesního. Ne jinak tomu je v případě realizace hmotněprávního nároku z titulu delikt ní odpovědnosti, kdy „[...] *právní odpovědnost je prioritně institutem práva hmotného, [a] stejně jako u ostatních materiálních institutů k jejímu uplatnění dochází prostřednictvím práva procesního.*“⁴⁰ Odpovědnost státu je v podrobnostech upravena ve speciálním hmotněprávním předpise, v zákoně č. 82/1998 Sb., který poškozeným ukládá povinnost využít před uplatněním nároku u soudu mimosoudního prostředku. Tímto je poměrně specifický institut – tzv. předběžné projednání nároku na náhradu škody, které probíhá v rámci veřejné správy u příslušného ústředního správního úřadu.

Následující kapitola ve svém úvodu představuje právní rámec tohoto institutu a obecně charakterizuje jeho smysl a význam. Dále je předmětem této kapitoly otázka působnosti správních úřadů příslušných k předběžnému projednání. Pro tyto OdpŠk zavedl lakonicky legislativní zkratku „úřad“, přičemž tento pojem je ve shodě se zákonným zněním (z úsporných důvodů) opakovaně užíván i v textu této práce. Podstatná část kapitoly pak zevrubně pojednává jednak o procesu uplatnění nároku ze strany poškozených a jednak o jeho projednávání, které je v režii těchto úřadů. Mým cílem je v kontextu prezentovaného vyzdvihnout zvláštnosti a problematické aspekty tohoto institutu.

2.1 Právní úprava institutu

2.1.1 Legislativní vývoj a změny

Podle OdpŠk 1969 bylo předběžné projednání omezeno na nároky z titulu nezákonného rozhodnutí a rozhodnutí o vazbě nebo trestu. S žádostí o náhradu škody bylo možné obrátit se na ústřední správní orgán, který v odpovědnostním vztahu vystupoval jménem státu. V závislosti na formě delikt ního jednání bylo tímto orgánem (a) ministerstvo spravedlnosti, (b) ústřední orgán, který vykonával správu vojenských soudů, (c) federální ústřední orgán nebo (d) ústřední orgán republiky, do jehož působnosti náleželo odvětví státní správy, v němž ke škodnému jednání státu došlo. Důležitým parametrem pro určení příslušného ústředního orgánu byla taktéž skutečnost, zda se jednalo o věc spadající do působnosti federace Československé socialistické republiky nebo jejích jednotlivých členů – České nebo Slovenské socialistické republiky. Již

⁴⁰ BREJCHA: *Odpovědnost...*, s. 26.

tento zákon operoval s povinností nepříslušného ústředního orgánu postoupit žádost orgánu příslušnému a upravoval stavení promlčecí doby při probíhajícím předběžném projednání.

Žalovat stát pro neuspokojení nároku nebo jeho části mohl poškozený ve znění OdpŠk 1969, stejně jako dnes, až po šesti měsících ode dne podání žádosti. Na rozdíl od současného právního stavu, předchozí úprava počítala s uzavřením dohody o nároku na náhradu škody mezi ústředním orgánem a poškozeným, kterou bylo možné sjednat jak ve fázi předběžného projednání, tak i v řízení před soudem. Oproti nynějšímu OdpŠk absentovalo v původní úpravě explicitní vyjádření o podmíněnosti předběžného projednání při případném uplatnění nároku u soudu či ustanovení o šestiměsíční lhůtě pro plnění náhrady škody. OdpŠk 1969 neřešil ani otázku náhrady nákladů spojených se zastoupením při předběžném projednání.

Nynější OdpŠk ve věci předběžného projednání navázal v základních rysech na původní zákon z roku 1969. Avšak před tím, než zkoumaná oblast v OdpŠk získala dnešní podobu, byla její ustanovení významně dotčena novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb. Novela zasáhla více či méně do všech ustanoveních tohoto institutu. Kromě „kosmetických“ úprav bylo předběžné projednání v první řadě rozšířeno i na případy nesprávného úředního postupu. Poškozenému tak odpadly potíže spojené s rozlišováním mezi druhy odpovědnostního titulu pro účely naplnění podmínky soudního řízení.⁴¹ Obligatornost podmínky předběžného projednání před uplatněním nároku u soudu byla do zákona včleněna také až s účinností předmětné novely, a to do odstavce třetího v § 14 OdpŠk. Tato podmínka sice platila i dříve, doposud však nebyla normativně ukotvena. Dále byl v textu zákona vypuštěn termín „ústřední orgán“ a nahrazen legislativní zkratkou „úřad“. Novela má navíc na svědomí vložení pátého odstavce do ustanovení § 6 OdpŠk, dle kterého úřadu přísluší jednat za stát jako organizační složka státu i v řízení před soudem. A konečně, zatímco původně promlčecí lhůta v průběhu projednání nároku neběžela po dobu ohraničenou šesti měsíci, dnes se staví od počátku do konce předběžného projednání, s dodatkem, že nejdéle po dobu šesti měsíců.

2.1.2 Předběžné projednání dle OdpŠk

Nelze si nevšimnout, že právní úpravě institutu není na zákonné úrovni ani dnes věnováno příliš mnoho prostoru. K jeho procesní úpravě se váže pouze § 6, § 14 a § 15 OdpŠk. Systematicky je institut zařazen k odpovědnosti státu, jeho relevantní ustanovení najdeme převážně v části první, v hlavě druhé a prvním dílu OdpŠk.

⁴¹ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 181.

Obsahem § 6 OdpŠk a jeho odstavců 1 až 5 je vymezení a způsob určení úřadů jednajících jménem státu. Příslušné úřady mají za úkol v souladu s § 6 odst. 6 OdpŠk vystupovat za stát před soudy jako jeho organizační složka a současně jim je dle § 14 odst. 1 OdpŠk přidělena úloha vést předběžné projednání. Odstavec druhý § 14 OdpŠk zakotvuje povinnost postoupit žádost v případě nepříslušnosti úřadů a poslední, třetí odstavec tvoří právní základ podmíněnosti soudního řízení institutem předběžného projednání. Dva odstavce § 15 OdpŠk vymezují lhůtu k plnění v případě, kdy úřad přizná náhradu škody, a zmiňují právo na soudní ochranu, kterého lze využít při neuspokojení nároku příslušným úřadem. V rámci hlavy třetí části první zákona má potom na předběžné projednání vazbu ještě § 31 odst. 4 OdpŠk, který brání přiznání nákladů zastoupení během předběžného projednání, a § 35 odst. 1 OdpŠk, jenž v souvislosti s tímto institutem stanovuje stavení promlčecí lhůty.

Jednotlivé paragrafy budou z hlediska své praktické aplikace podrobeny bližší analýze v dalším textu této práce.

2.1.3 Desatero Veřejného ochránce práv

V období od listopadu 2010 do února 2012 probíhalo na základě iniciativy tehdejšího Veřejného ochránce práv Pavla Varvařovského důkladné a rozsáhlé šetření, jehož cílem bylo zmapovat a zhodnotit dosavadní praxi ústředních správních orgánů při vyřizování žádostí o odškodnění ve smyslu OdpŠk. Nespokojenost s průběžnými výsledky předmětného šetření, kdy byla napříč úřady zjištěna chybná a nejednotná praxe, se v listopadu 2010 stala impulsem pro vypracování tzv. *Desatera dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup* (dále jen jako „Desatero“).⁴²

Desatero, které publikoval Ochránce na svých webových stránkách, sice nemá normativní charakter, je ale jakousi směrnici pro úřady při jejich postupu ve věci žádostí o náhradu škody. V jeho obsahu je formulováno, celkem příznačně, deset zásad, jejichž plošné dodržování by mělo stírat odhalené rozdíly v praxi úřadů a ve prospěch žadatelů vést k usnadnění a zefektivnění předběžného projednávání příslušného nároku. Desatero je součástí Přílohy č. 1 této práce a na jeho body bude v rámci příslušných kapitol práce průběžně odkazováno.

Samotné zveřejnění Desatera v tomto směru očividně nepřineslo žádné významné zlepšení, neboť byly objeveny další četné nedostatky. Ochránce proto využil svého oprávnění vyplývajícího ze zákona o veřejném ochránci práv a v červenci 2012 se obrátil na vládu s dokumentem doporučující povahy nazvaným *Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České*

⁴² MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 141.

republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu (dále rovněž jako „Vyrozumění VOP“).⁴³

Ochránce ve Vyrozumění předně přiblížil výsledky svého šetření, resp. okruh konkrétních pochybení, které v průběhu jeho šetření vyšly najevo. V této souvislosti vytkl nedostatečnou aktivitu některých ministerstev, která často nereagují, nezasílají akceptační dopisy, nepoučují žadatele o možnosti soudní ochrany či své závěry řádně neodůvodňují. Také upozornil na příliš častá apriorně zamítavá stanoviska a kriticky se vyjádřil k absenci jednotného místa k vyřizování žádostí, absenci vedení statistik a nadbytečnému přenechávání žádostí k posouzení smluveným advokátním kancelářím. Ve vazbě na tuto nevyhovující praxi Ochránce odkázal na jím vypracované Desatero a seznámil vládu s důvody a relevancí jeho jednotlivých bodů. Vedle této analytické části se Ochránce soustředil na charakter samotného předběžného projednání. Označil jej za „výkon veřejné správy *sui generis*“ podléhající principům dobré správy. Úřadům proto dle názoru Ochránce vzniká povinnost ctít základní zásady činností správních orgánů ve smyslu §§ 2 až 8 SŘ a v souladu s nimi volit postup. Konečně pak konstatoval, že by si institut předběžného projednání zasloužil podrobnější úpravu.

Vláda v reakci na Vyrozumění VOP schválila dne 15. srpna 2012 usnesení č. 593,⁴⁴ jehož prostřednictvím vzala na vědomí jak toto Vyrozumění, tak i Desatero a doporučení VOP stran změny OdpŠk, přičemž členům vlády, vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a jiných správních úřadů doporučila postup podle Desatera přiměřeně dodržovat. Očekávané legislativní změny v zákonné rovině tudíž přijaty nebyly. V kontrastu obsáhlosti podkladového materiálu Ochránce se nelze ubránit myšlence, že tímto krokem vláda „fakticky podpořila dosavadní nedobrou praxi ministerstev a dalších ústředních správních orgánů ve věci aplikace zákona č. 82/1998 Sb.“⁴⁵

⁴³ *Kancelář veřejného ochránce práv*. Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu [online]. ochrance.cz, 12. července 2012 [cit. 30.6.2018]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Vlada/SZD_3-12_vyrozumeni-vlade.pdf>.

⁴⁴ usnesení vlády ČR ze dne 15. srpna 2012 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

⁴⁵ Veřejný ochránce práv navrhl legislativní řešení nedostatků při aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. *Právní rozhledy*, 2012, č. 18, s. lp.

2.2 Smysl předběžného projednání

Ukotvení institutu předběžného projednání, jehož předmětem je nárok na náhradu škody vzniknuvší na základě pravidel OdpŠk, v právním řádu není samoúčelné. Předběžné projednání v první řadě sehrává v odškodňovacím procesu ve své podstatě kompenzační roli. Smyslem tohoto institutu je totiž prevence, potažmo minimalizace nežádoucích soudních sporů zatěžujících soudní soustavu.⁴⁶ Stát tímto získává příležitost, aby skrze své úřady mohl uplatněný nárok posoudit a v případě, že jej shledá opodstatněným, jej mohl i mimosoudně uspokojit.⁴⁷ S případným smírným vyřešením věci pak samozřejmě souvisí benefit v podobě administrativní, finanční i časové úspory, a to pro obě strany odpovědnostního vztahu.

Dalším sledovaným cílem zákonodárce je také zavedení monitoringu činnosti státu, a zejména jeho pochybení, což je projevem zřejmého zájmu na „*zjištění příčin nezákonných postupů státu, jejich odstranění a zabránění jejich opakování*“.⁴⁸ Snaha, aby maximum škod bylo reparováno v rámci veřejné správy je navíc motivována přesvědčením, že příslušné úřady budou mít větší přehled o skutkovém pozadí způsobené škody a současně i právní znalosti,⁴⁹ což přispěje k rychlejšímu vyřízení dané záležitosti. Zároveň se předpokládá, že pomocí předběžného projednání bude dosaženo větší jednotnosti při posuzování skutkově podobných případů.⁵⁰ Pohledem poškozeného je pak možno přidanou hodnotu zkoumaného institutu spatřovat i v neformálnosti předběžného projednání, díky níž (alespoň zdánlivě) nejsou toliko kladeny nároky na podání žadatele (viz 2.4.2).

2.2.1 Podmínka pro uplatnění nároku u soudu

Pokud se poškozený rozhodne škodu způsobenou výkonem veřejné moci právními postupy nárokovat, musí mít v souladu s § 14 odst. 3 OdpŠk na paměti, že „*[předběžné] uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu.*“ Což znamená, že posouzení existence a oprávněnosti nároku se nejprve soustředí v rukou příslušného úřadu.

⁴⁶ Ačkoli volba adjektiva „předběžné“ může v adresátech vyvolávat mylný dojem, že již počáteční projednávání nároku je záležitostí soudů, a nikoli správních úřadů. Viz FRUMAROVÁ: Náhrada škody..., s. 209.

⁴⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb., ... s. 6.

⁴⁸ *Kancelář veřejného ochránce práv*. Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu [online]. ochrance.cz, 12. července 2012 [cit. 30.6.2018]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvladni_opravneni/Vlada/SZD_3-12_vyrozumeni-vlade.pdf>.

⁴⁹ IŠTVÁNEK, František. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 135.

⁵⁰ ČERVENÁ: *Nová právní úprava...*, s. 29.

Ze systematického zařazení předběžného projednání je zřejmé, že tento institut představuje nezbytný předpoklad pro případný soudní proces pouze ve vztahu k nárokům směřujícím vůči státu.⁵¹ O tom, proč se tak neděje i při odpovědnosti územně samosprávných celků jednajících v samostatné působnosti literatura i soudní praxe mlčí. Domnívám se však, že je to právě režim samosprávného výkonu veřejné moci, který v tomto případě brání smyslu předběžného projednání. V jeho rámci se totiž neuplatní hierarchické vztahy působící napříč veřejnou správou, což má za následek absenci nadřízeného orgánu, do jehož působnosti by případná úloha sjednocování „rozhodovací“ praxe orgánů jemu podřízených mohla spadat. Nepřípustná je přitom představa, že by úřady, na něž OdpŠk odkazuje, převzaly projednání nároků z titulu odpovědnosti územních celků jednajících v samostatné působnosti. Takový postup by představoval nežádoucí ingerenci státu popírající ústavně zaručený princip samosprávy. Nicméně, i v případě této škody způsobené samosprávným územním celem by se ten, kdo se cítí být poškozen, měl před podáním žaloby o mimosoudní narovnání alespoň pokusit.⁵²

Do jisté doby bylo bez odpovědi, zda se uvedený institut coby soudní prerogativa vyžaduje i pro nároky založené nesprávným úředním postupem a pro vymáhání zadostiučinění za nemajetkovou újmu. OdpŠk 1969 tento zákonný požadavek stanovil jen u škod způsobených nezákonným rozhodnutím nebo rozhodnutím o vazbě nebo o trestu,⁵³ přičemž tato praxe setrvala až do účinnosti novely provedené zákonem č. 160/2016 Sb. Dnes se již rozdíl mezi odpovědnostními tituly a mezi formami škod nečiní a předběžnému projednání podléhají veškeré nároky vznesené vůči státu, což opakovaně potvrzuje i judikatura.^{54 55}

Přínos institutu předběžného projednání není přijímán bezvýhradně. Kriticky na něj pohlíží např. L. Pítrová, která jej hodnotí spíše jako překážku pro uplatnění nároku u soudu, jež má v konečném důsledku na svědomí zkomplikování a prodloužení celého procesu domáhání se práv poškozených. Je potřeba říct, že L. Pítrová počítá s tím nejméně možným a nejméně příznivým scénářem, podle kterého se poškozený o jisté škodě dozví až po absolvování vleklého martyria v podobě všech instancí správního řízení a posléze i správního soudnictví, a

⁵¹ IŠTVÁNEK, František. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 135.

⁵² FRUMAROVÁ: *Náhrada škody...*, s. 209–210.

⁵³ rozsudek Nejvyššího soudu ČSR z 30. prosince 1976, 2 Cz 38/76

⁵⁴ např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. června 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. července 2009, sp. zn. 25 Cdo 2462/2009; usnesení Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2010, sp. zn. II. ÚS 1571/10

⁵⁵ Ministerstvo práce a sociálních věcí novelu zaznamenalo citelně i ve své odškodňovací praxi, kdy podle něj od roku 2006 došlo ke skokovému nárůstu uplatněných nároků, přičemž téměř všechny žádosti od tohoto momentu směřují výlučně k náhradě nemajetkové újmy, potažmo obsahují požadavek na smíšenou náhradu, samostatný nárok na náhradu materiální škody se v resortu za posledních dvanáct let objevuje minimálně.

teprve poté přichází na řadu postup dle OdpŠk spočívající v šestiměsíčním předběžném projednání, a v horším případě pak i v navazujícím civilním soudním řízení. To podle ní „vede k nežádoucím situacím, kdy se žalobce „prodírá“ po 10 let soudní soustavou, aby se pak nakonec po vyčerpání všech možností obrátil na Ústavní soud a dozvěděl se, že škoda je bagatelní a není způsobilá přivodit újmu na jeho základních právech.“⁵⁶

Předběžné projednání je nicméně obligatorní podmínkou a má své pevné místo v odškodňovací posloupnosti při nárokování škody způsobené státem při výkonu veřejné moci. U soudů proto neobstojí argumentace, že účinkům zahájení předběžného projednání odpovídá soudem provedené doručení žaloby příslušnému úřadu. Tento institut pak nelze obcházet či jeho nedostatek zhojit ani s odkazem na marné uplynutí šesti měsíců, tj. maximální lhůtu určenou pro vyřízení žádosti, od podání žalobního návrhu na soud.⁵⁷

2.2.2 Výjimky z předběžného projednání

I přes shora uvedené závěry bylo na poli judikatury docíleno zmírnění a upuštění od mnohdy přepjatého formalismu a byly dovozeny dvě situace, za nichž lze výjimečně tolerovat absenci splnění povinnosti předběžného projednání.

