

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Lukáš Gerstberger**

**Uplatnění nároku z odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné  
moci**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2022**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Uplatnění nároku z odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne

.....

Lukáš Gerstberger

Na tomto místě bych velmi rád poděkoval vedoucí mé diplomové práce doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za trpělivost, vstřícnost a užitečné rady při psaní této práce.

# Obsah

1 Úvod .....	7
2 Prameny právní úpravy .....	10
2.1 Vnitrostátní prameny .....	10
2.2 Mezinárodní a komunitární prameny .....	11
3 Základní principy odpovědnosti veřejné moci za škodu .....	13
3.1 Absolutní objektivní odpovědnost .....	13
3.2 Předpoklady vzniku odpovědnosti .....	13
3.2.1 Nezákonné rozhodnutí .....	14
3.2.2 Nesprávný úřední postup .....	14
3.2.3 Vznik škody či nemajetkové újmy .....	15
3.2.4 Příčinná souvislost .....	16
3.3 Subjekty odpovědnosti .....	16
3.3.1 Odpovědnost státu .....	16
3.3.1.1 Škoda způsobená státními orgány .....	17
3.3.1.2 Škoda způsobená úředními osobami .....	18
3.3.1.3 Odpovědnost územních samosprávných celků v přenesené působnosti .....	18
3.3.2 Odpovědnost územních samosprávných celků v samostatné působnosti ..	19
4 Hmotněprávní předpoklady uplatnění nároku z odpovědnosti při výkonu veřejné moci ....	21
4.1 Podmínky pro uplatnění nároku při nezákonném rozhodnutí .....	21
4.1.1 Zrušení nebo změna pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost .....	21
4.1.3 Vyčerpání opravných prostředků .....	23
4.1.4 Okruh oprávněných osob .....	25
4.2 Uplatnění nároku při nesprávném úředním postupu .....	28
4.2.1 Obecně o pojmu nesprávný úřední postup.....	28

4.2.2	Některé příklady nesprávného úředního postupu.....	29
4.2.3	Okruh oprávněných osob.....	31
5	Předsoudní stádium uplatnění nároku na náhradu škody při výkonu veřejné moci .....	33
5.1	Předběžné uplatnění nároku.....	33
5.1.1	Důsledky předběžného neuplatnění nároku.....	35
5.2	Absence promlčení nároku .....	36
5.2.1	Obecně k institutu promlčení .....	36
5.2.2	Stavení běhu promlčecích lhůt.....	36
5.2.3	Rozpor s dobrými mravy .....	37
5.2.4	Promlčení nároku na náhradu škody .....	38
5.2.5	Promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy .....	40
6	Soudní stádium uplatnění nároku na náhradu škody při výkonu veřejné moci .....	44
6.1	Příslušnost soudu .....	44
6.2	Náležitosti žaloby .....	45
6.2.1	Označení žalovaného .....	45
6.2.2	Vymezení nároku .....	47
6.3	Překážka věci rozsouzené a překážka věci zahájené .....	49
6.4	Délka kompenzačního řízení .....	50
7	Závěr .....	52

## Seznam použitých zkratek

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

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

Úmluva, Evropská úmluva – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Unie-Evropská unie

ESLP-Evropský soud pro lidská práva

ZodpŠ, OdpŠ-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

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

ZŘS – zákon č. 292/2013 Sb., zákon o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů

TrŘ – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů

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

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

ÚS-Ústavní soud

NS-Nejvyšší soud

# 1 Úvod

Tématem své diplomové práce jsem zvolil „Uplatnění nároku z odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci“. Odpovědnost veřejné moci za škodu je téma velmi rozsáhlé, o čemž svědčí řada monografických děl, ale také to, že problematiku upravuje speciální zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Z tohoto důvodu se hlavní část práce zaměřuje na uplatnění nároku vzešlého z nesprávného výkonu veřejné moci. Zkoumat tuto problematiku jsem si vybral z důvodu svého zájmu o správní právo a také proto, že se uplatnění nároku na náhradu škody prolíná i v jiných odvětvích práva. Především se jedná o právo občanské, neboť celé téma leží na pomezí mezi občanským a správním právem, tedy mezi právem soukromým a veřejným. Dále se zde prolíná právo trestní či evropské. To znamená, že jedná o velmi praktické téma a v případě jeho pochopení ho lze využít v široké škále případů.

Problematika je to neustále aktuální, protože v každé době se lze setkat s chybami veřejné moci a zákonná úprava procesu, který má napravit pochybení a poskytnout náhradu poškozeným osobám je nezbytnou součástí každého právního státu. Jedním ze základních pravidel moderního právního státu je, že nejen občané, ale i stát samotný je vázán právem a v případě porušení povinností stanovených právním řádem je povinen nést důsledky z toho vzniklé. Bylo by značně nespravedlivé, pokud by za svá pochybení odpovídali pouze občané. Stát jako instituce jednáající skrze orgány veřejné moci uplatňuje svou moc. Tyto orgány jednájí skrze osoby, které tedy státní moc vykonávají a tyto osoby nejsou neomylné, rozhodují o subjektivních právech a povinnostech a v případě pochybení je zapotřebí nastolit stav v souladu s právem. Osobám, které byly poškozeny, než byl stav napraven, je nezbytné poskytnout určitým způsobem odškodnění.