První výjimkou, kdy lze od předběžného projednání upustit, je situace, při níž je kumulativně splněno, že „[1] soud prvního stupně nesplnění uvedené podmínky řízení včas nerozpoznal, [2] žaloba obsahující požadavek na zaplacení [odškodnění] byla doručena úřadu, u něhož měl být nárok předběžně projednán, [3] uplynula lhůta šesti měsíců podle § 15 odst. 2 OdpŠk, v níž uplatněný nárok nebyl uspokojen, a [4] příslušný úřad dal najevo, že jej uspokojit nehodlá.“ Trvání na uplatnění nároku u úřadu ve smyslu § 14 odst. 3 OdpŠk by v popsáném případě postrádalo rozumný smysl, neboť by takový přístup byl v rozporu se základními komponenty spravedlivého procesu, a to zásadami rychlosti a hospodárnosti civilního procesu.⁵⁸

Ze stejného, výše zmíněného, důvodu lze z obligatornosti předběžného projednání slevit i tehdy, kdy nárok žalovaného přesahuje svou výší peněžité plnění uplatněné u příslušného úřadu a současně úřad projevil vůli u něj původně vznesený nárok v celém jeho rozsahu neuspokojit. Za takových okolností by byl požadavek na předběžné projednání nadbytečný, a proto

⁵⁶ PÍTROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*, 2017, č. 22, s. 792.

⁵⁷ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 25 Cdo 197/2010; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2014, sp. zn. 30 Cdo 3226/2013; usnesení Ústavního soudu ze dne 17. února 2011, sp. zn. III. ÚS 259/11

⁵⁸ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. června 2010, sp. zn. 25 Cdo 737/2008

je třeba vycházet z domněnky, že tento byl splněn ve vztahu k celé výši v žalobě vymezeného nároku.⁵⁹

2.3 Úřad příslušný k předběžnému projednání

V právních vztazích, které vznikají ve věcech náhrady škody podle OdpŠk, jednají jménem státu v souladu s § 6 odst. 1 OdpŠk příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady (v textu souhrnně jako „úřad“). Tyto mají konkrétně dle § 14 odst. 1 OdpŠk povinnost vyřizovat žádosti v rámci předběžného projednání a na základě § 6 odst. 6 OdpŠk pak jednají za stát jako jeho organizační složka v řízení před soudem (viz 3.1.2). Působnost a vymezení příslušnosti úřadů je založeno na odvětvovém principu, což znamená, že tyto úřady jednají tehdy, pokud k deliktnímu jednání došlo v odvětví státní správy, které náleží do jejich působnosti.⁶⁰

Volba centrálních správních úřadů namísto nižších správních orgánů není z praktického hlediska bez významu. Prvořadým záměrem normotvůrců toho, proč se vyřizování žádosti koncentruje do rukou úřadů stojících v rámci státní správy hierarchicky na vrcholu, bylo zúžení okruhu příslušných orgánů a dosažení tak jednotného způsobu vyřizování žádostí, zejm. s přihlédnutím k podobnosti jednotlivých skutkových základů. Mimoto úřady příslušné k projednávání nároků zpravidla nejsou orgány, jejichž činností byla škoda způsobena, což by se mělo kladně odrazit v objektivitě posuzování uplatněných nároků.⁶¹ Nakonec výběr úřadů má i svůj fiskální rozměr. Náklady na náhradu škody jsou totiž hrazeny z rozpočtových prostředků jednotlivých úřadů.⁶²

Prvním jmenovaným úřadem v OdpŠk je dle § 6 odst. 2 písm. a) Ministerstvo spravedlnosti, které lze v souvislosti s odškodňováním nepochybně označit za nejvytíženější úřad. Ministerstvu spravedlnosti přísluší jednat o nároku na náhradu škody, jež vznikla 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.

Došlo-li ke škodě v odvětví státní správy nebo bylo-li soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, je k řešení náhrady škody dle § 6 odst. 2 písm. b) OdpŠk odpovědný úřad, v jehož

⁵⁹ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2012, 30 Cdo 727/2011

⁶⁰ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 164.

⁶¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 82/1998 Sb., ... s. 6.

⁶² Tamtéž. s. 1.

působnosti ke škodnímu jednání došlo. Úřady jsou specifikovány a taxativně vymezeny v KompZ, přičemž v jeho § 1 nalezneme výčet čtrnácti ústředních orgánů státní správy (ministerstev) působících v České republice, v jejichž čele je člen vlády. Následující § 2 KompZ uvádí dalších šestnáct ústředních orgánů státní správy⁶³, avšak u těchto odhaduji, že kauzy pramenící z odpovědnosti státu se jich budou týkat spíše sporadicky. Co spadá do gesce příslušných ministerstev je předmětem ustanovení nacházejících se v části druhé KompZ. Působnost ostatních ústředních správních úřadů upravují zvláštní zákony vztahující se k výkonu státní správy v jednotlivých oblastech, resp. zákony, jimiž byly zřízeny.⁶⁴ Při pochybách lze řadu odpovědí týkajících se otázky působnosti a příslušnosti nalézt v judikatuře.

Aby se předešlo případným komplikacím souvisejících s nemožností jednoznačně určit příslušný úřad postupem podle § 6 odst. 2 OdpŠk, zbytková klauzule obsažená v třetím odstavci tohoto paragrafu svěřuje jednání v odpovědnostních vztazích Ministerstvu financí.⁶⁵ Judikatura pak povolává Ministerstvo financí i k řešení nároků týkajících se nemajetkové újmy vzniklé v důsledku průtažného řízení⁶⁶ či v souvislosti s činností Ústavního soudu.⁶⁷ Příslušnost Ministerstva financí nastupuje rovněž tehdy, kdy lze dovést příslušnost více úřadů najednou, neboť v téže věci může za stát v řízení před soudem vystupovat pouze jedna organizační složka.⁶⁸ Zajímavostí je, že podle konceptu zákona z roku 2014, který se nerealizoval, mělo projednání nároku převzít Ministerstvo spravedlnosti. S ohledem na aktuální přetíženost tamního odškodňovacího útvaru se domnívám, že by se taková koncepce s příliš pozitivními ohlasy nesetkala.

Nakonec jsou s odkazem na § 6 odst. 4 a 5 OdpŠk oprávněni jménem státu jednat ČNB a NKÚ. Specifičnost postavení těchto orgánů je dána již tím, že jejich existence má základ na ústavní úrovni. Na rozdíl od ostatních úřadů navíc ve vztazích vzniklých při odpovědnosti státu jednají v situaci, kdy je vytykána škoda přičitatelná přímo jejich vlastní činnosti. Sama ČNB se nadto od NKÚ a dalších úřadů odlišuje tím, že je právnickou osobou veřejného práva způsobilou být samostatně účastníkem řízení, avšak ve sporu o náhradu škody ve smyslu OdpŠk tato vlastnost nemá relevanci, jelikož pasivní legitimace svědčí jedině státu, nikoli ČNB.⁶⁹

Bod první Desatera Ochránce ukládá úřadům, aby v rámci své vnitřní organizační struktury zřídily centrální místo k vyřizování žádostí poškozených, a díky tomu řešení případů probíhalo nestranně, operativně a jednotným způsobem. Spolupráce s jinými útvary úřadu se

⁶³ IŠTVÁNEK, František. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 65–66.

⁶⁴ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 79.

⁶⁵ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 80.

⁶⁶ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. července 2015, sp. zn. 30 Cdo 1382/2014

⁶⁷ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 2017, sp. zn. 30 Cdo 5213/2015

⁶⁸ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. září 2016, sp. zn. 30 Cdo 2577/2016

⁶⁹ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 80–81.

přítom nevyklučuje, naopak je Ochráncem vítána. Z provedeného výzkumu vyplynulo, že odškodňování zajišťuje v rámci každého úřadu příslušný právní útvar (odbor či oddělení), do něhož jsou zařazeni pracovníci s právním vzděláním, kteří se oblasti odškodňování zpravidla nevěnují výlučně, nýbrž v rámci své právní agendy. Výjimku tvoří Ministerstvo dopravy, Ministerstvo financí a Ministerstvo spravedlnosti, jež mají vyhrazená služební místa pro referenty, jejichž činnost je zaměřena toliko pouze na náhradově-škodovou problematiku. Zatímco personální stav ministerstev se ve věci náhrady škody obvykle pohybuje v počtu dvou až pěti osob, resort justice jich zaměstnává celkem dvacet šest. S ohledem na to, že se jedná o nejvíce oslovovaný úřad ze strany osob poškozených veřejnou mocí, nelze v žádném případě hovořit o neúčelné personální předimenzovanosti.

V souvislosti s předběžným projednáním nároku je také každému z úřadů na základě druhého bodu Desatera doporučeno zavést systém pro statistické sledování dat evidující přijaté žádosti poškozených a způsob jejich vyřízení. Účel vedení statistik spatřuje Ochránce v možnosti „operativního sledování celé agendy, možnost snazší spolupráce s jinými ministerstvy a v neposlední řadě možnost České republiky statisticky doložit Evropskému soudu pro lidská práva, jak jsou nastaveny (a jak také v praxi fungují) vnitrostátní prostředky nápravy nezákonných úředních rozhodnutí a nesprávných úředních postupů (např. nečinnosti).“⁷⁰ Podrobná statistická data úřadů mapující odškodňování v rámci jednotlivých let až do současnosti nejsou veřejnosti volně přístupná. Údaje, které v tomto směru vypovídají o činnosti úřadů, lze získat jedině skrze žádost o poskytnutí informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ovšem ne každé ministerstvo je, soudě dle obdržených odpovědí často podmíněných úhradou vysokých nákladů⁷¹, schopno dostát závazku plynoucímu z Desatera. Oficiálně tato „povinnost“ přitom platí od roku 2012, kdy její přiměřené dodržování schválila vláda usnesením č. 593.

Z přijatých kladných odpovědí, resp. z odmítnutí tyto poskytnout, lze vyvodit, že předmětná statistická data v žádné podobě či rozsahu nesleduje Ministerstvo kultury, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo životního prostředí, potažmo Ministerstvo místního rozvoje, které i přes urgenci neposkytlo odpověď vůbec. Ministerstvo školství a mládeže a Ministerstvo vnitra údaje eviduje od roku 2014, Ministerstvo spravedlnosti datuje vedení statistiky již od roku 2006 a větší část zbývajících nejmenovaných ministerstev pak těmito údaji v souborném přehledu disponuje od let, kdy Ochránce ve vztahu k nim prováděl šetření výkonu odškodňovací agendy. Musím však konstatovat, že ze získaných informací by bylo velmi obtížné vytvořit

⁷⁰ Kancelář veřejného ochránce práv. Vyrozumění...

⁷¹ Náklady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání byly v jednom případě vyčísleny na 105 000 Kč.

věrný a přehledný výstup sumarizující způsob a výši uspokojení nároků, neboť evidence předběžného projednání je napříč úřady vedena odlišným způsobem, v jiném rozsahu a často na základě jiných kritérií. Některá data navíc nejsou sledována vůbec. Tyto by bylo možné získat jedině kontrolou tisíce archivovaných spisů, když takto objemný sběr by představoval složitou a časově náročnou operaci.

Nad rámec uvedeného si v kontextu povinnosti shromažďovat souborná data stanovené Ochráncem dovolím položit otázku, proč se tak má dít jen v rámci jednotlivých úřadů a nikoli komplexně ve vztahu ke všem úřadům. Zde se projevuje absence všem úřadům nadřízeného orgánu, který by z hlediska celé státní správy předmětnou odškodňovací činnost zastřešoval či metodicky řídil. Tento by byl pověřen správou jedné rozsáhlé databáze, což by vedlo i k posílení tolik chtěné objektivitu a jednotnosti (viz také 2.5.1). Tento nedostatek ostatně neunikl ani tvůrcům konceptu OdpŠk 2014, kteří po vzoru doporučení Ochránce formulovali ustanovení o centrální evidenci vedené Ministerstvem financí. Lhůta pro oznámení rozhodných skutečností pro účely zanesení do evidence byla navržena jako patnáctidenní, přičemž při nesplnění této povinnosti by hrozila pokuta od 100 000 Kč do 1 000 000 Kč.^{72 73}

2.4 Charakter a průběh předběžného projednání

2.4.1 Povaha předběžného projednání

Procedura, během které úřad projednává oprávněnost vzneseného nároku na náhradu škody, se od počátku své existence vyznačuje neformální povahou.⁷⁴ Nejedná se totiž o klasické správní řízení ve smyslu § 9 SŘ, a to s odůvodněním, že předběžné projednání nekončí konstitutivním či deklaratorním rozhodnutím ve věci samé, jak jej zná SŘ, nýbrž jeho výsledkem je sdělení, zda úřad žádosti vyhověl nebo v ní obsažený nárok odmítá. Sdělení svou povahou koresponduje s občanskoprávním jednáním státu, provedeným skrze zástupce.⁷⁵ Poškozený se proto nenachází v postavení účastníka řízení a není tedy nositelem práv dle SŘ.⁷⁶ Nutno doplnit,

⁷² *Návrh zákona o odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci* [online].

⁷³ Centrální evidenci vede a každoročně aktualizuje i Slovenská republika. Přehled odškodňování je dohledatelný všem na webových stránkách tamějšího Ministerstva financí. Ústředná evidencia žádostí o predbežné prerokovanie uplatneného nároku na náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [online]. finance.gov.sk, 2017, [cit. 18.7.2018]. Dostupné na <<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10741>>.

⁷⁴ rozsudek Nejvyššího soudu ČSR z 30. prosince 1976, 2 Cz 38/76

⁷⁵ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 181.

⁷⁶ srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. prosince 2016, sp. zn. III. ÚS 2250/16

že předběžné projednání neprobíhá ani podle pravidel jiného řízení upraveného zvláštními zákony správního práva a nelze jej podřadit ani pod normy jiného obecného procesního předpisu. Odpěšk umožňuje jen subsidiární oporu o ustanovení OZ.

Se zřetelem na uvedené se nabízí otázka, pod režim jakého práva proces předběžného projednání spadá.⁷⁷ Ochránce striktně trvá na tom, že by předběžnému projednání měl být přiznán punc veřejnoprávnosti, jelikož se s ohledem na přítomnost správních orgánů jedná o výkon veřejné správy, neboť přijetím opačného závěru by došlo k výrazné disbalanci práv a povinností mezi státem a jednotlivcem.⁷⁸ Nicméně obecně převažuje názor, že stát vystupující prostřednictvím příslušného úřadu je rovnocennou protistranou poškozeného a zastává zde, navzdory svému veřejnoprávnímu původu, roli subjektu soukromého práva. Nejedná tedy ze své vrchnostenské pozice.⁷⁹ Jinak řečeno, lze si představit klasický vztah věřitel – dlužník, v jehož rámci je tvrzenému dlužníkovi *ex lege* vytvořen časově ohraničený prostor pro ověření existence a oprávněnosti pohledávky, kdy může rovněž zvážit její dobrovolné splnění. Spor vzniká až ve chvíli, kdy se poškozený pro nevyhovění žádosti či pasivitu úřadu rozhodne řešit věc soudní cestou. Vzniknuvší spor můžeme s jistotou označit za občanskoprávní, resp. právní praxe v tom má jasno, neboť následné soudní řízení je svěřeno soudům civilním (viz 3.1).

Osobně názor Ochránce, že předběžné projednání se řadí k výkonu veřejné správy, nepovažuji za zcela scestný. NS sice judikoval, že předběžné projednání není řízením podléhajícím ustanovením SŘ o správním řízení⁸⁰, avšak s vědomím, že rozhodovací činnost je jen zlomek množiny činností veřejné správy, nelze vyloučit, že projednání žádosti o náhradu škody příslušným úřadem představuje jinou formu činnosti veřejné správy, byť specifického druhu. Navíc jedině tehdy, připustíme-li tuto úvahu, se při zohlednění § 177 odst. 1 SŘ otevírá možnost užití úpravy základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu §§ 2 až 8 SŘ, která dopadá na všechny postupy v oblasti veřejné správy. V této souvislosti se domnívám, že i kdybychom předběžnému projednání přiznali plně soukromoprávní povahu, nemůžeme odhlédnout od skutečnosti, že příslušný úřad je ve své podstatě stále správním úřadem jednajícím o škodě vzniklé při výkonu veřejné moci, a je proto žádoucí, aby byl vázán pravidly vytvářejícími rámec a mantinely pro jeho postup.

⁷⁷ Vhodné je připomenout, že otázka charakteru deliktní odpovědnost státu polarizuje odbornou veřejnost. Bez protěžování některého z názorů však můžeme smírně prohlásit, že zde dochází ke vzájemné interakci práva veřejného a soukromého (viz 1.2.1).

⁷⁸ *Kancelář veřejného ochránce práv*. Vyrozumění...

⁷⁹ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 133.

⁸⁰ rozhodnutí Nejvyššího soudu ze 12. dubna 2016, sp. zn. 30 Cdo 258/2015

2.4.2 Žádost o náhradu škody

Nárok na náhradu škody je třeba formulovat prostřednictvím žádosti, kterou poškozený podává u příslušného úřadu, zpravidla prostřednictvím elektronické podatelny úřadu, příp. skrze veřejné datové schránky. Okamžik doručení žádosti se pokládá za zahájení předběžného projednání. To platí i tehdy, kdy je nárok uplatněn u nepříslušného úřadu, neboť účinky (zejm. stavení promlčecí lhůty) předběžného uplatnění jsou zachovány, přičemž oslovený úřad je v intencích § 14 odst. 2 OdpŠk povinen žádost postoupit úřadu příslušnému.⁸¹ Chybným adresováním se nicméně v praxi zvyšuje pravděpodobnost, že žádost nebude vyřízena ve lhůtě šesti měsíců.⁸² Lhůta pro uplatnění nároku není zákonem stanovena, jediným limitujícím faktorem pro poškozeného je běh promlčecích lhůt lišících se v závislosti na druhu vzniklé škody, resp. újmy.⁸³

Žádost nemá zákonem předepsané formální náležitosti, což může poškozeným, zejména těm bez odborného právního zastoupení, činit potíže a proces nežádoucí měrou prodloužit. Kromě označení poškozeného by měl poškozený v žádosti, aniž by byl nucen svůj nárok právně posoudit, alespoň v obecných rysech přednést skutkové okolnosti ohledně deliktního jednání státu, a to alespoň takovým způsobem, aby byl z jejich popisu zjevný odpovědnostní titul, druh škody a nebylo pochyb o příčinné souvislosti mezi nimi. V případě peněžitého nároku je třeba požadovanou náhradu také vyčíslit.⁸⁴ Účelné je rovněž připojit dokumenty osvědčující tvrzené skutečnosti, jelikož i v této mimosoudní fázi je žadatel vázán důkazním břemenem, a sdělit platební údaje. Samozřejmostí je datum a podpis poškozeného, příp. jeho právního zástupce, jehož plnou moc je třeba doložit.

Zbývá jen dodat, že předběžné projednání není, na rozdíl od většiny klasických řízení, spojeno s poplatkovou povinností.

2.4.3 Postup příslušného úřadu

Jak bylo popsáno výše, příslušný úřad o žádosti nevede žádný typ řízení, u kterého by se uplatnily obecné procesní předpisy. Zároveň ani OdpŠk nenabízí žádný standardizovaný postup společný všem úřadům a z toho důvodu jednotlivé úkony úřadů při předběžném projednání

⁸¹ SIMON, Pavel. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 322.

⁸² To ale neznamená, že poškozený může žádost podat nahodile ke kterémukoli správnímu orgánu. OdpŠk pracuje s pojmem úřad. Úřad je v tomto smyslu legislativní zkratkou odkazující na konkrétní úřady určené pravidly § 6 OdpŠk. Uplatnění nároku u orgánu, součástí jehož kompetence není projednání nároku dle OdpŠk, nevyvolává účinky spojené s řádně a včasně podanou žádostí, tzn. i nadále běží promlčecí lhůta nároku a nevzniká povinnost podání postoupit. Viz MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 135.

⁸³ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. června 2016, sp. zn. 30 Cdo 359/2016

⁸⁴ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2016, sp. zn. 30 Cdo 3021/2014

postrádají zákonný základ. Jediným směrodatným vodítkem pro postup je Desatero Ochránce, a to za současného přihlídnutí k základním zásadám činnosti správních orgánů dle §§ 2 až 8 SŘ (viz 2.1.3). Tímto je do jisté míry zajištěna jednotnost napříč „rozhodováním“ jednotlivých úřadů.

Vyřízením žádosti je pověřen příslušný právně vzdělaný referent útvaru odškodňování (úředník). Lze vytušit, že nejdříve se bude zabývat otázkou, zda podaná žádost odpovídá žádosti ve smyslu OdpŠk a nejedná se např. jen o stížnost na postup správního orgánu.⁸⁵ Nejen v této prvotní fázi by měl vycházet z obsahu písemnosti, nikoli z jejího pojmenování či chybně zvolené formulace, což mimo jiné zdůrazňuje třetí bod Desatera. Pokud posléze úřad vyzvaný k náhradě škody dospěje k závěru, že mu svědčí příslušnost k projednání, nic mu nebrání zabývat se věcnou stránkou žádosti; jinak ji v souladu s § 14 odst. 2 OdpŠk postoupí příslušnému úřadu. O přijetí žádosti musí úřad žadatele v souladu s bodem čtvrtým Desatera vyrozumět, to činí skrze akceptační dopis. V tomto dopise je žadatel informován o přidělení spisové značky jeho případu, poučen o stavení běhu promlčecí lhůty a o možnosti domáhat se odškodnění u soudu v případě nevyřízení věci v zákonné lhůtě. Pokud úřad již v tomto okamžiku má indicie o tom, že věc nebude s to z vážných důvodů vyřídit ve lhůtě šesti měsíců, podle osmého bodu Desatera zpraví žadatele o těchto důvodech, a o termínu, v němž lze očekávat jeho odpověď.

Před právním posouzením nároku musí úřad analyzovat, v jakém zákonném režimu z hlediska časové působnosti bude nárok projednávat,⁸⁶ ačkoli s ohledem na maximální délku promlčecí lhůty vyplývající z OdpŠk 1969 se lze domnívat, že dnes by kterýkoli nárok vzniklý za jeho účinnosti jen stěží mohl obstát. Právě otázka promlčení subjektivního práva je jedna z prvních, kterou se úředník zabývá, neboť úřad má z hlediska časového i fiskálního přirozeně zájem na co nejúspornějším vyřízení věci.⁸⁷ Následuje stěžejní činnost spočívající v posouzení existence a oprávněnosti vzneseného nároku, kdy pověřená osoba musí důkladně prostudovat žádost, jakož i související spisový materiál, který musí za součinnosti dalších orgánů veřejné moci, jejichž pochybení žadatel tvrdí, shromáždit. Není přitom neobvyklé, že tyto orgány jsou ze strany vyřizujícího úřadu žádány o poskytnutí jejich vyjádření k faktům prezentovaným žadatelem (což může mít mimo jiné dopad i na případné posouzení nároku na regresní úhradu ve

⁸⁵ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 138.

⁸⁶ Tamtéž, *Odpovědnost státu...*, s. 135.

⁸⁷ Tamtéž, s. 136.

smyslu § 16 a násl. OdpŠk). Povinnost součinnosti z OdpŠk přímo nevyplývá, lze ji však vyvodit ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti, které ve státní správě působí.⁸⁸ Prodlení či neochota těchto oslovených orgánů může mít za následek pozdní vyřízení žádosti.

Včasněmu, a především pak spravedlivému vyřízení žádosti obecně svědčí kompletnost a přehlednost všech podkladů a informací. To ale neznamená, že by žadateli měla být na újmu skutečnost, že jeho podání vykazuje kvalitativní či kvantitativní nedostatky. Úřad by měl v případě nesrovnalostí, neúplnosti vylíčeného skutkového děje či chybějících dokumentů žadatele vyzvat k doplnění či upřesnění⁸⁹ a pro tyto účely by mu měl rovněž poskytnout přiměřenou lhůtu. V tomto kontextu zásada šestá Desatera stanoví, že možnost využití takové výzvy „*sleduje cíl předpokládaný zákonodárcem, jímž je prioritou dobrovolného plnění v rámci předběžného projednání v případech, kdy bylo vydáno nezákonné rozhodnutí nebo došlo k nesprávnému úřednímu postupu. V těchto případech má stát učinit vše, aby svá pochybení napravil a odčinil, čímž předejde zbytečným soudním sporům.*“

Nutno zdůraznit, že při předběžném projednání se neprovádí dokazování ve smyslu procesních předpisů. Žádosti totiž úřad vyhoví jen tehdy, považuje-li nárok (či jeho část) v ní obsažený za nesporný, čemuž odpovídá situace, kdy jsou bez dalšího naplněny veškeré zákonem požadované předpoklady vzniku odpovědnosti státu.⁹⁰ V závislosti na tom, zda se potvrdí odpovědnost či nikoli, úředník vyhotoví návrh způsobu řešení uplatněného nároku. Závěr předběžného projednání, zpravidla v podobě stanoviska, pak obdrží žadatel. Ukázalo-li šetření úřadu, že v některé části státní správy spadající do působnosti vyřizujícího úřadu soustavně dochází k prodlevám, úřad by měl navíc, jak praví bod pátý Desatera, iniciovat kroky k odstranění příčin této nečinnosti.

Má-li úřad dostát minimálním standardům výkonu veřejné správy spočívajícím v základních zásadách činnosti správního orgánu, musí při věcném procesu projednávání dbát zejména zásady materiální pravdy vtělené do § 3 SŘ, tedy v rámci svých možností a na základě všech podkladů, které mohl z pozice mu vlastní opatřit, by měl věrně zjistit skutkový stav. Rovněž by měl v souladu se zásadou rychlosti vymezené v § 6 odst. 1 SŘ a hospodárnosti dle § 6 odst. 2 SŘ jednat co nejrychleji při současném zachování nízkých nákladů obou stran. Neméně důležitá je potom i zásada legitimního očekávání plynoucí z § 2 odst. 4 SŘ, podle které

⁸⁸ Tamtéž, s. 138–139.

⁸⁹ Tamtéž, s. 139.

⁹⁰ NOVOTNÁ, Irena. Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 2009, č. 3, s. 45.

by veřejná správa měla ve svých postupech zachovávat určitou ustálenost. To mimo jiné znamená, že v obdobných případech s obdobnými podmínkami má být, ve snaze o dosažení potřebné míry právní jistoty jednotlivců a předvídatelnosti postupu správního orgánu, přijímáno obdobné řešení bez nedůvodných rozdílů.

Podoba dílčích kroků učiněných v rámci předběžného projednání se samozřejmě může úřad od úřadu lišit. Některé úřady spoléhají na svou zavedenou administrativní praxi a judikaturu, jiné jsou v oblasti odškodňování ve smyslu OdpŠk vybaveny nad rámec Desatera navíc vnitřním předpisem. Kupříkladu Ministerstvo obrany je vázáno rozkazem ministra obrany č. 92/2015 Věstníku, Organizační řád Ministerstva obrany. Ministerstvo zemědělství postupuje se zřetelem ke Směrnici ministra zemědělství k poskytování přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení, jež se uplatní i v případě dalších druhů nároků dle OdpŠk. Metodiku vyřizování žádostí rozšířenou o předpoklady pro úspěšné uplatnění nároku upravuje i Směrnice Ministerstva dopravy č. 1/2015 pro stanovení postupu při posuzování žádostí o odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb. Překvapivě žádným interním manuálem nedisponuje Ministerstvo spravedlnosti, a to s odůvodněním, že s ohledem na četnost a různorodost škodních události by takový formalizovaný postup, který zákon neukládá, mohl působit spíše kontraproduktivně. Na svých webových stránkách nicméně zveřejnilo detailní a pro žadatele srozumitelný návod pro správné podání žádosti.⁹¹

2.5 Způsob a lhůta pro vyřízení nároku

2.5.1 Závěrečné stanovisko

„Projednání nároku u příslušného úřadu je skončeno sdělením, že nárok bude nebo nebude, zcela nebo zčásti, uspokojen. Pokud úřad prohlásí své stanovisko za konečné, mají se jím za vypořádané všechny uplatněné nároky, tj. i ty, o kterých se v něm úřad výslovně nezmiňuje.“⁹² Z citované judikatury plyne, že bez zřetele na případné snahy poškozeného pokračovat v jednání s úřadem ohledně důvodnosti jeho nároku, vyvolává závěrečné stanovisko účinky spojené s ukončením předběžného projednání. Definitivnost stanoviska zaujatého úřadem

⁹¹ Uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu státní moci, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v řízení trestním, v soudnictví správním, jakož i v těch případech, kdy stát odpovídá za postup notáře či soudního exekutora [online]. postal.justice.cz, [cit. 10.7.2018]. Dostupné na <<http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=2636&d=106018>>.

⁹² rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. května 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011

k uplatněnému nároku může poškozený odvodit jednak z užití označení „konečné stanovisko“ a rovněž ze samotného textu tohoto sdělení.^{93 94}

Na konečné stanovisko nelze nazírat jako na rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ, které zakládá, mění nebo ruší práva či práva jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. U individuálního správního aktu se totiž předpokládá, že „*orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší poměry určitých adresátů*“.⁹⁵ Předběžné projednání ani jeho výsledek ale nejsou projevem autoritativní aplikace práva. Proto proti stanovisku úřadu není v oblasti veřejné správy přípustný opravný prostředek a nápravu nelze zjednat ani pomocí dozorčích prostředků. To vysvětluje, proč by závěrečné stanovisko mohlo stěží odpovídat, byť jen po materiální stránce, správnímu rozhodnutí. Ze stejných důvodů je nadbytečná úvaha o jeho možné podřaditelnosti pod tzv. jiný úkon dle části IV. SŘ, přestože NS ve vztahu k předběžnému projednání aplikaci SŘ neodepřel v celém jeho rozsahu.⁹⁶

Při pohledu na současnou koncepci procesu směřujícího k ochraně práva poškozeného, zejména pak toho soudního (viz 3.1.1), zjistíme, že příliš mnoho prostoru k polemice nad povahou závěrečného stanoviska nezbyvá. Ve vztahu k výsledku předběžného projednání je totiž zapovězena možnost přímé obrany ve správním soudnictví, což je zapříčiněno premisou, že sdělení úřadu není způsobilé zasáhnout do veřejného subjektivního práva.⁹⁷ Vše nasvědčuje tomu, že závěrem stanoviska může být dotčeno subjektivní právo soukromé (viz 1.2.1), kterémuž poskytuje ochranu soudnictví civilní. S ohledem na předchozí odstavec však stanovisko není napadnutelné v mezích části V. OSŘ. Ochrany se lze domoci pouze v nalézacím řízení podle části III. OSŘ, přičemž z hlediska procesněprávního nelze hovořit o přezkumu stanoviska, neboť poškozený se žalobou ve své podstatě domáhá přiznání jím tvrzeného nároku.⁹⁸ Stanovisko je tedy, co do své povahy, jakýmsi občanskoprávním jednáním, kterým stát skrze svůj úřad poškozenému sděluje, zda nárok (zcela či částečně) uznává nebo jej odmítá.⁹⁹

⁹³ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. června 2012, sp. zn. 30 Cdo 3533/2010

⁹⁴ Např. Ministerstvo spravedlnosti do svých stanovisek vkládá větu: „*Tímto sdělením pokládejte mimosoudní projednání Vaší právní věci za ukončené.*“

⁹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 116.

⁹⁶ V této souvislosti se navíc odvážím tvrdit, že konečné stanovisko svou povahou a obsahem k žádnému z těchto úkonů, které zná SŘ, nemá příliš blízko. Jistou podobnost můžeme najít snad jedině s úkonem ve formě sdělení, resp. vyrozumění podle § 154 SŘ.

⁹⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. Na 12/2005-8

⁹⁸ tamtéž

⁹⁹ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. 30 Cdo 258/2015

Absence úpravy náležitostí závěrečného stanoviska je dalším odrazem neformálnosti mimosoudního projednání, nezbytnou náležitostí je nicméně podle deváté zásady Desatera odůvodnění. To se vyžaduje zvláště tehdy, není-li žádosti (byť jen zčásti) vyhověno. Obsahem odůvodnění je v praxi shrnutí rozhodných skutečností zjištěných na základě dostupných, zpravidla ze spisu ověřených informací, a tomu odpovídající právní posouzení. Tomu v závislosti na spornosti existence a oprávněnosti domnělého nároku předchází závěr o jeho akceptaci či odmítnutí. V případě finančního odškodnění nárok žadatele může být uznán co do důvodu i výše, nebo jen co do důvodu, přičemž výše může být úřadem rozporována, příp. pro nesplnění zákonných podmínek může být plnění odepřeno úplně. Součástí zamítavého stanoviska by pak mělo být i poučení o možnosti domáhat se nároku soudní cestou. Při objektivním zjištění omylu či pochybení veřejné moci by se ale úřad neměl zdráhat dobrovolného plnění, ostatně zákaz apriorního odmítnutí dobrovolného plnění je předmětem bodu sedm Desatera.

Zákon nestanoví požadavky na doručování. Dle praxe úřadů probíhá prioritně prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky žadatele či jeho právního zástupce, jinak je stanovisko doručováno v listinné podobě doporučeně na žadatelem uvedenou adresu za pomoci držitele poštovní licence. Na žádost adresáta je možné vyjádření zaslat i e-mailem.

Vedle závěrečného stanoviska se lze v praxi ministerstev setkat také s nabídkou mimosoudní dohody o narovnání, se kterou počítala dřívější zákonná úprava. Návrh dohody je předkládán, je-li žádost alespoň částečně shledána odůvodněnou. Problematicky může působit případné ujednání, v němž poškozený prohlašuje, že účinností dohody jsou veškeré jeho nároky vyplývající z práva na náhradu škody vůči úřadu uspokojeny, tedy že veškeré takto vzniklé závazky jsou zcela vypořádány. S vidinou alespoň částečné náhrady je tímto poškozený nucen vzdát se nadobro i zbylé části nároku, což ale nutně neznamená, že mu tato po právu nepřísluší. Na druhou stranu uzavření dohody je projevem svobodné vůle obou zúčastněných. Např. P. Mates v této praxi rozpor se smyslem zákona nespatřuje, když dle něj i tímto způsobem lze dosáhnout naplnění práva.¹⁰⁰ Tento postup koneckonců posvětil i NS se zdůvodněním, že účastníci se nachází „ve dvoustranném soukromoprávním poměru“ a „hmotněprávní úprava nevylučuje, aby si mezi sebou právní vztahy upravili dispozitivními úkony (dohodou)“.¹⁰¹ Uzavření dohody upřednostňuje Ministerstvo zemědělství a také Ministerstvo vnitra, které dle svých webových stránek dá pokyn k výplatě náhrady pouze, přistoupí-li žadatel na dohodu

¹⁰⁰ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 141.

¹⁰¹ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. července 2009, sp. zn. 25 Cdo 2462/2009

o náhradě škody.¹⁰² Od resortu vnitra se mi však v rozporu s tímto dostalo informace, že aktuální praxe spočívá v zaslání dopisu obsahujícího odůvodnění a závěr o důvodnosti nároku.