Diplomová práce je stavěna na teoretické koncepci, to znamená, že uceleně zpracovává, utřídí a kriticky analyzuje přehled aktuálních poznatků o aktuálních problémech týkajících se odpovědnosti veřejné moci za škodu, zejména u uplatnění nároku z nesprávného výkonu veřejné moci vzešlého. Důležitou metodou, která byla využita při psaní diplomové práce bylo srovnávání. Srovnávání bylo využito zejména při zkoumání stejných a rozdílných procesních aspektů u nároků vzniklých z nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu. V tomto ohledu je využita také kauzální a vztahová analýza, která zkoumá příčiny a závislosti mezi těmito odlišnostmi. Pro psaní této diplomové práce jsem využil zejména soudní judikaturu, kterou jsem analyzoval a tím blíže objasnil problematiku. Jednalo se o judikaturu

ať už vnitrostátních soudů, ale také o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Dalším zdrojem poznání byly právní předpisy týkající se problematiky a v neposlední řadě nesmím zapomenout na odbornou literaturu, kdy jsem díky využití publikací od několika různých autorů mohl analyzovat problémy a udělat si ucelený názor o dané problematice. Na základě tohoto postupu jsem mohl vyjádřit několik úvah de lege ferenda.

V úvodu práce je zmíněna aktuální právní úprava vztahující se k tématu práce. Jsou zde představeny ať už vnitrostátní prameny, mezinárodní smlouvy nebo úprava Evropské unie. Další kapitola je zaměřena na základní principy odpovědnosti veřejné moci za škodu případně nemajetkovou újmu. Jsou zde zmíněny hlavní vlastnosti této odpovědnosti, tedy že jedná o odpovědnost absolutní objektivní odpovědnost. Dále jsou představeny základní předpoklady vzniku odpovědnosti a subjekty, které jsou jejími nositeli. Co se týče subjektů, které nesou odpovědnost, je v kapitole zkoumáno, zda odpovídají za škodu i orgány moci zákonodárné. Není žádných sporů, že stát odpovídá za škodu způsobenou orgány moci výkonné a soudní, problémy nastávají v případě odpovědnosti za činnost orgánů moci zákonodárné.

V dalších kapitolách je soustředěna stěžejní část práce, tedy uplatnění nároku na náhradu škody při výkonu veřejné moci. Ve čtvrté kapitole jsou zmíněny hmotněprávní předpoklady pro uplatnění nároku. V první části kapitoly jsou rozebrány předpoklady pro uplatnění v případě nezákonného rozhodnutí a okruh oprávněných osob, které se mohou domáhat náhrady, a ve druhé části je blíže přiblížen nesprávný úřední postup včetně příkladů, kdy k němu může dojít a také okruh oprávněných osob, které se mohou domáhat náhrady. Co se týče okruhu oprávněných subjektů, je zvláštností, že zákon činí rozdíly mezi okruhem osob, které mohou nárokovat škodu případně nemajetkovou újmu v případě nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu. Je otázkou, jestli je tohle rozlišení vhodné a potřebné.

Kapitola pátá je zaměřena na předsoudní stádium uplatnění nároku. Je zaměřena na předběžné uplatnění nároku, které je nezbytným předpokladem pro případné soudní uplatnění s poukázáním na to, že tuto podmínku není zapotřebí splnit v případě nároků uplatňovaných vůči územním celkům v samostatné působnosti. Je otázkou, proč tomu tak je a proč předběžné uplatnění nároku není nezbytným předpokladem k soudnímu uplatnění i u nároků vůči územním celkům v samostatné působnosti. Dále je zde zmíněn institut promlčení zejména v aspektech týkajících se tématu této diplomové práce.

Závěr práce je zaměřen na soudní stádium uplatnění nároku na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci. Mimo jiné je rozebráno, která soustava soudů o nároku



rozhoduje, náležitosti žaloby, ale také specifika tohoto řízení. Zajímavost se objevuje v případě nároků na náhradu škody nebo nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení. V případech, kdy v rámci odškodňovacího řízení dojde k dalším průtahům, je poškozený povinen navrhnout, aby soud při určení výše odškodnění přihlédl i k délce kompenzačního řízení. Neděje se tak ex offo. Zároveň je žalobce omezen koncentrací řízení. Je otázka, proč tomu tak je a zda taková právní úprava má nějaký rozumný důvod.

Výzkumné otázky, kterými se tato práce zabývá, jsou:

1. Odpovídá stát v režimu zákona č. 82/1998 Sb. také za nesprávný výkon moci zákonodárné?
2. Z jakých důvodů zákonodárce činí rozdíl mezi oprávněnými subjekty, které mohou žádat náhradu škody případně nemajetkové újmy z titulu nezákonného rozhodnutí a z titulu nesprávného postupu?
3. Proč není předběžné projednání nároku nezbytným předpokladem pro uplatnění nároku žalobou také u nároků proti územním celkům v samostatné působnosti?
4. Z jakých důvodů soud zohledňuje další průtahy v odškodňovacím řízení, které se týká nepřiměřeně dlouhé řízení pouze na návrh, a nikoliv ex offo?

## 2. Prameny právní úpravy

### 2.1 Vnitrostátní prameny

Stejně jako v jiných oblastech práva i co se týče odpovědnosti za výkon veřejné moci a škody tímto způsobené jsou stěžejními prameny práva Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod. V této oblasti lze za velmi důležitý označit již první článek Ústavy, kde je stanoveno, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Základ odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci je v tomto článku spatřován i Ústavním soudem. Jedním z případů, kdy Ústavní soud dovedl odpovědnost podle prvního článku Ústavy, byl případ jednotlivce, který se domáhal náhrady škody vzniklé trestním stíháním, v němž byl vydán zprošťující rozsudek.<sup>1</sup> Právo na náhradu škody či jiné újmy bývá spojováno i s právem na spravedlivý proces, které bývá dovozováno např. z článků 36 a 38 odst. 2 Listiny.<sup>2</sup> Nicméně na ústavní úrovni za zcela stěžejní lze považovat článek 36 odst. 3 Listiny, který zakotvuje právo každého na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. V odstavci čtvrtém je pak uvedeno, že podmínky a podrobnosti stanoví zákon. Oním zákonem, který blíže specifikuje toto ústavně zakotvené právo je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tento zákon nahradil předchozí právní úpravu tedy zákon č. 58/1969 Sb.