Na tomto místě bych ráda zdůraznila, že způsob odškodňování tam, kde jej doposud judikatura blíže neurčila, se může různit v závislosti na tom konkrétním úřadu, který nárok projednává. Může proto nastat situace, kdy skutkově shodné či obdobné případy mohou mít vícero řešení, resp. může docházet k významným rozdílům, kdy nárok mající stejný nebo velmi podobný skutkový základ jeden úřad uzná a jiný nikoli. Takto nesladěný postup vnímám jako odporující zásadě legitimního očekávání, resp. předvídatelnosti, zaručené § 2 odst. 4 SŘ. P. Matěs pak v této souvislosti vhodně poznamenává, že zde chybí monitorující orgán, jenž by se centrálně zabýval problematikou odpovědnosti státu za škodu, spravoval společnou evidenci závěrečných stanovisek a kontroloval tak jednotnost posuzování nároků.¹⁰³

2.5.2 Lhůta pro vyřízení žádosti

Obecně platí, že úřad by si měl počínat tak, aby věc vyřídil bez zbytečných průtahů, ve shodě se zásadou rychlosti vyplývající z § 6 odst. 1 SŘ. Zákon navíc nepřímou vymezuje lhůtu pro vyřízení žádosti, resp. pro vydání stanoviska délkou šesti měsíců, a to v § 15 odst. 2 OdpŠk, který stanoví, že pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nároku nebyl tento plně uspokojen, může se poškozený domáhat náhrady škody u soudu. Doktrinální výklad se vesměs shoduje, že tímto zákon deklaruje časové maximum pro účely vyřízení žádosti.¹⁰⁴ ÚS nato ve svém nálezu ze dne 23. února 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09, zpochybnil, že by takto zvolená úprava poskytující šestiměsíční lhůtu k dobrovolnému plnění zakládala jakoukoli nerovnost mezi subjekty odpovědnostního vztahu.¹⁰⁵

Dosud nepřilíš kategoricky zodpovězenou otázkou je, zda dodržení stanovené lhůty pro projednání nároku představuje povinnost úřadu. Díkce zákona dává tušit, že se o povinnost nejedná. S tím nesouhlasí Ochránce, když v bodě osm Desatera předepisuje pravidlo, podle kterého „*Ministerstvo musí žadatele vyrozumět o vyřízení žádosti do šesti měsíců.*“. Soudy se však v tomto směru přiklání k dobrovolnosti, přičemž poukazují na možnost poškozeného podat žalobu i dříve, než tato lhůta uplyne¹⁰⁶ a zároveň, k nelibosti poškozených, konstatují, že

¹⁰² *Postup MV při projednávání žádostí dle zákona č. 82/1998 Sb.* [online]. mvcr.cz, [cit. 19.6.2018]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/postup-mv-pri-projednavani-zadosti-dle-zakona-c-82-1998-sb.aspx>>.

¹⁰³ MATĚS: *Odpovědnost státu...*, s. 122.

¹⁰⁴ srov. např. VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 184; MATĚS: *Odpovědnost státu...*, s. 140.

¹⁰⁵ Třeba uvést, že tak učinil s odkazem veřejnoprávnost charakteru této odpovědnosti.

¹⁰⁶ např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. prosinec 2011, sp. zn. 30 Cdo 1529/2011

Desatero není s ohledem na svůj doporučující charakter způsobilé dát vznik takové povinnosti.¹⁰⁷ NS připouští, že nestihne-li se úřad v časovém horizontu šesti měsíců k předmětné žádosti vyjádřit, lze takový přístup chápat jako „odsouzeníhodný“ a „nežádoucí“¹⁰⁸, avšak nikoli natolik závažný, aby jej bylo možné označit za šikanózní či odporující dobrým mravům.¹⁰⁹ Nedodržení lhůty tak sice není z morálního hlediska a z hlediska právní jistoty příliš aprobovatelné, nicméně jako takové má jediný následek – vznik práva poškozeného požadovat úroky z prodlení (viz 3.2). Přesto, uvážíme-li, kolik poškozených se v důsledku dezinterpretace zákona domnělé povinnosti vyřídit žádost v šestiměsíční lhůtě dovolává u soudu, bylo by na místě tuto nešťastnou formulaci uvést do podoby, která by měla přímočařejší vyznění.

Délka předběžného projednání je závislá na míře složitosti vzneseného nároku, dostupnosti spisového materiálu vyžádaného od příslušných orgánů a spolupráci žadatele. Dodržování lhůty při vyřizování žádostí úřady veskrze soustavně sledováno není a přesné zjišťování těchto informací by tak s ohledem na množství případů projednávaných jednotlivými úřady bylo spojeno s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním. Obecně však ministerstva sdělují, že se šestiměsíční lhůtu snaží respektovat a k jejímu překračování v jejich působnosti dochází v ojedinelých případech, přičemž jak vyplynulo z mého šetření, na vině většinou bývá nesoučinnost žadatele či déletrvající snaha o nalezení smíru. Předběžné projednání bývá zpravidla prodlužováno o jeden až šest měsíců. Ministerstvo dopravy zaznamenalo i případ, jehož projednání si vyžádalo dokonce 2,5 roku. Zkušenosti z řad právních zástupců pak hovoří o tom, že s problémem častých prodlení se potýká zejména žádostmi zahlcené Ministerstvo spravedlnosti. To bohužel údaje o délce jednotlivých projednání neshromažďuje.

Ve vazbě na výše řečené je na místě položit si otázku, zda je lhůta pro projednání nároku přiměřená. NS konstatoval, že „*lhůta šesti měsíců je jistě dostačující pro to, aby si ústřední orgán státní správy [...] dovedl obstarat potřebné podklady jakož i právní stanoviska k tomu, aby o této žádosti dokázal včas a kvalifikovaně rozhodnout.*“¹¹⁰ Ke stejnému závěru dospěl i ÚS, který návrh stěžovatele na zrušení ustanovení § 15 OdpŠk zamítl se slovy, že předmětná lhůta „*odpovídá možnostem a schopnostem státu [...] administrativně obstarávat náhradověškovou agendu*“. Současně vyslovil prognózu, že s ohledem na „*kvalitativní*“ pokroky veřejné správy by lhůta mohla být v budoucnu zkrácena.¹¹¹ S argumentací postavenou mimo jiné na technologickém progresu se ztotožnili i autoři předlohy konceptu OdpŠk 2014 a v zájmu urychlení

¹⁰⁷ usnesení Ústavního soudu ze dne 13. září 2016, sp. zn. II. ÚS 2396/16

¹⁰⁸ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne dne 15. června 2011, sp. zn. 30 Cdo 2574/2010

¹⁰⁹ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. srpna 2011, sp. zn. 30 Cdo 2651/2010

¹¹⁰ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. prosince 2011, sp. zn. 30 Cdo 2893/2010

¹¹¹ nález Ústavního soudu ze dne 23. února 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09

celého procesu navrhli lhůtu pro předběžné projednání zkrátit ze šesti na dva měsíce.¹¹² Jisté je, že by takovou úpravu uvítali poškození, naproti tomu úřady by příliš ceněna nebyla. Třebaže je totiž tato koncepce vedena s dobrým úmyslem, je spíše jakousi ambiciózní utopií, která by měla dost možná opačný efekt – nárůst počtu případů, které by nebyly vyřízeny včas a současně s tím i nárůst množství žalob podaných proti státu. Takto nastavená šibeniční lhůta dle mého soudu představuje přílišnou tvrdost pro úřady, které již dnes nejsou schopny pod tíhou odškodňovací agendy reagovat vždy v zákonem předvídaném čase. V konečném důsledku by prosazení takové právní úpravy vedlo ke ztrátě motivace odpovědných osob zjistit materiální pravdu o stavu věci, a z obavy o přiznání neoprávněné náhrady by se úřady tím spíše mohly k žádosti stavět odmítavě. Lze předpokládat, že v kratším čase by se ruku v ruce s uvedeným snížila i kvalita samotného posouzení jednotlivých nároků. Institut předběžného projednání by tímto jen ztratil na svém významu.

Dlužno doplnit, že je třeba se vyvarovat záměny lhůty pro projednání nároku se lhůtou určenou pro náhradu škody, resp. se splatností přiznané náhrady. Zvláštní lhůta ke splnění náhradové povinnosti je obsažena v § 15 odst. 1 OdpŠk.¹¹³ Dle zákonné konstrukce činí lhůta pro splnění přiznané náhrady rovněž šest měsíců počínaje uplatněním nároku. To v praxi znamená, že v případě, kdy je nárok úřadem uznán za oprávněný krátce po podání žádosti o náhradu škody, má stát na splnění svého (zpravidla) peněžitého závazku čas zbývající do uplynutí šesti měsíců. Naopak přizná-li úřad náhradu škody až po šesti měsících od uplatnění nároku, nachází se již bez možnosti zhojení mimo časový úsek poskytnutý mu zákonem k plnění, jinými slovy stát své platební povinnosti nedostal a nalézá se v prodlení (více viz 3.2). Nicméně v okamžiku, kdy je nárok přiznán, stát podle ředitele odboru odškodňování Jakuba Severy většinou neotálí a relutárně náhradu vyplácí bezprostředně, resp. co nejdříve, jakmile jsou mu známy platební údaje poškozeného.¹¹⁴ Povinnost uspokojit nárok bezodkladně po vyhovění žádosti ukládá i bod devět Desatera.

2.5.3 Stavení běhu promlčecí lhůty

Podle § 35 odst. 1 OdpŠk „*[p]romlčecí doba neběží ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu šesti měsíců*“. V prvé řadě nutno objasnit, že se nejedná o dobu, jak zákon (nesprávně) uvádí, nýbrž svou povahou

¹¹² *Návrh zákona o odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci* [online].

¹¹³ IŠTVÁNEK, František. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 138.

¹¹⁴ Rozhovor: *Odškodnit, či neodškodnit? To je, oč tu běží* [online]. *pravni prostor.cz*, 15. srpna 2014 [cit. 19.6.2018]. Dostupné na <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/k-odškodnit-ci-neodškodnit-to-je-oc-tu-bezi>>.

o lhůtu. Chybné pojmosloví je výsledkem toho, že zákonodárce doposud nevyužil nabízený potenciál v podobě přijatých novel a znění OdpŠk terminologicky nepřizpůsobil rekodifikovanému OZ.¹¹⁵ Promlčením právo na náhradu škody nezaniká, existuje nadále ve formě naturální obligace, nárok je ale oslaben skutečností, že protistrana se promlčení může dovolat a ztížit tak poškozenému náhradu vymoci. Promlčecí lhůta se dle § 32 OdpŠk liší v závislosti na tom, zda je nárokována náhrada újmy majetkové či nemajetkové. U škody OdpŠk rozeznává tříletou subjektivní a desetiletou objektivní lhůtu. Nemajetková újma se pak promlčuje již po uplynutí šesti měsíců, což bývá často terčem kritiky.

Citované ustanovení ve svém obsahu formuluje tzv. stavení lhůty. Matoucím dojmem může působit pracovní název paragrafu užitý v právním informačním systému beck-online, kde je ustanovení pojmenováno jako „Přerušení lhůty“. Z hlediska právních konsekvencí je však nezbytné neklást mezi stavením a přerušením lhůty rovnítko. Význam přerušení tkví v tom, že v důsledku zákonem předvídané okolnosti se přetne běh původní promlčecí lhůty a započne její nový běh.¹¹⁶ Naproti tomu stavení promlčecí lhůty spočívá v tom, že „započatý průběh promlčení se zastavuje po dobu trvání určité překážky“ a po jejím odpadnutí lhůta pokračuje a ve své zbylé části doběhne.¹¹⁷ Překážkou je v tomto případě samo předběžné projednání. Prakticky to znamená, že o počet dnů, po které lhůta neběžela, se oddálí její konec.¹¹⁸

Tento zvláštní případ stavení promlčecí lhůty zákon zavádí ve prospěch poškozeného, aby jeho právní postavení nebylo uplatněním nároku devalvováno.¹¹⁹ Stavení nastává ve vztahu k nároku, který byl uplatněn, a to pouze po dobu faktického trvání předběžného projednání, tj. ode dne, kdy byla podána žádost, do dne, ve kterém dojde k doručení závěrečného stanoviska poškozenému, resp. jeho zástupci. Zákon zároveň stanoví horní mez délky časového úseku, po kterou lhůta neběží, a tou je šest měsíců.¹²⁰ Vydání stanoviska (pozitivního či negativního) po uplynutí lhůty se pak nezohledňuje.¹²¹

Pokud poškozený u úřadu uplatní již promlčený nárok, právně ke stavení lhůty logicky nedochází.¹²² Bdělý úřad navíc na promlčení nároku poškozeného upozorní tím, že jeho nárok odmítne. Může však nastat i situace, kdy uplatněný nárok promlčený není, avšak k promlčení dojde po uplynutí šesti měsíců, během kterých se lhůta staví. De facto je pak nárok promlčen

¹¹⁵ Podrobněji SIMON, Pavel. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 239.

¹¹⁶ WEINHOLD, Daniel. *Promlčení a prekluze v soukromém právu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 158.

¹¹⁷ Tamtéž, s. 131.

¹¹⁸ TRÁVNÍČEK, Milan. Promlčení nároku na přiměřené zadostiučinění dle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*, 2015, č. 4, s. 19.

¹¹⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 160/2006 Sb.,..., s. 9.

¹²⁰ BIČÁK, Vít. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 376.

¹²¹ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. února 2012, sp. zn. 30 Cdo 1508/2011

¹²² BIČÁK, Vít. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 405.

pro nečinnost úřadu. NS na to konto odmítl tvrzení dovolatele, že by úřad při prodlévání s vyřízením žádosti byl povinen poškozeného o možnosti promlčení jeho nároku poučit. Dle soudu se totiž poučovací povinnost nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva.¹²³ Promlčený nárok nepožívá právní ochrany ani v řízení před soudy. Aplikační praxe NS se ustálila v názoru, že námitka promlčení nároku vznesená ze strany úřadu je výkonem práva neodporujícím dobrým mravům. Samotná okolnost, že příslušný ústřední orgán se k předběžně uplatněnému nároku v zákonem stanovené šestiměsíční lhůtě nevyjádřil totiž nepředstavuje nepřipustnou šikanu poškozeného.¹²⁴ Vyloučení rozporu s dobrými mravy při uplatnění námitky promlčení ze strany úřadu však nelze pojímat paušálně. Judikát ÚS sehrál v tomto směru roli jakéhosi materiálního korektivu, když v případě stěžovatele, který byl dlouhá léta neprávem stíhán pro trestný čin, vyslovil, že „[z]ánik nároku v důsledku uplynutí promlčecí doby může být v individuálních případech nepřiměřeně tvrdým postihem poškozeného ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil.“¹²⁵ Důvodem, proč poškozený v tomto případě zmeškal včasné uplatnění práva, byla procesní složitost trestního řízení a nepříznivé okolnosti provázející jeho osobní život.

Každopádně se doporučuje sledovat běh promlčecí lhůty. Poškozený by měl vždy žádost podat s náležitým předstihem, aby mu po vyjádření úřadu, příp. po uběhnutí šestiměsíční lhůty, zbyl dostatečný prostor pro eventuální podání žaloby. Potíže přitom v tomto kontextu nečiní jen nárok na náhradu nemajetkové újmy, který podléhá promlčení v relativně krátké lhůtě, ale i ostatní nároky, kde je rozhodujícím faktorem počátek běhu subjektivní lhůty. Ten není vždy snadné přesně určit.

2.6 Náhrada nákladů zastoupení

Nechá-li se poškozený v rámci předběžného projednání právně zastoupit, ve znění § 31 odst. 4 OdpŠk „nemá právo na náhradu nákladů zastoupení, které vznikly v souvislosti s projednáváním uplatněného nároku u příslušného úřadu.“ Zákon tímto výslovně brání přiznání náhrady nákladů vynaložených na právní zastoupení ve fázi mimosoudního projednání, přičemž této náhrady se nelze dovolat ani v řízení před soudem, byť by se později ukázalo, že byl nárok

¹²³ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. května 2015, sp. zn. 30 Cdo 5446/2014

¹²⁴ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. června 2011, sp. zn. 30 Cdo 2574/2010; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. 30 Cdo 2125/2012

¹²⁵ nález Ústavního soudu ze dne 14. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 3391/15

oprávněný. Náklady se nerefundují s poukazem na skutečnost, že předběžné projednání nenaplnuje znaky formálního soudního či správního řízení, ale je pouhou snahou o mimosoudní uspokojení nároku, jejíž realizace podle ÚS nevyžaduje využití právních služeb.^{126 127}

Ačkoli povaha žádosti o náhradu škody může svádet k úvaze, že se jedná o výzvu k plnění se základním skutkovým a právním rozbohem předcházející návrhu ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) AT, za kterou náleží advokátovi odměna,¹²⁸ obecné soudy se k takovému postupu staví jednohlasně negativně. V žádosti pak nelze spatřovat ani analogii s předžalobní výzvou k dobrovolnému plnění ve smyslu § 142a OSŘ, se kterou se pojí právo na náhradu nákladů, jelikož absentuje zásadní náležitost takové výzvy, a to pohružka soudním řízením v případě nesplnění tvrzeného nároku.¹²⁹ Ustanovení § 31 odst. 4 OdpŠk se tak vyznačuje svou specialitou vůči dalším obecným či zvláštním předpisům, a z toho důvodu je vyloučeno podpůrné užití AT či OSŘ.

Za života OdpŠk 1969 se vžila praxe přiznávat v soudním řízení náhradu nákladů souvisejících s předběžným projednáním alespoň v situaci, kdy příslušný úřad byl ve stanovené šestiměsíční lhůtě nečinný.¹³⁰ Dnes je však za sankci za pozdní vyřízení, resp. nevyřízení žádosti úřadem, považován úrok z prodlení, nikoli náhrada nákladů řízení (viz 3.2). Četné právní kroky poškozených a jejich zástupců usilující o zmírnění či zrušení § 31 odst. 4 OdpŠk se za účinnosti stávající úpravy na půdě soudů doposud nesetkaly s porozuměním. Žalobci opakovaně neuspěli u NS¹³¹ a protiústavnost neshledal ani ÚS¹³². Ten se sice otázkou náhrady předžalobních nákladů zatím nezabýval meritorně, v jeho rozhodnutích však můžeme pozorovat, že v tomto ohledu není patrná vůle ustálený názor *pro futuro* jakkoli měnit.¹³³

Nicméně, navzdory nekompromisní judikatuře, zařazení dotčeného ustanovení do OdpŠk nadále čelí kritice ze strany odborné veřejnosti. Poměrně rozsáhle se této otázce věnuje odborný článek vydaný v roce 2017 v Bulletinu advokacie, jehož autoři k nepřiznávání těchto

¹²⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 13. května 2013, sp. zn. IV. ÚS 20/13

¹²⁷ Lichá v kontextu této záležitosti nemusí být ani myšlenka, že cílem citovaného ustanovení je ulevit státnímu rozpočtu. Viz KEISLER, Ivo, LOBOTKA, Andrej, ZAHUMENSKÝ, David. Náhrada nákladů řízení – odměna advokáta za uplatnění nároku na náhradu újmy u příslušného ústředního správního úřadu. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 4., s. 26.