Pro uplatnění nároku z odpovědnosti veřejné moci za škodu považují za stěžejní, zda lze nárok přiznat přímo na základě čl. 36 odst. 3 Listiny nebo zda nárok plyne až ze samotného ZodpŠ. Tuhle otázku lze označit za spornou. Dřívější judikatura k přímé aplikovatelnosti Listiny zaujímala negativní stanovisko, založeném na výkladu čl. 36. odst. 4 Listiny, kde je tedy přímo na ústavní rovině počítáno se zákonem, který vymeze podmínky a podrobnosti odškodnění.<sup>3</sup> Opačný názorový proud se opírá o slovní spojení *každý se může domáhat* obsaženém v odstavci třetím, který podporuje například i nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/09. Slovo *každý* nicméně nelze vykládat bez kontextu s celým článkem 36 a zejména s jeho čtvrtým odstavcem, který na obecné stanovení nároku v odstavci třetím svěřuje konkrétní

---

<sup>1</sup> Nález pléna ÚS ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09

<sup>2</sup> MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014, s. 11

<sup>3</sup> Usnesení NS ze dne 18.8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004

úpravu podmínek nároku zákonnému předpisu.<sup>4</sup> Názor, že nárok nezakládá samotná listina, podporuje také judikatura Nejvyššího soudu, když v jednom z jeho rozhodnutí stojí, že právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem nelze přiznat přímo na základě článku 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.<sup>5</sup>

## 2.2 Mezinárodní a komunitární prameny

Právo na náhradu škody je také zakotveno v článku 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Zde stojí, že každý, kdo byl obětí zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními tohoto článku, má nárok na odškodnění. Nejvyšší soud judikoval, že právě tento článek Úmluvy zakládá na rozdíl od čl. 36 odst. 3 Listiny přímý nárok na náhradu škody. Podle judikatury Nejvyššího soudu nárok na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě či trestu, které bylo vydáno před účinností zákona č. 160/2006 Sb. lze přiznat přímou aplikací Úmluvy.<sup>6</sup> Tento zákon novelizoval zákon č. 82/1998 Sb. a nově zakotvil právo na tzv. přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu.<sup>7</sup> V současné době lze tedy nad přímou aplikací Úmluvy uvažovat v případech, na které se nevztahuje zákonná úprava po této novele.<sup>8</sup> Co se týče použitelnosti Úmluvy na případy odpovědnosti veřejné moci za škodu, připadá v úvahu článek 6 odst. 1, který stanovuje, aby o projednávané záležitosti bylo rozhodnuto v přiměřené lhůtě. Toto porušení je v české právní úpravě subsumováno jako nesprávný úřední postup. Dále například článek 3 protokolu 7 k Úmluvě zmiňuje, že je-li konečný rozsudek v trestní věci později zrušen či udělena milost, protože nové nebo nově zjištěné skutečnosti dokazují, že došlo k justičnímu omylu, má být osoba, na níž byl trest odškodněna podle zákona či praxe příslušného státu.<sup>9</sup> Dále lze také zmínit Listinu základních práv Evropské unie a její článek 41 odst. 3, který stanoví právo každého na náhradu škody způsobenou orgány Unie nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 4,5

<sup>5</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.5. 2011 sp. zn. 31 Cdo 3916/2008

<sup>6</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.5. 2011 sp. zn. 31 Cdo 3916/2008

<sup>7</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, s 231

<sup>8</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 5

<sup>9</sup> MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu..., s. 27

<sup>10</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci. Praha: Leges, 2014, s. 22

Mezi další mezinárodní dokument upravující tuto problematiku lze zařadit Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Důležitý je zejména článek 9 odst. 5, podle kterého každý, kdo se stal obětí nezákonného zatčení nebo vazby, má vymahatelné právo na náhradu a také článek 14 odst. 6, který stanoví, že v případě odsouzení na základě důkazu, který byl později vyvrácen nebo pokud nová skutečnost ukazuje, že výrok soudu porušuje zákon, má taková osoba právo na náhradu.

## **3 Základní principy odpovědnosti veřejné moci za škodu**

### **3.1 Absolutní objektivní odpovědnost**

Na tomto místě považuji za nutné zmínit, že odpovědnost za výkon veřejné moci a škody tím způsobené dle ZdpŠ tedy státu a územně samosprávných celků je odpovědností absolutní a současně objektivní. O objektivní odpovědnost se jedná, neboť ke svému vzniku nevyžaduje zavinění jednatelů. To že se jedná o odpovědnost absolutní je patrné již z §2 ZdpŠ, kde je stanoveno, že odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit. Tímto je posílena pozice poškozeného, neboť škůdce nemá možnost poukázat na skutečnost, že škodu nezavinil, neexistují žádné liberační důvody.<sup>11</sup> I přes neexistenci liberačních důvodů ZdpŠ v některých případech odpovědnost státu omezuje i při splnění všech podmínek odpovědnosti. Je tomu tak například pokud si obžalovaný zaviní vzetí do vazby, odsouzení nebo uložení ochranného opatření nebo z jiných důvodů, které jsou obsaženy v §12. Je zde v této souvislosti také vhodné zmínit, že díky subsidiaritě občanského zákoníku, která je založena §26, tak není vyloučeno ani použití §2918 OZ o spoluzpůsobení si újmy poškozeným v případech, které nespádají pod výše popsaná ustanovení. Pokud tedy byla újma zcela nebo zčásti způsobena jednáním poškozeného je v tomto v tomto rozsahu vyloučena povinnost škůdce k náhradě.<sup>12</sup>

### **3.2 Předpoklady vzniku odpovědnosti**

Předpoklady vzniku odpovědnosti za výkon veřejné moci považuji za důležité v této části práce zmínit, neboť je důležité se s nimi seznámit k pochopení uplatitelnosti nároku na náhradu škody případně nemajetkové újmy. Přestože se jedná o absolutní objektivní odpovědnost, je zapotřebí, aby byly splněny základní předpoklady vzniku odpovědnosti:

1. Nesprávný výkon veřejné moci tedy nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup. Jedná se pouze o rozdílnou terminologii, neboť nezákonné rozhodnutí můžeme označit za nesprávné a zároveň nesprávný postup za nezákonný. V některých případech se ovšem může jednat o rozhodnutí v souladu s právem dle §9 ZdpŠ.
2. Vznik škody či nemajetkové újmy
3. Existence příčinné souvislosti mezi nesprávným výkonem veřejné moci tedy nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a vznikem škody nebo nemajetkové újmy.

---

<sup>11</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností..., s. 232

<sup>12</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 32

Všechny výše zmíněné podmínky musí být splněny kumulativně, což znamená, že bez splnění kterékoliv z nich nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy nevznikne, a tedy ani povinnost škůdce újmu nahradit. Existenci předpokladů musí tvrdit a prokazovat osoba poškozená.<sup>13</sup>

### 3.2.1 Nezákonné rozhodnutí

V první řadě je třeba zmínit, že zákon pojem rozhodnutí nikde nedefinuje. Může se tedy jednat jak o rozhodnutí konstitutivní i deklaratorní, odpovědnost se však vztahuje jen na část, která je způsobilá nabýt právní moci, tedy na výrok rozhodnutí. Základní podmínkou nároku na náhradu škody je, že rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda, nabylo po vyčerpání procesních prostředků dle §8 odst. 3 ZodpŠ právní moci, pokud ovšem nebylo vykonatelné bez ohledu na právní moc a zároveň bylo toto rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno či změněno.<sup>14</sup> V §5 písm. a) jsou uvedena řízení, z nichž vzniklá rozhodnutí mohou vést k odpovědnosti státu. Nicméně se domnívám, že i přes tento výčet je zde prostor k analogii, protože i řízení podle soudního řádu správního bylo přidáno až po novele v roce 2006, ačkoliv soudní řád správní je účinný už od roku 2003 a podle rozhodovací praxe soudů bylo i před novelou možné tyto řízení zařadit pod §5 písm. a).<sup>15</sup>

### 3.2.2 Nesprávný úřední postup

Na rozdíl od nedefinování rozhodnutí v zákoně tak zákonodárce v §13 nesprávný úřední postup zmiňuje. Nicméně se ani v tomto případě nejedná o zcela vyčerpávající komplexní definici, neboť definovat mnohotvárnost toliko možných forem nesprávnosti úředních postupů by bylo v podstatě nemožné. Zákonodárce tedy pouze zmiňuje jednu podmnožinu možných forem nesprávného úředního postupu a zbytek ponechává judikatuře.<sup>16</sup> Nejvyšší soud v rozhodnutí vyslovil, že nesprávným úředním postupem se rozumí porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti.<sup>17</sup> Pojem nesprávný nelze chápat jako neúčelný nebo nevhodný, jde si spíše o nesprávnost ve smyslu právním, tedy protiprávnost. Postup musí být spojen s výkonem nějaké veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy, nejedná se o případy, kdy stát vystupuje v soukromoprávních

---

<sup>13</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 27

<sup>14</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 609

<sup>15</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 65

<sup>16</sup> MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu...,s. 52,53

<sup>17</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.2.2001 sp. zn.25 Cdo 38/2000

vztazích. Pro uplatnění nároku zde není podmínkou vyčerpání opravných prostředků, jako je tomu v případě nezákonného rozhodnutí.<sup>18</sup>

### 3.2.3 Vznik škody či nemajetkové újmy

Vznik škody nebo nemajetkové újmy je další podmínka pro založení odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. V první řadě je zapotřebí zmínit, že zákon č.82/1998 Sb. pojem škody nedefinuje a neupravuje rozsah její náhrady. V §26 ZdpŠ je stanovena subsidiarita použití občanského zákoníku. Z tohoto důvodu je zapotřebí vycházet z §2952 OZ, kde je v jeho prvním odstavci uvedeno, že se hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo tedy ušlý zisk. Skutečnou škodou je taková újma, která znamená zmenšení majetkového stavu poškozeného oproti stavu před škodnou událostí a která představuje majetkové hodnoty potřebné k vynaložení, aby byla věc uvedena do předešlého stavu. Ušlým ziskem označujeme ušlý majetkový prospěch, který spočívá v nenastalém zvětšení majetku poškozeného, které by šlo důvodně očekávat, kdyby nenastala škodná událost. Důležité, co se týče následného uplatnění nároku je, že vznik škody jako jeden z předpokladů odpovědnosti za škodu musí být splněn nejpozději v době, kdy soud o uplatněném nároku rozhoduje. V případě nesplnění této podmínky soud žalobu zamítne, nicméně nevznikne překážka věci pravomocně rozsouzené a žalobce může změnu rozhodných skutečností tvrdit a prokazovat v následujícím řízení.<sup>19</sup>

Co se týče nemajetkové újmy, byla zlomová novela č. 160/2006 Sb., neboť před touto novelou ZdpŠ neobsahoval žádný zvláštní způsob odškodnění, který by nezávisle na majetkové sféře poškozeného stanovil určité zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Taková újma může vyplývat typicky z porušení práva na řízení v přiměřené délce.<sup>20</sup> Znovelizování bylo naprosto klíčové, protože v rozhodnutích před novelou nebyl soud oprávněn přisoudit účastníkům řízení nemajetkovou újmu sestávající se z morální či psychické újmy.<sup>21</sup> Co se týče vzájemného vztahu mezi škodou a nemajetkovou újmu jedná se podle §31a ZdpŠ o instituty na sobě navzájem nezávislé. Pokud jsou tedy splněny předpoklady pro poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, poskytne se bez ohledu na případný vznik škody.