¹²⁸ K tomuto závěru dospěl např. advokát Z. Jankovský. Viz JANKOVSKÝ, Zdeněk. Podruhé k žalobám o nárocích podle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*, 2014, č. 5, s. 30.

¹²⁹ KEISLER: Náhrada nákladů řízení..., s. 23.

¹³⁰ rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. května 1992, sp. zn. 8 Co 570/92

¹³¹ např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. listopadu 2011, sp. zn. 30 Cdo 1191/2011

¹³² usnesení Ústavního soudu ze dne 15. dubna 2010, sp. zn. I. ÚS 701/10, náleží Ústavního soudu ze dne 13. května 2013, sp. zn. IV. ÚS 20/13

¹³³ srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. srpna 2016, sp. zn. III. ÚS 445/16

nákladů zaujímají nesouhlasný postoj a svými postřehy apelují na přehodnocení dosavadní rozhodovací praxe, potažmo na přistoupení k legislativní změně. Z celé řady v mých očích přesvědčivých argumentů, proč by poškozenému měla příslušet náhrada nákladů souvisejících s předběžným projednáním, autoři zmíněného článku jmenují např. ústavní a mezinárodněprávní garanci práva na náhradu škody způsobené nesprávným výkonem veřejné moci, kdy nerespektování základních postulátů Listiny může vést k narušení rovnosti subjektů práva, tedy k diskriminaci. Dále poukazují na to, že kvalifikovaná pomoc právníka může značně usnadnit a urychlit vyřízení věci. Trvají na existenci paralely mezi žádostí a předžalobní výzvou dle § 142a OSŘ a akcentují neméně důležitý argument obligatornosti předběžného uplatnění nároku.¹³⁴ Je třeba navíc doplnit, že úspěch ve sporu o náhradu škody se nezdá od znalosti neustále se měnící judikatury a právní argumentace, která je vlastní osobám s dosaženým právním vzděláním. Proto se mi náklady za právní služby jeví v této souvislosti jako účelně vynaložené. Ostatně i koncept OdpŠk 2014 počítal v tomto směru s revizí úpravy a podle navrhovaného § 18 odst. 3 mělo platit, že „*poškozený má právo na náhradu nákladů, včetně nákladů zastoupení, které mu vznikly v souvislosti s projednáváním uplatněného nároku u příslušného úřadu, byl-li nárok alespoň zčásti shledán důvodným.*“¹³⁵

Vypuštění tohoto ustanovení či alespoň jeho příznivější modifikace ve prospěch poškozených po vzoru předlohy OdpŠk z roku 2014 by zajisté bylo vstřícným krokem zákonodárců vůči poškozeným, který má nepochybnou oporu v množství pádných argumentů.

¹³⁴ Podrobněji KEISLER: Náhrada nákladů řízení...

¹³⁵ *Návrh zákona o odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci* [online].

3 Uplatnění nároku na náhradu škody u soudu

Není-li předběžné žádosti poškozeného o náhradu škody v celém rozsahu vyhověno, je se svým nárokem, resp. s jeho zbytkem odkázán na postup v rámci soustavy obecného soudnictví. Navazující soudní řízení je fakultativní fáze, jeho zahájení je závislé na vůli a aktivitě poškozeného. Ten může práva na soudní ochranu využít i tehdy, nevysloví-li úřad svůj závěr ve stanovené lhůtě vůbec. Ačkoli se mnozí domnívají, že žalobu je možné podat i v případě, kdy je nárok v rámci veřejné správy uspokojen zcela, odkazující se přitom na skutečnost, že všechny postupy podléhají soudnímu přezkumu¹³⁶, opak je pravdou, a to z toho důvodu, že „poškozený (žalobce) se má u soudu domáhat přímo svého nároku, a nikoli pouze přezkoumání rozhodnutí žalovaného.“¹³⁷

Jak napovídá název kapitoly, pozornost je v této části upřena na soudní odškodňovací řízení, jehož předmětem je nárok na náhradu škody uplatněný postupem dle OdpŠk ve spojení s pravidly OSŘ, a ve kterém úřady vystupují za stát jako jeho organizační složka. V jádru svého obsahu tato kapitola shrnuje požadavky, jenž jsou kladeny na poškozeného coby žalobce, a mezi které (co do náležitostí) patří řádně podaná žaloba, splnění poplatkové povinnosti a podmínky v podobě předběžného projednání, přičemž je poukázáno na následek při absenci této podmínky. Je zde zařazena i problematika úroků z prodlení, k jejichž úhradě může být stát za určitých okolností povinován.

Pro zajímavost lze ještě úvodem uvést, že v judikatuře jsou nejšíře zastoupeny případy nezákonného stíhání, nezákonně uvalené vazby či protiprávního výkonu trestu. Neméně často se soudci také setkávají s problematikou nesprávného úředního postupu spočívajícího v průtažích řízení.

3.1 Občanské soudní řízení

3.1.1 Pravomoc a příslušnost soudu

Otázka pravomoci není zákonem explicitně řešena, opakovaně si ji však položily soudní orgány, přičemž jejich závěry se opírají o přesvědčení o soukromoprávní povaze odpovědnostního vztahu. Nárok na náhradu škody tak projednávají a rozhodují o něm v souladu s § 7 odst. 1 OSŘ soudy v občanském soudním řízení. Sporné nalézací řízení se vede v režimu části III. OSŘ. Řízení je tedy ovládáno pravidly občanského soudního řízení a uplatní se odvětvové

¹³⁶ O tomto závěru je mylně přesvědčen např. advokát Zdeněk Jankovský. Viz JANKOVSKÝ, Zdeněk. Podruhé k žalobám o nárocích podle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*, 2014, č. 5, s. 26.

¹³⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. Na 12/2005-8

principy civilního procesu. NSS zároveň s odůvodněním, že nárok vyplývající z OdpŠk není veřejným subjektivním právem, jemuž je poskytována ochrana ve smyslu SŘS, s konečnou platností vyloučil pravomoc správních soudů.¹³⁸

Věcná příslušnost se řídí § 9 odst. 1 OSŘ a řízení v prvním stupni svědčí okresním soudům. Z hlediska místní příslušnosti se poškozenému nabízí dvě alternativy – může se s žalobou postupem dle § 84 a § 85 odst. 5 OSŘ obrátit na (a) obecný soud státu, tj. soud, v jehož obvodu má sídlo příslušná organizační složka státu (těmito jsou jednotlivé obvodní soudy v Praze), nebo zahájit řízení u (b) soudu, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu újmy, resp. škody, jak stanoví § 87 odst. 1 písm. b) OSŘ.¹³⁹ S odkazem na § 11 odst. 2 OSŘ leží volba místně příslušného soudu na poškozeném, ale lze odhadovat, že z uvedených možností se poškozený v případě pochybení soudu spíše přikloní k první jmenované variantě s vědomím, že o věci nebude rozhodovat ten, kdo se deliktního jednání dopustil.¹⁴⁰ Na druhou stranu není vždy příliš prozíravé žalovat u pražských obvodních soudů, neboť těmto je pro jejich vytíženost přičítána častá vlekllost sporů.

Výjimku z výše představených pravidel tvoří ÚZSVM. Vystupuje-li v řízení za stát, je obecným soudem státu soud, v jehož obvodu sídlo příslušné územní pracoviště ÚZSVM.¹⁴¹ Odlišně se také bude postupovat tehdy, kdy předmětem řízení budou chybně provedené srážky z důchodu v rámci soudního výkonu rozhodnutí nebo exekuce ze strany České správy sociálního zabezpečení. Tento úřad v popsaném případě vystupuje za stát namísto předpokládaného Ministerstva práce a sociálních věcí a obecným soudem je proto soud, v jehož obvodu má Česká správa sociálního zabezpečení sídlo.¹⁴²

3.1.2 Organizační složka jednající za stát

Ve sporech o náhradu škody ve smyslu § 3 a § 5 OdpŠk je pasivně věcně legitimovaný stát (Česká republika), který má zásadně rovné postavení s dalšími účastníky.¹⁴³ Na základě

¹³⁸ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2015, sp. zn. 30 Cdo 4511/2014; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. Na 12/2005-8; usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. července 2013, sp. zn. Na 192/2013-5

¹³⁹ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 145.

¹⁴⁰ Skutečnost, že o věci má rozhodovat soud, který v důsledku svého deliktního jednání (zpravidla v podobě průtahů) zapříčinil škodu, není důvodem pro vyloučení všech soudců daného soudu, ledaže by se jednalo o vlastní postup věc vyřizujícího soudce či o postup jiného soudce, k němuž je tento v poměru obdobnému vztahu osoby blízké. Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. dubna 2012, 30 Cdo 725/2011; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2012, 30 Cdo 727/2011

¹⁴¹ stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 12. listopadu 2008, sp. zn. Cpjn 203/2008

¹⁴² stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 12. června 2013, sp. zn. Cpjn 203/2012

¹⁴³ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 143.

právní fikce má podle § 21 OZ postavení právnické osoby,¹⁴⁴ je způsobilý být účastníkem řízení (procesní subjektivita). Avšak jako právnická osoba svého druhu nedisponuje rozumovou a volní vyspělostí, a není proto způsobilý přímo vystupovat v právních vztazích a samostatně jednat před soudem (procesní způsobilost).¹⁴⁵ Procesní způsobilostí je nadán jen ve spojení se státním orgánem, jehož se věc týká.¹⁴⁶

Realizace procesních práv a povinností státu probíhá skrze organizační složky státu, kterými jsou v odškodňovacím řízení dle § 6 odst. 6 OdpŠk příslušné úřady. V zájmu žalovaného přitom platí, že za stát může ve věci jednoho nároku vystupovat vždy jen jeden úřad, a to i v situaci, kdy škoda byla způsobena v působnosti dvou a více jeho organizačních složek.¹⁴⁷ Pro upřesnění je třeba dodat, že organizační složka není samostatným subjektem práva, postrádá procesní subjektivitu, a tudíž není označována za účastníka civilního řízení, ani za jeho procesního zástupce. Její přítomnost v řízení pouze aktivuje procesní způsobilost státu.¹⁴⁸

Vedle organizačních složek, jejichž výčet najdeme v § 6 OdpŠk, může být vystupováním za stát pověřen také ÚZSVM. Dřívější právní stav však takovou možnost zapovídal, což bylo prolomeno novelou zákona č. 160/2006 Sb. Postavení tohoto úřadu je specifické v tom smyslu, že za stát nevystupuje bez dalšího, vyžaduje se tzv. dohodnuté jednání v intencích § 6 odst. 1 ZÚZSVM.¹⁴⁹

Optikou formální logiky je zřejmé, že úřad vystupující za stát v řízení nefiguruje bezprizorně, jeho imanentní součástí je osobnostní složka, kterou představuje jménem státu jednající odpovědná fyzická osoba, jejíž projevy vůle jsou pak státu přičítány. Zpravidla se jedná o vedoucího organizační složky či zaměstnance, který je do této role povolán na základě svých profesních kvalit a odborných znalostí.¹⁵⁰ Třebaže jsou úřady vybaveny odborným personálním obsazením, ve skutkově a právně složitých případech je v soudním řízení ve shodě s desátým bodem Desatera VOP připuštěno advokátní zastoupení. Náklady za něj však nese stát, a to i tehdy, je-li ve sporu plně úspěšný.¹⁵¹ Nicméně z přijatých informací v rámci mého výzkumu plyne, že ministerstva, vědoma si požadavku hospodárnosti, externích právních služeb v posledních letech vůbec nevyužívají.

¹⁴⁴ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 77.

¹⁴⁵ ŠÍNOVÁ, Renáta. In: SVOBODA Karel a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 102–108.

¹⁴⁶ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 1996, sp. zn. 3 Cdon 451/96

¹⁴⁷ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. září 2016, sp. zn. 30 Cdo 2577/2016

¹⁴⁸ Jinak je tomu u ČNB, která obecně je způsobilá být účastníkem řízení. Nicméně ve sporech o náhradu škody dle OdpŠk může zaujímat pouze pozici orgánu jednajícího za stát. Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. 25 Cdo 1011/2007

¹⁴⁹ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2007, sp. zn. 25 Cdo 2814/2004

¹⁵⁰ ŠÍNOVÁ, Renáta. In: SVOBODA: *Občanský soudní řád...*, s. 102–108.

¹⁵¹ JANKOVSKÝ: *Podruhé k žalobám...*, s. 30.

V kontextu této podkapitoly lze pak pro úplnost uvést, že je-li založena odpovědnost územně samosprávného celku ve smyslu § 1 odst. 2 a § 19 a násl. OdpŠk, musí žaloba směřovat vůči tomu územnímu celku, v jehož samostatné působnosti ke škodě došlo. Pasivně legitimovaná je tedy příslušná obec či kraj jakožto veřejnoprávní korporace, nikoli jejich orgány.¹⁵²

3.1.3 Žaloba a její náležitosti

Zahájení sporného řízení je dle § 82 odst. 1 OSŘ spojováno se dnem, kdy soudu došla žaloba. Co do formy a obsahu je žaloba, ve srovnání s žádostí podanou v předběžném projednání, poměrně kvalifikovaným podáním. Její formální a obsahové náležitosti vychází z § 42 odst. 4 a § 79 odst. 1 OSŘ. Dle těchto ustanovení musí žalobce nejprve vymezit příslušný soud, konkretizovat spornou věc a specifikovat strany sporu. Stát na straně žalovaného je jako účastník řádně označen tehdy, je-li spolu s ním označena i příslušná organizační složka, její název a sídlo.¹⁵³ Pohledem judikatury se ukazuje, že množství žalob obsahuje chybné určení žalované osoby. Soud pak o osudu podání rozhoduje v závislosti na míře závažnosti takového žalobcova omylu, přičemž zohledňuje zjevnost žalobcem projevené vůle. Soudní praxe se ustálila v názoru, že není-li označení kompletní (např. chybí organizační složka), určité nebo srozumitelné, příp. je uvedena neexistující organizační složka, soud by se měl před zastavením řízení pokusit o zjednání nápravy dle § 43 OSŘ a vyzvat žalobce k opravě či doplnění. Stejný postup by měl soud zvolit i v případě, kdy je formálně žalován státní orgán, ale z textu žaloby lze seznat, že tato směřuje vůči státu.¹⁵⁴ Pakliže z označení žalovaného a obsahu žaloby tento zjevný rozpor nevyplývá, a je tedy bez pochybností a s vědomím žalobce uplatněn nárok vůči orgánu bez procesní subjektivity, jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení vedoucí k zastavení řízení dle § 104 odst. 1 OSŘ.¹⁵⁵ Méně citelné důsledky má pro žalobce situace, kdy uvede nepřislušnou organizační složku. Za takových okolností je soud ve smyslu zásady *iura novit curia* z úřední povinnosti zavázán do řízení povolat orgán příslušný k jednání za stát.¹⁵⁶

Mezi další stěžejní náležitosti patří vylíčení rozhodných skutečností, na jejichž základě žalobce uplatňuje svůj nárok a kterými je soud vázán. K těmto žalobce musí za účelem jejich

¹⁵² FRUMAROVÁ: Náhrada škody..., s. 209; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. března 2012, sp. zn. 31 Cdo 2847/2011

¹⁵³ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 1996, sp. zn. 3 Cdon 451/96

¹⁵⁴ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 1996, sp. zn. 3 Cdon 451/96; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 2005, sp. zn. 2391/2005

¹⁵⁵ např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. října 2002, sp. zn. 21 Cdo 366/2002, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 3464/2006

¹⁵⁶ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2004, sp. zn. 33 Odo 67/2004

prokázání poskytnout i náležitou důkazní oporu. Platí zde totiž povinnost a břemeno tvrzení a důkazní, přičemž neunesení těchto břemen má za následek jistý neúspěch ve sporu.¹⁵⁷ Nedílnou součástí podání je pak žalobní petit, ze kterého musí být patrné, čeho se žalobce domáhá. Pokud je nárokováno peněžité plnění, toto musí být vyčísleno alespoň přibližně. V této souvislosti ÚS zmínil příliš formalistický přístup obecných soudů a vyslovil, že pokud „žalobce není schopen přesně určit a prokázat výši škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, přičemž však prokáže a odůvodní, že mu taková škoda vznikla, nemohou obecné soudy rozhodnout, že mu proto škoda nebude vůbec nahrazena nebo že mezi protiprávním jednáním a vzniklou škodou není příčinná souvislost. Obecné soudy v takové situaci určí výši vzniklé škody podle spravedlivého uvážení jednotlivých okolností případu.“¹⁵⁸

Nakonec nesmí chybět podpis žalobce, resp. jeho zástupce a datum.

3.1.4 Soudní poplatek

Soudní poplatky mají povahu příspěvku na náklady spojené s činností soudů a současně jsou prostředkem sloužícím k regulaci neopodstatněných a šikanózních návrhů. Výše poplatků musí být nastavena tak, aby ve výsledku nepředstavovala faktickou překážku přístupu k soudu. Úspěšnému žalobci je soudní poplatek refundován v rámci jemu přisouzené náhrady nákladů řízení.

Od účinnosti OdpŠk až do 29. 9. 2017 platilo, že řízení ve věcech náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci nepodléhá soudnímu poplatku. Osvobození mělo zabránit případné demotivaci poškozených obrátit se se svým nárokem na soud. Nicméně snahy o novelizaci na půdě Poslanecké sněmovny z roku 2011 a nárůst počtu neúspěšných žalob namířených proti státu byly předzvěstí toho, že se SoudP v tomto směru v budoucnu pro potřeby odbřemenění justice podrobí změnám.¹⁵⁹

Zpoplatnění řízení o náhradě škody dle OdpŠk zavedla novela zákona č. 296/2017 Sb., účinná k 30. 9. 2017, kterou v Poslanecké sněmovně prosadil ministr spravedlnosti Robert Pelikán, a to navzdory odchylnému stanovisku ústavněprávního výboru.¹⁶⁰ Podle nové položky č. 8a přílohy SoudP je poplatek stanoven paušálně ve výši 2 000 Kč. Rozsáhlá důvodová zpráva

¹⁵⁷ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. října 2010, sp. zn. 25 Cdo 2775/2008

¹⁵⁸ nález Ústavního soudu ze dne 24. července 2014, sp. zn. II. ÚS 1430/13

¹⁵⁹ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 144–145.

¹⁶⁰ KABÁTOVÁ, Šárka. *My nestiháme, vy zaplatíte. Lidé utratí dva tisíce za pomalou práci úředníků* [online]. lidovky.cz, 10. srpna 2017 [cit. 17.6.2018]. Dostupné na <https://www.lidovky.cz/my-nestihame-vy-zaplatite-lide-zaplati-za-pomalou-praci-ministerstva-a-soudu-181-/zpravy-domov.aspx?c=A170802_155209_in_domov_sk>.

k novelizujícímu zákonu o důvodech, které vedly zákonodárce k jeho přijetí, mlčí. Robert Pelikán však v souvislosti s přetížením soudů na adresu novely uvedl, že věří, že by poplatek mohl snížit počet „*nesmyslných*“ žalob.¹⁶¹ To, že zavedení poplatku by mělo přispět ke snížení soudní agendy, která je mnohdy nákladná a složitá, posléze potvrdil i mluvčí ministerstva spravedlnosti: „[...] *některé osoby zneužívají stávající systém osvobozený od soudního poplatku k podávání vysokého množství žalob, z nichž každá musí být zpravidla řešena v samostatném řízení. Tento stav zatěžuje soudní soustavu jako celek a působí průtahy při rozhodování o skutečně důvodných nárocích.*“^{162 163}

Novela nicméně nebyla odbornou veřejností přijata zcela kladně a jako taková se nevyhnula kritice. Argument, že zavedení poplatku má zamezit bezpředmětným žalobám, může podle některých vyznívat alibisticky, připustíme-li (zákonodárci patrně zastíraný důvod), že ministerstva nestíhají vyřizovat žádosti o náhradu škody včas a tento negativní důsledek přenáší na poškozené, odkázané tím na soudní pomoc. Zavedení soudního poplatku by proto mohlo být jakýmsi indikátorem toho, že institut předběžného projednání selhává. Nelze navíc vyloučit, že pro chronické stěžovatele poplatek nebude mít odrazující účinek, avšak na skutečně poškozené – nemajetné takto působit může. Zpoplatnění tak do jisté míry může být dvojsečnou zbraní vyúsťující v nelegitimní upírání práva na přístup k soudu.¹⁶⁴

Dovolím si tvrdit, že výše soudního poplatku není likvidační, úprava ale trpí citelnou mezerovitostí s ohledem skutečnost, že SoudP v tomto kontextu nepamatuje na odvolání a dovolání. Výše poplatku v rámci opravných řízení totiž není fixní, je odvozena od výše žalované částky. Pro ilustraci, v případě odvolání ve věci náhrady škody, je vybírán poplatek v minimální výši 1 000 Kč, avšak při nárocích o hodnotě vyšších než 20 mil. Kč je řízení dokonce podmíněno zaplacením poplatku začínajícího na částce 1 mil. Kč. Domáhá-li se odvolatel náhrady nemajetkové újmy, zaplatí soudní poplatek 2 000 Kč, a při sporu o částku vyšší než 200 000 Kč, bude poplatek činit 1 % z této částky. Dovolání ve věci sporu v částce do 100 000 Kč včetně bude poškozeného stát 7 000 Kč, v ostatních případech pak 14 000 Kč.

¹⁶¹ POKORNÝ, Marek. *U nejpomalejšího soudu v zemi se lidé neodvolávají, říká v rozhovoru Pelikán* [online]. ihned.cz, 18. července 2017 [cit. 17.6.2018]. Dostupné na <<https://ihned.cz/c1-65802880-u-nejpomalejsiho-soudu-v-zemi-se-lide-neodvolavaji-rika-v-rozhovoru-pelikan>>.

¹⁶² KABÁTOVÁ: *My nestiháme, vy zaplatíte.*

¹⁶³ Ukázkovým kverulantstvím, a do jisté míry i úsměvným (vezmeme-li v potaz, že soudy byly od projednání nároku díky promlčení ušetřeny), je případ žadatele, který nárokoval ušlý zisk ve výši 18 bilionů Kč z prodeje kuchařské knihy, jejíž recepty měl uložené na disku zabaveného počítače. Na něm se rovněž měly nacházet cenné poznámky vědeckého charakteru. Faktem je, že tento žadatel nebyl motivován ani tak ziskostí, jako spíše snahou zaměstnat justici. Viz KOUKAL, Josef. *Muž žádal od státu odškodnění 18 bilionů za exekutorem zabavenou knihu receptů* [online]. novinky.cz, 10. května 2015 [cit. 17.6.2018]. Dostupné na <<https://www.novinky.cz/domaci/369078-muz-zadal-od-statu-odskodneni-18-bilionu-za-exekutorem-zabavenou-knihu-receptu.html>>.

¹⁶⁴ KABÁTOVÁ: *My nestiháme, vy zaplatíte.*

3.2 Splatnost nároku a úroky z prodlení

V souladu s § 15 odst. 2 OdpŠk se poškozený, jehož nárok vůči státu nebyl úřadem plně uspokojen, může domáhat náhrady škody u soudu po marném uplynutí šesti měsíců, přičemž počátek běhu této lhůty se váže na okamžik předběžného uplatnění nároku.¹⁶⁵ Z výkladu zmíněného ustanovení OdpŠk při zohlednění pravidel splatnosti ve smyslu OZ dospějeme k závěru, že peněžitý nárok, popř. jeho část, se stává splatným posledním dnem této lhůty, byť judikatura splatnost nároku na náhradu škody (dle mého soudu mylně) spojuje se dnem následujícím po uplynutí této lhůty. OdpŠk každopádně obsahuje vlastní úpravu splatnosti nároku, resp. lhůty, během níž se stát nenachází v prodlení, a tato má ve světle zásady *lex specialis derogat legi generali* přednost před obecnými normami občanského práva.¹⁶⁶ ÚS v této souvislosti negoval, že by splatnost zákonodárcem upravená ve prospěch státu jakožto odpovědného subjektu měla za následek jeho zvýhodnění a tím konsekvenční dotčení principu rovnosti.¹⁶⁷ Koneckonců, na poli judikatury došlo k překonání dřívější ustálené praxe a žalobci nyní nic nebrání, aby žalobu podal dříve než po bezvýsledném uplynutí šesti měsíců. Z procesní opatrnosti, zvláště hrozí-li promlčení práva, se poškozený může obrátit na soud již v průběhu předběžného projednání (při absenci vyjádření úřadu), neboť „§ 14 OdpŠk stanoví podmínku uplatnění nároku u příslušného úřadu, nikoliv vydání stanoviska žalované.“¹⁶⁸

Po dobu stanovenou v § 15 odst. 2 OdpŠk se neodkládá pouze splatnost závazku k náhradě škody, ale současně i prodlení dlužníka, tedy státu, se kterým jde pohledem občanského práva ruku v ruce sankce v podobě úroků z prodlení z dlužné částky. Platební povinnost stran úroků z prodlení nemá přímou oporu v OdpŠk, vyplývá ovšem z konstantní judikatury. Dle stanoviska NS ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, se stát ocitá v prodlení marným uplynutím okamžiku splatnosti, tj. šestiměsíční lhůty a od nastoupení účinků prodlení jej za jeho pasivitu také stíhá povinnost platit úroky z prodlení. Úroky z prodlení, jejichž procentuální výměra je stanovena vládním nařízením č. 351/2013 Sb., se odvozují jednak od doby prodlévání a rovněž od výše úřadem neuhrazené částky, kterou oprávněnému přizná soud. Soudní praxe připustila, že mohou nastat okolnosti zprošťující stát povinnosti platit úroky z prodlení, mezi které patří překážka bránící splnění spočívající v prodlení poškozeného coby věřitele. Skutečnost, že poškozený nedoložil všechny potřebné doklady za účelem posouzení důvodnosti

¹⁶⁵ Lhůta šesti měsíců, jejíž počátek je určen uplatněním nároku, pro úřad představuje časový úsek, během kterého má jednak předběžně projednat žádost, a současně při splnění zákonných podmínek splnit svou náhradovou povinnost (více viz 2.5.2.).

¹⁶⁶ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. prosince 2005, sp. zn. 25 Cdo 2328/2004

¹⁶⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 23. února 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09

¹⁶⁸ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. prosinec 2011, sp. zn. 30 Cdo 1529/2011

nároku, aniž by byl v rámci předběžného projednání vyzván k nápravě, nelze vykládat jako neposkytnutí součinnosti potřebné ke splnění dluhu.¹⁶⁹

Soudy doposud neměly příležitost vypořádat se s otázkou splatnosti nároku a otázkou úroků z prodlení v případě, kdy úřad vydá (zčásti) negativní konečné stanovisko při současném nevyčerpání celé délky lhůty zákonem určené k projednání nároku. Zatímco P. Mates je přesvědčen, že včasným vydáním sdělení úřadu odmítající nárok se stát nemůže dostat do prodlení, jelikož nelze vyloučit, že úřad své stanovisko ještě před uplynutím zákonné lhůty přehodnotí,¹⁷⁰ advokát M. Trávníček takovou možnost rozporuje. Podle něj je předběžné projednání doručení stanoviska u konce, když závěr v něm vyslovený je neměnný a jeho revize nepravděpodobná.¹⁷¹ Za stávající úpravy, je-li poškozený odhodlaný svůj nárok spolu s příslušenstvím prosadit u soudu bezprostředně po obdržení stanoviska, se nabízí možnost úroky z prodlení nárokovat ke dni následujícím po doručení konečného stanoviska, ale s rizikem, že takový postup může úřad napadnout jako neoprávněný, nebo je bude žalovat později skrze rozšíření žaloby, a to počínaje marným uplynutím lhůty. Paradoxní situace nastává ve chvíli, kdy se poškozený rozhodne posečkat s podáním žaloby do konce zákonné lhůty, avšak v důsledku znovu rozeběhnutí promlčecí lhůty datum promlčení nároku předchází okamžiku prodlení a tedy vzniku práva žádat úroky z prodlení. I proto je na zvážení, zda nepřijmout praxi, podle níž by platilo, že „úroky z prodlení náleží poškozenému ode dne následujícího po doručení konečného stanoviska ústředního orgánu, nejpozději ode dne následujícího po uplynutí šesti měsíců od uplatnění nároku u tohoto orgánu“.¹⁷² Osobně si myslím, že je na místě, aby prodlení s úhradou peněžitého plnění, na které má poškozený v souladu se zákonem a ustálenou judikaturou nárok, a kterou úřad ve lhůtě předběžného projednání v rámci konečného stanoviska odmítl přiznat, zakládalo nárok na zaplacení úroků z prodlení stejně jako je tomu v případě prodlení s vyřízením žádosti. Zavedení tohoto pravidla by pomohlo motivovat úřady zabývat se jednotlivými žádostmi důsledněji, a tím i přispět k eliminaci apriorního odmítání.¹⁷³

¹⁶⁹ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. září 2012, sp. zn. 30 Cdo 264/2012

¹⁷⁰ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 146–147.

¹⁷¹ Obdobně se vyjádřil i NS v rozhodnutí ze dne 23. května 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011.

¹⁷² TRÁVNÍČEK, Milan. Promlčení nároku na přiměřené zadostiučinění dle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*, 2015, č. 4, s. 20–21.

¹⁷³ Téhož mínění jsou i slovenští zákonodárci, kteří v zákoně č. 514/2003 Z. z. výslovně zavádí premisu, že lhůta prodlení začíná příslušnému orgánu plynout dnem oznámení o neuspokojení nároku na náhradu škody, případně pak uplynutím šestiměsíční lhůty na předběžné projednání nároku, pokud soud neurčí začátek jejího plynutí dříve.

3.3 Soudní projednání nároku

3.3.1 Nedostatek podmínky předběžného projednání

Není nijak překvapivé, že jedním z prvních úkonů soudu v řízení o nároku na náhradu škody po státu je oslovení příslušného úřadu jakožto reprezentanta žalovaného. Výzva je úřadu adresována nejen, když se k nároku v zákonné lhůtě nevyjádřil, ale také tehdy, kdy tak sice učinil, ale ve věci vydal (byť zčásti) negativní stanovisko.¹⁷⁴ Tímto je úřad jednak vyzvořen o zahájení řízení a navíc je vyzván k tomu, aby se vyjádřil k žalobnímu návrhu. Tento krok soudu by měl zabránit situaci, kdy by úřad po zahájení, resp. skončení soudního řízení o nároku „rozhodl“ a nebylo by tak zřejmé, který verdikt z těchto dvou v kolizi stojících závěrů má přednost. Úřad tedy prostřednictvím výzvy bere na vědomí, že předmětný nárok může vyloučit ze svého projednávání.

Soud však o nároku nezačne jednat a nerozhodne o něm, pokud tento nebyl předběžně projednán. Téměř bezvýjimečnou podmínkou soudního vymáhání je totiž podle § 14 odst. 3 OdpŠk uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného úřadu (viz 2.2.2) a současně uplynutí šestiměsíční lhůty podle § 15 odst. 2 OdpŠk. Zda se jedná o podmínku procesněprávní či hmotněprávní (potažmo požadavek *sui generis*) nemá v literatuře jednoznačné odpovědi,¹⁷⁵ v judikatuře se k této podmínce pojí adjektivum „procesní“, resp. kalkuluje se s tím, že soud by měl s touto jako s procesní (ve smyslu § 103 OSŘ) nakládat.¹⁷⁶

Postup soudu při nezahájení předběžného projednání tam, kde je toto nezbytnou podmínkou pro aktivizaci soudního řízení, nemá normativní podklad, avšak tento byl dovozen a opakovaně potvrzen judikaturou. Absence předběžného projednání je vnímána jako nedostatek podmínky řízení odstranitelný podle § 104 odst. 2 OSŘ. Soud se nejprve snaží o nápravu a činí k tomu vhodná opatření, kterými je zpravidla výzva žalobci, aby ve stanovené lhůtě uplatnil svůj nárok u příslušného úřadu. Soudu přitom nebrání pokračovat v řízení, nesmí ale meritorně rozhodnout. Není-li nedostatek odstraněn, soud usnesením řízení zastaví.¹⁷⁷ Uvedený postup byl aprobován NS již za účinnosti OdpŠk 1969.¹⁷⁸ Na tomto místě je třeba si uvědomit, že pokud soud ukončí řízení ve formě procesního zastavení, nerozhoduje o věci samé, tudíž (oproti věcnému zamítnutí) nedochází k založení překážky věci rozhodnuté a i dodatečně lze nastolený stav zhojit opětovným podáním žaloby. Pokud by soud o nároku meritorně rozhodl a žalobu

¹⁷⁴ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. dubna 2004, sp. zn. 25 Cdo 798/2003

¹⁷⁵ VOJTEK, Petr. In: VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 181–182.

¹⁷⁶ srov. např. zpráva Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 15. ledna 1980, sp. zn. Cpjf 145/78; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 25 Cdo 197/2010

¹⁷⁷ usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. října 2006, sp. zn. 39 Co 146/2006

¹⁷⁸ rozsudek Nejvyššího soudu ČSR z 30. prosince 1976, 2 Cz 38/76

zamítl, zatížil by řízení v této části vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.¹⁷⁹

Co se týče dalšího postupu následujícího po zastavení řízení, v soudní praxi nepanuje jednotný názor. Dle NS nevzniká povinnost postoupit věc orgánu příslušnému k předběžnému projednání, neboť to je soud povinen pouze při neodstranitelné podmínce dle § 104 odst. 1 OSŘ. Povinnost věc postoupit navíc dle tohoto ustanovení přichází na řadu pouze tehdy, „*nespadá-li věc do pravomoci soudů nebo má-li předcházet jiné řízení*“, a jelikož předběžné projednání žádným řízením není, nelze o povinném postoupení věci ze strany soudu uvažovat.¹⁸⁰ Do problematiky pak vnáší zmatek ÚS, který si ve svém nálezu protiřečí, když nedostatek podmínky předběžného projednání hodnotí jako podmínku odstranitelnou (tj. ve smyslu § 104 odst. 2 OSŘ) a vzápětí doplňuje, že soudy by měly postupovat v intencích § 104 odst. 1 OSŘ, přičemž tento postup se uplatní v případě podmínky neodstranitelné.¹⁸¹ Mám za to, že převládá všeobecná shoda o tom, že není-li zde překážka promlčení nároku, je nedostatek podmínky předběžného projednání odstranitelný a je proto aplikovatelný § 104 odst. 2 OSŘ. Nicméně ani při případné volbě § 104 odst. 1 OSŘ nelze přisvědčit názoru ÚS, neboť budeme-li se držet výše uvedené litery zákona a obecně platného faktu, že předběžné projednání nemá povahu formálního řízení, je na žalobci, aby byl bdělý svých práv a povinností a žádost na příslušný úřad podal sám, bez asistence soudu.