### 3.2.4 Příčinná souvislost

---

<sup>18</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo..., s. 612, 613

<sup>19</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 32

<sup>20</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností..., s. 249

<sup>21</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.6.2006, sp. zn. 25 Cdo 159/2005

Posledním předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu či nemajetkovou újmu způsobenou výkonem veřejné moci dle ZodpŠ je existence příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy. Příčinná souvislost je dána tehdy, jestliže škodná událost skutečně způsobila škodu, o jejíž náhradu jde.<sup>22</sup> O vztah příčinné souvislosti se obecně jedná, vznikla-li škoda následkem nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, tedy jsou-li nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je-li doloženo, že nebýt nesprávného výkonu veřejné moci, ke škodě by nedošlo. Příčinou škody může být jen ta okolnost, bez jejíž existence by škodný následek nevznikl.<sup>23</sup> Nemusí jít však o skutečnost jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, a to o příčinu podstatnou. Pokud by pak šlo o řetězec postupně navazujících příčin, je zapotřebí, aby tento řetězec postupně navazujících příčin a následků byl ve vztahu ke vzniku škody natolik propojen, že již způsobení prvotní příčiny lze důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škodlivého následku. Byla-li příčinou vzniku škody jiná skutečnost, odpovědnost státu za škodu nenastává.<sup>24</sup>

### 3.3 Subjekty odpovědnosti

Mezi subjekty nesoucí odpovědnost za škodu dle Zodpš na rozdíl od předchozí právní úpravy patří stát a územní samosprávné celky. Tato informace je obsažena již §1, kde stojí v odstavci prvním, že *stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci*. V odstavci druhém je zakotvena odpovědnost územních samosprávných celků: *Územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti*.

#### 3.3.1 Odpovědnost státu

Co se týče odpovědnosti státu tak ta není omezena pouze na škodu, kterou způsobily jeho orgány (§3 odst. 1 písm. a)), ale vztahuje se i na škodu, kterou způsobily právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena (§3 odst. 1 písm. b)). Dále zákon uvádí, že stát odpovídá za škodu, kterou způsobily územní samosprávné celky při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen (§3 odst. 1 písm. c)). Důležité je, že stát odpovídá za škodu,

---

<sup>22</sup> NS ČR 1 Cz 86/90 (Rc 7/1992)

<sup>23</sup> Rozsudek NS ČR ze dne 22.12. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1016/2003

<sup>24</sup>VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 68,69



kteřou způsobily územní samosprávné celky, ale pouze při výkonu tzv. přenesené působnosti.<sup>25</sup> Blíže rozeberu níže v této kapitole.

### 3.3.1.1 Škoda způsobená státními orgány

Za státní orgány lze označit orgány, které stát zřizuje k plnění funkcí státu a za tímto účelem jim dává pravomoc a působnost rozhodovat o subjektivních právech a povinnostech. Státní orgány se dělí na zákonodárné, výkonné a soudní. V zákoně není nikde stanoveno, na kterou z těchto mocí se vztahuje, takže žádná není ve své podstatě vyloučena. Jelikož stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonnými rozhodnutími a nesprávným úředním postupem, půjde většinou o orgány moci výkonné a moci soudní, které při výkonu svých pravomocí vydávají rozhodnutí či vykonávají jinou než rozhodovací činnost.<sup>26</sup>

U soudnictví a moci výkonné má teorie a praxe dalo by se říct jasno. Problém vyvstává u odpovědnosti státu za moc zákonodárnou. Většinový názor takový, že odpovědnost podle ZdpŠ se na orgány moci zákonodárné až na výjimky nevztahuje. Je tomu tak, protože orgány moci zákonodárné zpravidla nevykonávají činnost, která by se dala podřadit pod §5 ZdpŠ. Nicméně nesprávným úředním postupem může být podepsání a publikování jiného znění zákona, než byl schválen zákonodárným sborem.<sup>27</sup> Přijímání zákonů a hlasování nelze označit za úřední postup, což plyne z judikatury Nejvyššího soudu, který v jednom ze svých rozhodnutí uvádí: „*Proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu PČR není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům.*“<sup>28</sup> Ústavní soud ve svém stanovisku uvedl, že Parlament nelze považovat za orgán veřejné správy, soud nebo jiný srovnatelný orgán státu. Je tomu tak, protože vykonává moc zákonodárnou a odpovědnost za výkon této moci je v první řadě politická.<sup>29</sup>

Situaci ale změnil vstup České republiky do Evropské unie. Stát totiž odpovídá za nesprávnou, pozdní či zcela opomenutou implementaci směrnice do českého právního řádu a musí nahradit případnou škodu z toho vzniklou. Tato povinnost byla dovozena judikaturou Soudního dvora

<sup>25</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo..., s. 608

<sup>26</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 35,36

<sup>27</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu...,s.36

<sup>28</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.1.2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005

<sup>29</sup> Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28.4.2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09

Evropské unie. Je tedy jasné, že Česká republika musí hradit újmu, která v důsledku vadné implementace vznikla.<sup>30</sup>

### **3.3.1.2 Škoda způsobená úředními osobami**

Dle §3 odst. 1 písm. b) stát odpovídá také za škodu, kterou způsobily právnické a fyzické osoby (úřední osoby) při výkonu státní správy, která jim byla zákonem nebo na základě zákona svěřena. Dané ustanovení dopadá na případy, kdy se jedná o výkon státní moci, který byl na základě právních předpisů svěřen osobám ať už fyzickým nebo právnickým, které ovšem nejsou součástí státního aparátu a nejsou ani orgány územně samosprávných celků. Ustanovení dopadá na celou řadu situací, kdy nejruznější osoby, kterým byl svěřen výkon státní moci, vykonávají státní správu. V zákoně je v §4 výslovně zmíněna činnost notáře, jedná-li se o jejich činnost při sepisování listin o právních úkonech a při úkonech činěných v postavení soudního komisaře. Dále je zde zmíněna činnost exekutorů při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných na základě pověření soudu. Pod pojem úřední osoba lze zahrnout i lesní, vodní, rybářské či myslivecké strážce či ředitele škol a školských zařízení.<sup>31</sup> Odpovědnost státu se vztahuje také na činnost ombudsmana. Jeho oprávnění mají za cíl chránit zájmy osob, pokud byly narušeny správními orgány. Veřejný ochránce práv rozhoduje, zda je či není třeba v zájmu těchto osob využít jeho kompetence. Ačkoliv se jedná spíše o doplňkovou ochrannou instituci, jedná se o zákonem zřízená státní orgán svého druhu. Za úřední osobu podle ZdpŠ lze rovněž považovat i finančního arbitra<sup>32</sup>

### **3.3.1.3 Odpovědnost územních samosprávných celků v přenesené působnosti**

Základní postavení územně samosprávných celků je zakotveno v hlavě sedmé Ústavy. Jedná se o společenství občanů mající právo na samosprávu. Podle článku 99 jsou obce základní územní samosprávné celky a kraje, které jsou vyšší územní samosprávné celky. Mohou mít vlastní majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu, stát do jejich činnosti může zasahovat pouze k ochraně zákona a způsobem zákonem stanoveným.<sup>33</sup>

V §3 odst. 1 písm. c) ZdpŠ je zakotvena odpovědnost státu za škodu, kterou způsobily územně samosprávné celky jen a pouze při výkonu přenesené působnosti. Odpovědnost při

---

<sup>30</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu...,s.38

<sup>31</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 32,38

<sup>32</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.41,42

<sup>33</sup> MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu..., s. 75

výkonu samostatné působnosti je založena v §1 odst. 2,3. Tato problematika bude rozebrána níže.

Jak jsem již zmínil, územní samosprávné celky neodpovídají za škodu, kterou způsobily při výkonu státní správy, pokud na ně byla v souladu s čl. 105 Ústavy přenesena zákonem. Protože se jedná o výkon státní moci, který stát realizuje prostřednictvím územních samosprávných celků, tak odpovědným je v těchto případech stát, který má ovšem právo požadovat regresní úhradu.<sup>34</sup> Nicméně je zapotřebí zmínit, že v případě regresivních úhrad se už zkoumá existence zavinění.

### 3.3.2 Odpovědnost územních samosprávných celků v samostatné působnosti

Jak již bylo zmíněno výše, stát odpovídá i za škodu, která vznikla při výkonu pravomoci, kterou přenesl na územní samosprávné celky. Následující podkapitola se týká případů, kdy škoda případně nemajetková újma vznikla při výkonu pravomoci, kterou územně samosprávné celky vykonávají v samostatné působnosti. Z logiky věci je tohle dělení naprosto klíčové a je potřeba v případě vzniku škody, která souvisí s výkonem veřejné moci si zodpovědět otázku, jestli odpovídá stát nebo územně samosprávný celek a podle toho dále postupovat, protože postup je odlišný. Rozdíly budou rozebrány dále v práci.

Základní vymezení odpovědnosti za výkon veřejné moci územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti nalezneme již v §1 ZodpŠ, který stanoví, že: *Územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti.* Na ten navazuje a dalo by se říct konkretizuje ho §19 ZodpŠ: *Územní celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy a) nezákonným rozhodnutím, b) nesprávným úředním postupem.* Ačkoli tak není výslovně stanoveno, jejich odpovědnost zahrnuje i jinou újmu dle 31a zákona. Je zapotřebí zmínit, že odpovědnost se týká pouze škody, která byla způsobena při výkonu veřejné správy a dopadá na případy, při kterých je autoritativně zasahováno do práv a povinností adresátů a těmi jsou fyzické a právnické osoby. Tedy případy vrchnostenské veřejné správy. V případech nevrchnostenské veřejné správy se použije namísto z. č. 82/1998 Sb. obecná úprava.<sup>35</sup> V takových vztazích vystupuje územně samosprávný celek

---

<sup>34</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.19

<sup>35</sup> MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu..., s. 75,76

jako rovnoprávný subjekt dle §20 odst. 2 OZ (jako veřejnoprávní korporace, která má postavení právnické osoby).<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.212

## 4 Hmotněprávní předpoklady uplatnění nároku z odpovědnosti při výkonu veřejné moci

V následujících kapitolách je rozebrána stěžejní část práce tedy uplatnění nároku z odpovědnosti při výkonu veřejné moci. V následující kapitole jsou zmíněny hmotněprávní předpoklady pro uplatnění nároku, v další předběžné projednání nároku, které je v určitých případech nezbytné pro uplatnění nároku soudní cestou. Právě soudní proces, ve kterém se řeší vypořádání nároku na náhradu škody při výkonu veřejné moci, je poslední kapitolou.