Nikoli ojedinele se také vyskytují případy, kdy poškozený nevyčká po zahájení předběžného projednání do konce uplynutí šestiměsíční lhůty a obrátí se na soud se svým nárokem předčasně. Dochází k souběhu již zahájeného, probíhajícího a doposud neskončeného předběžného projednání se soudním řízením. V současnosti se tak děje zejména proto, že judikatura výrazně zmírnila přísnou dikci § 15 odst. 2 OdpŠk a umožnila uplatnění nároku u soudu i v průběhu předběžného projednání (viz 3.2). Soud za takových okolností jedná hospodárně, řízení přerušuje do vypršení zákonné lhůty a posléze pokračuje v řízení.¹⁸² Dřívější podání žaloby se ale může pro žalobce nepříznivě promítnout do výroku o náhradě nákladů řízení, neboť to se, uspokojí-li úřad ve zbylé části lhůty vznesený nárok, zastaví. Pokud tak ovšem úřad učiní až po uplynutí šestiměsíční lhůty, procesní zavinění ve vztahu k zastavení bude přičítáno státu, a tento bude zároveň zavázán k náhradě nákladů ve prospěch žalobce.¹⁸³

¹⁷⁹ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. června 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007

¹⁸⁰ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2014, sp. zn. 30 Cdo 3226/2013

¹⁸¹ nález Ústavního soudu ze dne 14. dubna 2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08

¹⁸² usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. srpna 2011, sp. zn. 30 Cdo 2651/2010; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. dubna 2012, 30 Cdo 725/2011

¹⁸³ MATES: *Odpovědnost státu...*, s. 147.

Se současnou stručnou úpravou kontrastuje koncepce navrhované úpravy z roku 2014 vyznívající pro poškozené příznivěji. Podmínka předběžného uplatnění u příslušného úřadu pro řešení věci soudní cestou zůstala návrhem zachována, a nadto bylo v modifikované verzi doplněno to, k čemu již dříve dospěla soudní praxe, a tím je namísto zamítnutí žaloby povinnost soudu nezahájit řízení a vyčkat předběžného projednání. Soud měl navíc dle tohoto návrhu vyzvat k činnosti nikoli žalobce, ale úřad příslušný k předběžnému projednání, a pro tyto účely mu zaslat i žalobcův návrh. Úřad měl pak do dvou měsíců od výzvy vyrozumět soud a poškozeného o výsledku projednání.¹⁸⁴

3.3.2 Rozhodnutí soudu

Vedle usnesení o zastavení řízení za situace, kdy navzdory snaze o nápravu není splněna podmínka předběžného projednání nebo je nárok při předčasném podání žaloby úřadem ve zbývajícím lhůtě uspokojen, lze řízení ve věci náhrady škody vůči státu v obecné rovině ukončit dvojím meritorním způsobem. Při naplnění všech předpokladů pro vznik odpovědnosti státu za škodu a podmínek pro uplatnění nároku vydá soud rozsudek znějící ve prospěch žalobce.¹⁸⁵ V opačném případě soudu nezbývá než žalobu ve výroku rozsudku zamítnout. Také „*v rozsahu uspokojení nároku státem je nutno mít žalobu, která by požadovala totéž plnění v důsledku zániku práva za nedůvodnou.*“¹⁸⁶ Žaloba bude muset být zamítnuta i při důvodné námitce promlčení vymáhaného práva uplatněné úřadem.

V odškodňovacím řízení není vyloučeno ani vydání mezitímního rozsudku, v němž v základu bude deklarováno splnění podmínek odpovědnosti a ohledně výše nároku bude soud pokračovat v řízení.¹⁸⁷ Je rovněž přípustné uzavřít smír či při absenci součinnosti úřadu se soudem a splnění dalších zákonných předpokladů vydat rozsudek pro uznání.¹⁸⁸

Je třeba si uvědomit, že pro účely vydání rozsudku je v souladu s § 154 odst. 1 OSŘ směrodatný stav, který existuje v době jeho vyhlášení. Z toho důvodu je proti smyslu žalovat

¹⁸⁴ *Návrh zákona o odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci* [online].

¹⁸⁵ Úspěch žalobního návrhu nemusí nutně spočívat jen v přiznání nárokované částky, soud může uvážit, že postačí pouhá konstatace porušení žalobcova práva. Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. března 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009

¹⁸⁶ IŠTVÁNEK, František. In: IŠTVÁNEK: *Zákon o odpovědnosti...*, s. 139.

¹⁸⁷ FRUMAROVÁ: *Náhrada škody...*, s. 216.

¹⁸⁸ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. července 2009, sp. zn. 25 Cdo 2462/2009; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. dubna 2004, sp. zn. 25 Cdo 798/2003

škodu, která dosud nevznikla. Pokud totiž škoda neexistuje v okamžiku, kdy o ní soud má rozhodnout, řízení končí zamítnutím žaloby, aniž by soud dále zkoumal splnění dalších podmínek odpovědnosti státu.¹⁸⁹

Pohledem poškozených je významné závěrem opětovně zmínit koncept OdpŠk 2014, jehož § 15 obsahoval myšlenku snížit počet zamítavých stanovisek penalizací úřadů v podobě zdvojnásobení požadované náhrady. Dělo by se tak v případě, pokud by byl nárok poškozeného, bezvýsledně uplatněný v rámci předběžného projednání, přiznán až v řízení před soudem. Dle tvůrců návrhu by tato úprava přiměla úřady „*k odpovědnějšímu vyřizování žádostí poškozených*“, což by se znatelně projevilo i ve snížení počtu soudních sporů.¹⁹⁰

¹⁸⁹ rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. srpna 2007, sp. zn. 25 Cdo 471/2007

¹⁹⁰ *Návrh zákona o odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci* [online].

Závěr

Překvapivě lze pro řadu podobností v předběžném projednání o náhradě škody spatřovat snahu o smírní řešení sporných závazkových vztahů, která předchází podání žaloby jedné z dotčených stran. Ostatně i převažující část doktríny řadí předběžné projednání k hmotněprávním institutům soukromého práva. Při akceptaci tohoto závěru však nelze odhlížet od množství specifíků, kterými se předběžné projednání od běžného mimosoudního jednání, které se odehrává na poli občanského práva mezi dlužníkem a věřitelem, odlišuje. V první řadě se jedná (až na dvě judikatorní výjimky) o institut obligatorní, tj. o nároku vůči státu lze v občanském soudním řízení věcně rozhodnout za předpokladu, že tento nárok byl předběžně uplatněn a současně že od uplatnění uplynulo šest měsíců. Přestože odpovědným subjektem je v těchto případech stát, ve fázi předběžného projednání i následného soudního řízení jednají jeho jménem, a to nikoli ze své autoritativní pozice, jeho organizační složky. Těmi jsou úřady zastřešující konkrétní oblast veřejné správy, v jejíž působnosti ke škodě došlo. Při vedení předběžného projednání nejsou svázány pevně stanovenými pravidly, proto je předběžné projednání charakterizováno jako neformální. Zahajuje se na podkladě přijaté žádosti o odškodnění, s jejímž podáním však nejsou spojeny výhody předžalobní výzvy dle § 142a OSŘ, neboť zákon výslovně stanoví, že náklady vynaložené pro účely předběžného projednání jdou k tíži poškozeného. Projednání je skončeno okamžikem, kdy úřad žadateli sdělí své stanovisko k požadované náhradě. To má svou povahou nejbližší k občanskoprávnímu úkonu, resp. jednání. Po dobu předběžného projednání se staví běh promlčecí lhůty vztahující se ke vznesenému nároku, a to nejdéle na šest měsíců, během kterých by úřad měl žádost vyřídit a případnou přiznanou náhradu škody rovněž splnit. Marným uplynutím této lhůty, tj. více než šestiměsíční nečinností úřadu, vzniká poškozenému právo požadovat úroky z prodlení z výše nároku, která mu po právu náleží.

Jednou z vyzdvihovaných předností institutu předběžného projednání je jeho pomocná role při eliminaci soudních řízení, kde se předpokládá, že poškozený při splnění zákonem předvídaných podmínek získá od státu, bez ingerence soudu, náhradu škody, příp. že bude prostřednictvím stanoviska seznámen s důvody, proč jeho nárok odškodnit nelze. Pro učinění spolehlivého závěru, zda je naplněn tento smysl a účel tohoto institutu jsem provedla výzkum realizovaný prostřednictvím výkonu práva na informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. Mým cílem bylo získat reprezentativní vzorek výstupů příslušných úřadů, ze kterých by byla patrná přesná čísla a jiné údaje stran dodržování lhůt a úspěšnosti žalob podaných ve věcech

náhrady škody vůči státu.¹⁹¹ Tato data se mi v kompletní a podrobné podobě bohužel nepodařilo shromáždit, ať už pro neochotu úřadu, pro absenci sledování těchto dat či pro faktickou nemožnost jejich extrakce z interních systémů úřadů.¹⁹² Avšak soudě dle skutečnosti, že v roce 2017 byl zaveden soudní poplatek za návrh na zahájení řízení o náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci, mám za to, že tendence využívat soudní ochrany i přes existenci tohoto institutu roste.

Lze zhodnotit, že z výhod předběžného projednání mohou strany těžit jedině tehdy, budou-li si úřady při projednávání počínat se vší odborností, při zachování zákonné lhůty a přesvědčivého odůvodnění případného odmítnutí nároku. Ve chvíli, kdy většina nároků skončí v rukou justice, ať už v důsledku nedodržení lhůty či proto, že poškozený se i navzdory odůvodněnému závěru cítí dotčen na svých právech, předběžné projednání nebude představovat účinný prostředek nápravy, nýbrž z hlediska časového i finančního nehospodárnou překážku zesilující frustraci a újmu poškozených, jež brání uplatnění nároku u soudu.

K dosažení výše předestřené důvěry v legitimitu závěrečných stanovisek by dle mého názoru přispěla legislativní změna vedoucí k regulaci postupu příslušných úřadů. Jednotlivé kroky úřadu provázející předběžné projednání totiž postrádají závaznou úpravu, které by bylo možno se dovolávat či ji zákonnými prostředky vynucovat, což zcela přirozeně vytváří živnou půdu pro odchylky v postupech jednotlivých úřadů a snižuje právní jistotu poškozených. Zásady Desatera VOP, jejichž dodržování po roce 2012 již nebylo podrobena dalšímu monitoringu, mají jen doporučující povahu a nelze se tak na jejich respektování spoléhat. Postup dle Desatera by přitom měl být dosažitelným standardem každého příslušného úřadu. Ke kvalitě stávající právní úpravy se vyjádřil i ÚS, podle něhož jsou požadavky OdpŠk na uplatnění nároku pro poškozené „mimořádně náročné“, neboť se nejedná o „zrovna přehlednou zákonnou úpravu uplatnění nároku, v jejímž rámci platí dvojitý režim – předběžné uplatnění nároku u „úřadu“ jednajícího jménem státu a uplatnění nároku u soudu.“^{193 194}

Je třeba si navíc uvědomit, že předběžné projednání v mnoha ohledech vykazuje prvky procesní činnosti veřejné moci. Nelze zapomínat zejména na veřejnoprávní původ škody a přítomnost orgánu veřejné správy, který k řešení nároku povolává kvalifikované odborníky. Pokud

¹⁹¹ Znění žádosti o informace, se kterou jsem se na ministerstva obrátila, je součástí přílohy č. 2 této práce.

¹⁹² Problematika správní agendy v oblasti práva na informace, zejména pak vstřícnost úřadů podělit se s veřejností o informace týkající se jejich působnosti, jež není nutné odborným a časově náročným způsobem vyhledávat, není z kapacitních důvodů a pro absenci přímé souvislosti se zkoumaným tématem obsahem této práce. Jedná se však o neméně zajímavou materii, která si jednoznačně zaslouží dostat se do čela pozornosti.

¹⁹³ nález Ústavního soudu ze dne 14. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 3391/15

¹⁹⁴ Ke shodnému názoru ÚS dospěl i později a připustil, že námitky stěžovatele stran vhodnosti § 14 OdpŠk mají do budoucna své „ratio“. Z důvodu nepřijatelnosti ústavní stížnosti bohužel nebyl pro hlubší úvahy soudu prostor. Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2018, sp. zn. II. ÚS 4070/17.

je škoda způsobená veřejnou mocí, k jejímuž výkonu se obecně váže presumpce správnosti, případné pochybení by tím spíše mělo být odčiněno transparentním a předvídatelným způsobem. Z toho plyne, že je více než žádoucí klást na postup veřejnoprávního odškodňování vyšší nároky než na řešení sporů vznikajících od počátku z deliktně-soukromoprávního vztahu. Adresáti právních norem si zaslouží úpravu důslednou a jasnou natolik, aby mohli s dostatečnou přesností, v míře určené okolnostmi případu, předvídat právní důsledky, potažmo pravděpodobnost úspěchu jimi uplatněného nároku, tj. úpravu zajišťující rovnost a poskytující dostatečné záruky před svévolnou aplikací. Jen tak lze v nezbytné míře zachovat důvěru ve výkon státní moci a autoritu právního řádu.

V této souvislosti se nabízí například novelizace právní úpravy či její rozšíření prováděcím předpisem ve vztahu k ustanovením § 14 a 15 OdpŠk reagující zejména na Desatero Ochránce, jeho doporučení a dosavadní judikaturu. *De lege ferenda* by úprava měla především, z hlediska zvolené jazykové konstrukce, odpovídat na otázku, zda je povinností úřadu se nárokem o náhradu škody předběžně zabývat a žadatele o závěru svého posouzení vyrozumět nebo je předběžné projednání úkonem dobrovolným. Dále by měla obsahovat výčet formálních a obsahových náležitostí žádosti o náhradu škody uplatněné u úřadu, které jsou nezbytné pro její snadné a promptní vyřízení. Změnu si žádá i otázka úroků z prodlení souvisejících s nečinností úřadu. Jako spravedlivé se jeví, aby touto možností penalizace byly stíženy úřady již od okamžiku zamítnutí nároku, jež se posléze před soudem ukáže jako důvodný. Za této situace se rovněž sluší, aby byla poškozeným přiznána i náhrada nákladů vynaložených ve fázi předběžného projednání na právní zastoupení. A konečně, trnem v oku je pak již opakovaně zmíněná nesouladnost postupů jednotlivých úřadů. K utváření jednotnosti a objektivity, jež je jedním z proklamovaných sledovaných cílů předběžného projednání, by mohlo významně pomoci zřízení a zákonné zakotvení centrálního kontrolního orgánu, jenž by se svou činností podílel na odbourávání odlišností v postupu jednotlivých úřadů, případně, který by zastával funkci kva-
zisoudního orgánu připraveného převzít větší část odškodňovací agendy.

Seznam použitých zdrojů

Komentáře

- 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, 2017. 376 s.
- VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. 439 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 931 s.
- SVOBODA Karel a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. 1627 s.

Monografie

- BREJCHA, Aleš. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu*. Praha: ASPI Publishing, 2000. 417 s.
- MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. 176 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s.
- WEINHOLD, Daniel. *Promlčení a prekluze v soukromém právu*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2015. 284 s.

Články z odborných časopisů

- ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 8, s. 24–39.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. *Správní právo*, 2012, roč. 65, č. 4, s. 193–220.
- JANKOVSKÝ, Zdeněk. Podruhé k žalobám o nárocích podle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*, 2014, č. 5, s. 25–30.
- KEISLER, Ivo, LOBOTKA, Andrej, ZAHUMENSKÝ, David. Náhrada nákladů řízení – odměna advokáta za uplatnění nároku na náhradu újmy u příslušného ústředního správního úřadu. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 4., s. 22–27.

- NĚMČÁK, Vítězslav. Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník*, 2013, roč. 152, č. 3, s. 222–234.
- NOVOTNÁ, Irena. Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 2009, č. 3, s. 43–45.
- PÍTROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*, 2017, č. 22, s. 788–792.
- TRÁVNÍČEK, Milan. Promlčení nároku na přiměřené zadostiučinění dle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*, 2015, č. 4, s. 18–22.
- Veřejný ochránce práv navrhl legislativní řešení nedostatků při aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. *Právní rozhledy*, 2012, č. 18, s. lp.

Internetové zdroje

- KABÁTOVÁ, Šárka. *My nestíháme, vy zaplatíte. Lidé utratí dva tisíce za pomalou práci úředníků* [online]. lidovky.cz, 10. srpna 2017. Dostupné na <https://www.lidovky.cz/my-nestihame-vy-zaplatite-lide-zaplaci-za-pomalou-praci-ministerstva-a-soudu-181-/zpravy-domov.aspx?c=A170802_155209_ln_domov_sk>.
- KOUKAL, Josef. *Muž žádal od státu odškodnění 18 miliard za exekutorem zabavenou knihu receptů* [online]. novinky.cz, 10. května 2015. Dostupné na <<https://www.novinky.cz/domaci/369078-muz-zadal-od-statu-odskodneni-18-bilionu-za-exekutorem-zabavenou-knihu-receptu.html>>.
- POKORNÝ, Marek. *U nejpomalejšího soudu v zemi se lidé neodvolávají, říká v rozhovoru Pelikán* [online]. ihned.cz, 18. července 2017. Dostupné na <<https://ihned.cz/c1-65802880-u-nejpomalejsiho-soudu-v-zemi-se-lide-neodvolavaji-rika-v-rozhovoru-pelikan>>.
- *Rozhovor: Odškodnit, či neodškodnit? To je, oč tu běží* [online]. pravni prostor.cz, 15. srpna 2014. Dostupné na <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/k-odskodnit-ci-neodskodnit-to-je-oc-tu-bezi>>.
- Kancelář veřejného ochránce práv. *Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění* [online]. ochrance.cz, 10. listopadu 2010. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>>.
- Kancelář veřejného ochránce práv. *Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv ve*

věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu [online]. ochrance.cz, 12. července 2012. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Vlada/SZD_3-12_vyrozumeni-vlade.pdf>.

- *Uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu státní moci, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v řízení trestním, v soudnictví správním, jakož i v těch případech, kdy stát odpovídá za postup notáře či soudního exekutora* [online]. postal.justice.cz. Dostupné na <<http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=2636&d=106018>>.
- *Postup MV při projednávání žádostí dle zákona č. 82/1998 Sb.* [online]. mvcr.cz. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/postup-mv-pri-projednavani-zadosti-dle-zakona-c-82-1998-sb.aspx>>.
- *Návrh zákona o odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci* [online]. psp.cz, 2014. Dostupné na <<http://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=341&CT1=0#prilohy>>.
- *Ústredná evidencia žiadostí o predbežné prerokovanie uplatneného nároku na náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov* [online]. finance.gov.sk, 2017. Dostupné na <<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10741>>.