### 4.1 Podmínky pro uplatnění nároku při nezákonném rozhodnutí

Předpoklady vzniku nároku na náhradu škody při výkonu veřejné moci jsou zmíněny výše v práci. Pro připomenutí musí existovat nesprávné neboli nezákonné rozhodnutí, kterým je způsobena škoda nebo nemajetková újma a mezi těmito dvěma předpoklady musí existovat příčinná souvislost. Co se týče prvního předpokladu tedy nezákonného rozhodnutí, je zapotřebí, aby to toto rozhodnutí bylo zrušeno, případně změněno pro nezákonnost.

#### 4.1.1 Zrušení nebo změna pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost

V první řadě považuji na tomto místě za nutné zmínit a připomenout, že z. č. 82/ 1998 Sb. legální definici pojmu rozhodnutí ani nezákonné rozhodnutí nepodává. Z logiky věci lze nicméně vyvodit, že nezákonné rozhodnutí je takové, které je v rozporu se zákonem a hmotným právem jako takovým, nebo bylo vydáno v řízení postiženém závažnými procesními vadami.<sup>37</sup> Zákon i přes absenci definice s tímto pojmem pracuje. Můžeme se přesvědčit na mnoha místech v zákoně a také v §8 ZodpŠ, který je pro tuto část práce klíčový. V první větě prvního odstavce je stanoveno: *Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem.* Jak si můžeme všimnout v citované části zákona stěžejní podmínkou je, aby rozhodnutí, které má být přezkoumáváno bylo pravomocné, neboť není-li rozhodnutí pravomocné, lze mu čelit procesními prostředky, kterými lze dosáhnout přezkumu a tím případně i k odstranění nezákonnosti.<sup>38</sup> Nepravomocné rozhodnutí tedy není způsobilé vzniku škody.<sup>39</sup> S nabytím právní moci zásadně nastupuje vykonatelnost rozhodnutí,

<sup>37</sup> MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu..., s.40

<sup>38</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 85, 86

<sup>39</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 21.11.2006 sp. zn. I. ÚS 312/05

jehož výkonem může dojít ke vzniku škody.<sup>40</sup> Soud v řízení o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci není oprávněn si sám posuzovat nezákonnost rozhodnutí a je vázán rozhodnutím příslušného orgánu, který ho pro nezákonnost změnil nebo zrušil. Stejně tak není oprávněn zkoumat, zda ke zrušení došlo po právu či ne. Zároveň je vázán důvody, pro které příslušný orgán rozhodnutí změnil nebo zrušil. Je zapotřebí si uvědomit, že ne vždy je rozhodnutí zrušeno z důvodu nezákonnosti, existují situace, že se okolnosti případu změni natolik, že je rozhodnutí změněno či zrušeno. V takových případech pak už není naplněna podmínka zrušení pro nezákonnost.<sup>41</sup> Zrušení nebo změna rozhodnutí je považována za zásadní, že nemůže být splněná tím, že z důvodu zvláštního zřetele hodných poškozený nevyužil proti rozhodnutí, které nenabýlo právní moci opravné prostředky.<sup>42</sup>

Rozhodnutí může být změněno či zrušeno v několika rozdílných řízeních. Podmínky stanoví jednotlivé procesní předpisy. V občanském soudním řízení se jedná o řízení dovolací a o žalobu pro zmatečnost. Nemůže se jednat o žalobu na obnovu řízení, protože zrušení nebo změna rozhodnutí zde nevyplývá z nezákonnosti, neboť důvody obnovy zde vycházejí z okolností, které nejsou spojeny s vadami předchozího řízení. Ve zvláštních řízeních soudních dle z. č. 292/2013 přichází v úvahu žaloba na obnovu řízení a žaloba pro zmatečnost za podmínek dle OSŘ upřesněnou §29 ZŘS. Pro dovolací řízení se uplatní úprava dle OSŘ, musí zde být ještě zohledněn negativní výčet řízení, proti kterým není dovolání přípustné dle 30 ZŘS. V řízeních trestních se jedná o stížnost pro porušení zákona a o dovolání dále také obnova řízení z důvodu porušení povinnosti orgánu činného v trestním řízení zakládající trestný čin dle § 278 odst. 4 TrŘ. Je zapotřebí si uvědomit, že na velkou část případů, které se týkají rozhodnutí o ochranném opatření, vazbě či trestu dopadá speciální úprava ZodpŠ. Důležité je také připomenout, že náhrada škody v těchto situacích může náležet i v případě zákonných rozhodnutí, které byly vydány naprosto v souladu s právem.<sup>43</sup> V řízeních podle správního řádu se jedná o přezkumné řízení dle § 94-99 SpŘ vztahující se na rozhodnutí, které byly vydány v rozporu s právními předpisy. Nepřihlíží se k vadám, o nichž nelze mít důvodně za to, že

---

<sup>40</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.94

<sup>41</sup>tamtéž

<sup>42</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2.9.2004, sp. zn. 25 Cdo 2258/2003