Právní předpisy

- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem
- zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 514/2003 Z. z., zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- usnesení vlády ČR ze dne 15. srpna 2012 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
- vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů

Důvodové zprávy

- Důvodová zpráva k návrhu 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), ze dne 10. září 1997.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb.,

o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 24. srpna 2005.

Soudní rozhodnutí

- náleží Ústavního soudu ze dne 28. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 642/05
- náleží Ústavního soudu ze dne 14. dubna 2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08
- náleží Ústavního soudu ze dne 23. února 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09
- usnesení Ústavního soudu ze dne 15. dubna 2010, sp. zn. I. ÚS 701/10
- usnesení Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2010, sp. zn. II. ÚS 1571/10
- usnesení Ústavního soudu ze dne 17. února 2011, sp. zn. III. ÚS 259/11
- náleží Ústavního soudu ze dne 24. července 2014, sp. zn. I. ÚS 1744/12
- náleží Ústavního soudu ze dne 13. května 2013, sp. zn. IV. ÚS 20/13
- náleží Ústavního soudu ze dne 24. července 2014, sp. zn. II. ÚS 1430/13
- náleží Ústavního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. II. ÚS 2635/15
- náleží Ústavního soudu ze dne 14. listopadu 2017, sp. zn. I. ÚS 3391/15
- usnesení Ústavního soudu ze dne 23. srpna 2016, sp. zn. III. ÚS 445/16
- usnesení Ústavního soudu ze dne 13. září 2016, sp. zn. II. ÚS 2396/16
- usnesení Ústavního soudu ze dne 20. prosince 2016, sp. zn. III. ÚS 2250/16
- usnesení Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2018, sp. zn. II. ÚS 4070/17
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. října 2002, sp. zn. 21 Cdo 366/2002
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. dubna 2004, sp. zn. 25 Cdo 798/2003
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2007, sp. zn. 25 Cdo 2814/2004
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2004, sp. zn. 33 Odo 67/2004
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. prosince 2005, sp. zn. 25 Cdo 2328/2004
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. října 2006, sp. zn. 25 Cdo 2632/2005
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 2005, sp. zn. 25 Cdo 2391/2005
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 3464/2006
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. 25 Cdo 1011/2007
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. června 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. srpna 2007, sp. zn. 25 Cdo 471/2007
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. června 2010, sp. zn. 25 Cdo 737/2008

- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. října 2010, sp. zn. 25 Cdo 2775/2008
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. března 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. července 2009, sp. zn. 25 Cdo 2462/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 25 Cdo 197/2010
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. června 2012, sp. zn. 30 Cdo 3533/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. června 2011, sp. zn. 30 Cdo 2574/2010
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. srpna 2011, sp. zn. 30 Cdo 2651/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. prosince 2011, sp. zn. 30 Cdo 2893/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. prosince 2011, sp. zn. 30 Cdo 1529/2011
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. února 2012, sp. zn. 30 Cdo 1508/2011
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. března 2012, sp. zn. 31 Cdo 2847/2011
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. 30 Cdo 725/2011
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2012, sp. zn. 30 Cdo 727/2011
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. května 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. listopadu 2011, sp. zn. 30 Cdo 1191/2011
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. 30 Cdo 2125/2012
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. září 2012, sp. zn. 30 Cdo 264/2012
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2014, sp. zn. 30 Cdo 3226/2013
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2015, sp. zn. 30 Cdo 4511/2014
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. července 2015, sp. zn. 30 Cdo 1382/2014
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. května 2015, sp. zn. 30 Cdo 5446/2014
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2016, sp. zn. 30 Cdo 3021/2014
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. 30 Cdo 258/2015
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 2017, sp. zn. 30 Cdo 5213/2015
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. června 2016, sp. zn. 30 Cdo 359/2016
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. září 2016, sp. zn. 30 Cdo 2577/2016
- stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 12. listopadu 2008, sp. zn. Cpjn 203/2008
- stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010
- stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 12. června 2013, sp. zn. Cpjn 203/2012
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. května 2005, č.j. Na 12/2005-8
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. července 2013, č.j. Na 192/2013-5
- rozsudek Nejvyššího soudu ČSR z 30. prosince 1976, sp. zn. 2 Cz 38/76

- zpráva Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 15. ledna 1980, sp. zn. Cpjf 145/78
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 1996, sp. zn. 3 Cdon 451/96
- rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. května 1992, sp. zn. 8 Co 570/92
- usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. října 2006, 39 Co 146/2006

Shrnutí

Předmětem práce je předběžné projednání nároku na náhradu škody, které je v případě vzniku deliktní odpovědnosti státu nezbytnou podmínkou pro případné uplatnění nároku u soudu. Hlavním smyslem práce je představit zkoumaný institut po teoretické i praktické stránce, a přiblížit jeho význam pro následující soudní řízení.

Práce se skládá ze tří kapitol. Úvodní kapitola stručně charakterizuje právní úpravu, jejíž součástí je i předmětný institut, přičemž pozornost je soustředěna zejména na současný právní stav, tj. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. V souvislosti s tímto předpisem je kapitola zaměřena rovněž na současnou koncepci odpovědnosti státu za jím způsobenou škodu.

V rámci druhé kapitoly jsou řešeny stěžejní otázky související s institutem předběžného projednání. Práce zmiňuje změny, které provázely historický vývoj institutu, a uvádí jeho současnou podobu. Institut je dále charakterizován z hlediska svého účelu, své neformální povahy a z hlediska svého procesního průběhu, jenž je zajišťován příslušnými správními úřady.

Obsah třetí kapitoly je věnován řízení před civilními soudy, na které se mohou poškození, kteří jsou nespokojeni s výsledkem předběžného projednání, se svým nárokem na náhradu škody obrátit. V této souvislosti je zdůrazněna role příslušných správních úřadů, kterou v této fázi zaujímají, povinnosti žalobce, problematika úroků z prodlení a následky spojené s nedostatkem podmínky předběžného projednání.

V závěru práce jsou shrnuty specifické rysy zkoumaného institutu, vytknuta úskalí a nedostatky procesu předběžného projednání, a to za současného prezentování úvah stran ucelenosti a vhodnosti právní úpravy institutu z pohledu adresáta právních norem.

Summary

The subject of the thesis is a preliminary hearing of a claim for damages caused by a state exercising public authority. This institute is a necessary precondition for a potential claim in court. The main purpose of the thesis is to introduce this institute in theoretical and practical terms and to describe its significance to the following court proceedings.

The thesis consists of three chapters. The introductory chapter briefly describes the legal regulation, which includes this institute, focusing on the current legal state, Act No. 82/1998 Coll., on liability for damage caused in the execution of a public authority. In the context of this regulation, the chapter also focuses on the present concept of a state liability for caused damage.

Within the second chapter, significant attention is devoted to the issues related to the preliminary hearing. The text mentions the historical development of the institute and introduces the current form. The institute is further characterized in terms of its purpose, its informal nature and its compensation process, which is provided by the competent administrative authorities.

The third chapter analysis proceedings before civil courts where injured parties that are dissatisfied with the outcome of the preliminary hearing may recourse their claim for damages in court. In this context, there is emphasized the role of the competent administrative authorities at this stage, obligations of the plaintiff, an issue of late payment interest and eventually, consequences of the lack of preliminary hearing process conditions.

At the end of the thesis, specific features of this institute are summarised and the problems and shortcomings of the preliminary hearing process are reproached. Furthermore, there are presented the considerations regarding the comprehensiveness and the appropriateness of the legal regulation of this institute from the addressee of legal norms point of view.

Seznam klíčových slov

Předběžné projednání práva na náhradu škody

Odpovědnost za škodu ve veřejné správě

Objektivní odpovědnost

Výkon veřejné moci

Nezákonné rozhodnutí

Nesprávný úřední postup

Náhrada škody

Stát

Správní orgán

Veřejný ochránce práv

Úroky z prodlení

Promlčecí lhůta

List of key words

Preliminary hearing of a claim for damages
Liability of damages in public administration
Strict liability
The exercise of public authority
Unlawful decision
Maladministration
Compensation for damage
State
Administrative authority
The Ombudsman
Interest on late payments
Period of limitation

Příloha č. 1

Desatero dobré praxe při odškodňování

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.)

U ministerstva je určen jeden organizační útvar, u něhož se shromažďují žádosti dle zákona č. 82/1998 Sb. Ostatní útvary bezodkladně postupují žádosti na jedno místo oprávněné tyto prošetřit a vyřídit. Jednotlivá ministerstva si vzájemně vyměňují informace a sjednocují postupy.

2. Ministerstvo má vést statistiky přijatých žádostí o odškodnění.

U každého ministerstva musí existovat systém pro statistické sledování dat, které by mělo být rozděleno do převažujících oblastí. Součástí statistik má být i přesná a jasná evidence případů, ve kterých byla náhrada škody či přiměřené zadostiučinění poskytnuta (s ohledem na možnost předvídatelnosti v obdobných věcech) a v jaké výši.

3. Ministerstvo musí každou žádost striktně posoudit podle jejího obsahu.

Ministerstvo po obdržení žádosti posoudí, zda se podle obsahu jedná o žádost o náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem (zejména nečinností příslušného úřadu) či nezákonným rozhodnutím; současně posoudí, zda se jedná o žádost o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Žádosti nesmí být posuzovány podle názvu či zjevně chybně zvolené formulace.

4. Ministerstvo má žadatele informovat, že žádost obdrželo.

Po obdržení žádosti by mělo ministerstvo každého žadatele informovat, že žádost obdrželo, příp. ho požádat o sdělení čísla účtu, na který by v případě kladného vyřízení žádosti měli zaslat požadovanou náhradu škody.

5. Ministerstvo má činit kroky k odstranění příčin nečinnosti častěji se objevujících v žádostech o odškodnění.

Ukazuje-li praxe na nečinnost (systémovou) v některé agendě ministerstva, ministerstvo činí bezodkladně průkazné kroky k odstranění příčin nečinnosti. Činí tak v zájmu ochrany práv jednotlivců před nečinností, pro zajištění spravedlivého procesu i za účelem snížení nákladů státu za možnou způsobenou škodu.

6. Ministerstvo má vyzvat žadatele k doplnění žádosti.

Chybí-li v žádosti některý z důležitých podkladů, bez nichž není možné žádost objektivně posoudit, příp. tam není uvedena výše požadované náhrady škody či přiměřeného zadostiučinění, ministerstvo vyzve žadatele k doplnění.

7. Ministerstvo nesmí a priori odmítat dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení.

Zjistí-li ministerstvo, že v posuzovaném případě došlo k pochybení úřadu (zejména nečinnosti), nepotřebuje pro odškodnění rozhodnutí soudu.

Dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení je mimosoudním vyrovnáním. Obě strany šetří náklady soudního řízení a současně nedochází k nedůvodnému zatěžování soudů.

Ministerstvo dobrovolné plnění posuzuje se znalostí Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 a také judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Praxe dobrovolného plnění v případě zjištění pochybení je jedním z měřítek účinnosti vnitrostátního prostředku ochrany tak, jak ho požaduje Úmluva i Evropský soud pro lidská práva.

8. Ministerstvo musí žadatele vyrozumět o vyřízení žádosti do šesti měsíců.

Ministerstvo odpoví žadateli do 6 měsíců, zda jeho žádosti vyhoví či nikoliv.

Pokud z vážných důvodů nemůže ministerstvo věc vyřídit ve lhůtě 6 měsíců, vyrozumí žadatele o důvodech zpoždění, a termínu, kdy lze odpověď ministerstva očekávat. Současně je povinností ministerstva poučit žadatele o jeho právu domáhat se odškodnění u příslušného soudu.

9. Ministerstvo má výsledek posouzení žádosti odůvodnit. V případě vyhovění žádosti musí odškodnění vyplatit bezodkladně.

Ministerstvo vysvětlí a řádně odůvodní žadateli důvody, pro které nebylo možné žádosti vyhovět. Tuto povinnost má ministerstvo i v případě, že žádosti o náhradu škody zcela nebo zčásti vyhoví.

Žádá-li osoba o přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, vyhověním žádosti není pouze výplata v penězích, ale podle intenzity nemajetkové újmy také konstatování nezákonnosti nebo nečinnosti a omluva. Přiměřené zadostiučinění (v penězích) se poskytuje za současného splnění dvou podmínek: a) nemajetkovou újmu nebylo možné nahradit jiným způsobem; b) samotné konstatování porušení se nejeví jako dostatečné.

Při posuzování důvodnosti žádosti musí ministerstvo respektovat ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. V případě potřeby ministerstvo požádá o součinnost ministerstvo spravedlnosti.

Je-li žádosti zcela nebo zčásti vyhověno, musí být náhrada vyplacena bezodkladně, nejpozději do šesti měsíců od obdržení žádosti.

10. Ministerstvo může přistoupit k advokátnímu zastoupení jen ve zcela ojedinělých, skutkově a právně složitých případech.

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 lze omezit jen na zcela ojedinělé, skutkově a právně složité případy. Zastoupení ministerstva advokátem v případě obvyklé a běžné agendy ministerstva je zcela nepřipustné. 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. Slovy Ústavního soudu lze k uvedenému shrnout, že „zastoupení státu lze akceptovat jako výjimku z pravidla, již je nutno vykládat přísně restriktivním způsobem“.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Kancelář veřejného ochránce práv. *Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění* [online]. ochrance.cz, 10. listopadu 2010 [cit. 2.6.2018]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>>.

Příloha č. 2

Znění žádosti o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. adresované ministerstvům České republiky

Vážený pane, vážená paní,

dovolte mi prosím požádat Vás touto cestou o poskytnutí níže uvedených informací vztahujících se k předběžnému a soudnímu **projednání nároku na náhradu škody, resp. nemajetkové újmy dle zákona č. 82/1998 Sb.**, o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Smyslem požadovaných informací je především získat ucelený přehled statistických údajů evidovaných v rámci jednotlivých let v období květen 1998 – květen 2018 (dále jen „sledované období“). Pakliže údaje disponujete od pozdějšího roku, prosím o uvedení informací od prvního data, kdy jsou Vám tyto známy.

Předně prosím o sdělení informací týkajících se institutu předběžného projednání nároku zaktoveném v ust. § 14 a § 15 zákona č. 82/1998 Sb.:

- 1) **Kolik žádostí** o předběžné projednání nároku Váš úřad **obdržel** ve sledovaném období? Kolik z těchto žádostí (od účinnosti novely provedené zákonem č. 160/2006 Sb.) představovalo uplatnění nároku na náhradu přiměřeného zadostiučinění z titulu náhrady nemajetkové újmy?
- 2) **Kolik žádostí** o předběžné projednání nároku Váš úřad předběžně **projednal**, resp. vyřídil ve sledovaném období? Kolik z těchto projednaných nároků bylo **uspokojeno zcela**, kolik **zčásti** a kolika z nich **nebylo vyhověno vůbec**?
- 3) Kolik činí celková **výše relutární náhrady požadované** mimosoudně ze strany žadatelů ve sledovaném období? Kolik činí celková **výše relutární náhrady vyplacené** mimosoudně Vaším úřadem ve sledovaném období?
- 4) Jaký evidujete počet **žádostí o přiměřené zadostiučinění ve formě morální satisfakce** (např. konstatování újmy, omluva) ve sledovaném období? V kolika případech bylo Vaším úřadem **příznáno přiměřené zadostiučinění ve formě morální satisfakce** ve sledovaném období?
- 5) Kolik činila **průměrná doba trvání předběžného projednání nároku** ve sledovaném období?
- 6) V kolika případech předběžného projednání **nebyla dodržena šestiměsíční lhůta** dle ust. § 15 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. ve sledovaném období?

- 7) Kolik činí **doba nejdéle trvajících předběžného projednání** ve sledovaném období?
- 8) Jakému **odboru, případně oddělení** náleží **vyřizování agendy** žádostí ve věci náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb.? **Kolik zaměstnanců** Vašeho úřadu se této odškodňovací agendě věnuje?
- 9) Je Váš úřad vybaven **vnitřním předpisem či směrnicí upravující postup** předběžného projednání (nad rámec Desatera dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění podle veřejného ochránce práv)?
- 10) Jaký postup je zvolen v případě, kdy je Vaším úřadem nárok na odškodnění přiznán, resp. je tato skutečnost deklarována v **závěrečném stanovisku** nebo je poškozeným předkládána **dohoda o narovnání**?
- 11) Jakým způsobem je **výsledek předběžného projednání** Vaším úřadem **doručován**?

Dále zdvořile žádám informace o soudních řízeních, jejichž předmětem byl nárok na náhradu škody uplatněný postupem dle zákona č. 82/1998 Sb. ve spojení se zákonem č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a ve kterých Váš úřad jednal jménem státu coby jeho organizační složka:

- 1) **Kolik žalob** z titulu náhrady škody **napadlo** na příslušný (prvostupňový) soud ve sledovaném období? Kolik z těchto žalob (od účinnosti novely provedené zákonem č. 160/2006 Sb.) představovalo uplatnění nároku na náhradu přiměřeného zadostiučinění z titulu náhrady nemajetkové újmy?
- 2) **Kolik řízení** o náhradě škody bylo příslušnými soudy **pravomocně skončeno** ve sledovaném období? Kolik z těchto soudně uplatněných nároků bylo **uspokojeno zcela**, kolik **zčásti** a kolik z nich bylo **zamítnuto** sledovaném období? Kolik z těchto soudních řízení bylo **zastaveno pro nedostatek podmínky předběžného projednání** ve sledovaném období?
- 3) Kolik činí celková **výše relutární náhrady požadované** ze strany žalobců ve sledovaném období? Kolik činí celková **výše relutární náhrady přiznané** příslušnými soudy ve sledovaném období?
- 4) Jaký je počet **žalob o přiměřené zadostiučinění ve formě morální satisfakce** (např. konstatování újmy, omluva) ve sledovaném období? V kolika případech bylo příslušnými soudy **přiznáno přiměřené zadostiučinění ve formě morální satisfakce** ve sledovaném období?
- 5) V kolika případech byl Váš úřad nucen s ohledem na skutkovou a právní složitost případu **využít služeb advokátního zastoupení**?