<sup>43</sup> Jedná se například o případy, které se týkají rozhodnutí o vazbě. Podle §9 odst. 1 ZodpŠ odpovědnost státu v souvislosti s rozhodnutím o vazbě vzniká již tehdy, je-li trestní stíhání osoby, na níž byla vazba vykonána, zastaveno, respektive je-li trestně stíhaný obžaloby zproštěn, případně pak také tehdy, je-li trestní věc postoupena jinému orgánu. Předpokladem vzniku odpovědnosti státu zde tedy není zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, které způsobilo škodu, ale výsledek trestního řízení, jež vyústilo v závěr, že obviněná osoba se skutku, který jí byl kladen za vinu nedopustila. Právě v takových případech může být vazba vykonávána zcela po právu (jsou zde předpoklady pro její uvalení), nicméně osoba pro skutek, ze kterého byla obviněna není nakonec odsouzena a náleží jí právo na náhradu škody případně nemajetkové újmy. MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu..., s. 49,50

mohly mít vliv na soulad rozhodnutí s právními předpisy. Dále se jedná o obnovu řízení dle §100 odst. 4 SpŘ, bylo, jestliže bylo rozhodnutí dosaženo trestným činem. Ve správním soudnictví může být dále rozhodnutí změněno či zrušeno v řízení o žalobě proti rozhodnutí, které bylo vydáno orgány územních samosprávných celků, moci výkonné nebo také fyzickou či právnickou osobou, pokud na ně byl výkon veřejné správy přenesen. Dle §102 a násl. SŘS může být pravomocné rozhodnutí krajského soudu zrušeno podáním kasační stížnosti. Rozhodnutí vzešlá z uvedených řízení mohou být za splnění podmínek zrušena pro nezákonnost Ústavním soudem podle z. č. 182/1993 Sb. zákon o Ústavním soudu.<sup>44</sup> Za nezákonné rozhodnutí ve smyslu §8 ZodpŠ je potřeba považovat i rozhodnutí Ústavního soudu, jehož nezákonnost byla vyslovena v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva.<sup>45</sup>

Výjimku ze zákonné podmínky uplatnění nároku náhradu škody při výkonu veřejné moci na základě zrušeného či změněného rozhodnutí coby pravomocného uvádí §8 odst. 2 ZodpŠ. Rozhodnutí, jež jsou vykonatelná bez ohledu na právní moc, mohou zapříčinit vznik škody bez ohledu na konečný pravomocný výsledek řízení.<sup>46</sup> Jedná se tedy o určitou zvláštnost, ale zvláštnost naprosto logickou, neboť toto ustanovení dopadá na takzvané předběžně vykonatelné rozhodnutí. V případě, že bylo předběžně vykonatelné rozhodnutí vykonáno a vznikla škoda, odpovídá za ni stát i v případě využití procesních prostředků a dosažené změny nebo zrušení rozhodnutí pro nezákonnost již v rámci opravných prostředků. Která rozhodnutí lze považovat za předběžně vykonatelná opět zjistíme z konkrétních procesních předpisů.<sup>47</sup> Také předběžně vykonatelné rozhodnutí nelze považovat za nezákonné, jestliže důvodem jeho zrušení nebo změny byly skutečnosti, které nastaly po jeho vydání a u odvolacího soudu byly uplatněny v souladu s principem neúplné apelace, nebo jestliže důvodem jeho zrušení nebo změny byly skutečnosti, které sice vznikly před vydáním předběžného opatření, ale byly uplatněny až po jeho vydání.<sup>48</sup>

#### **4.1.2 Vyčerpání opravných prostředků**

Z §8 odst. 3 ZodpŠ vyplývá, že *nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje*. Smysl uvedeného ustanovení tkví v tom, že je vhodné a i

<sup>44</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.95,96

<sup>45</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4.9. 2013, sp. zn. 30 Cdo 955/2013

<sup>46</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu..., s. 90,91

<sup>47</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu...,s.104

<sup>48</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4249/2010

potřebné, aby se účastník řízení snažil o zvrácení pro něj nepříznivého stavu již v rámci řízení samotného a nenechal rozhodnutí nabýt právní moci, aniž by se proti němu bránil. Uvedené pravidlo vychází ze zásady prevence. Využití všech opravných prostředků je však potřeba vykládat jako využití efektivních opravných prostředků.<sup>49</sup> Tento názor zastává soudní judikatura včetně judikatury ústavního soudu, který ve svém názoru konstatuje: „*Pravidlo vyčerpání procesních opravných prostředků vyžaduje, aby stěžovatel řádně využil ty prostředky nápravy, které jsou dostupné a dostatečné k dosažení nápravy tvrzených porušení. Existence efektivních opravných prostředků musí být jistá nejen v teorii, ale také v praxi, jinak ztrácí požadovanou přístupnost a efektivnost. Stěžovatel není povinen využívat opravné prostředky, které jsou nedostatečné a neefektivní.*“<sup>50</sup> Nutné je také si všimnout slovního spojení „nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné“, které odkazují na to, že za určitých okolností účastník nemusí využít všech opravných prostředků. Tyto případy se nejčastěji vyskytují v trestním řízení. Sdělení obvinění má formu rozhodnutí, proti kterému je přípustná stížnost. V starší právní úpravě tomu tak nebylo a stížnost přípustná nebyla, nicméně soudy i nadále vycházejí z výsledku trestního řízení, a nikoliv z toho, zda poškozený využil možnosti podat proti usnesení o zahájení řízení stížnost.<sup>51</sup> Nejvyšší soud sice rozhodl, že soud přizná obviněnému, který byl v trestním řízení zproštěn obžaloby nebo proti němuž bylo trestní řízení zastaveno, náhradu škody jen tehdy, podal-li proti usnesení o zahájení trestního stíhání stížnost, nejsou-li dány zvláštního zřetele hodné.<sup>52</sup> Nicméně tento názor byl překonán výše zmíněným rozhodnutím Ústavního soudu, podle kterého nelze po stěžovateli rozumně požadovat, aby namítal nedůvodnost a v důsledku toho i nezákonnost trestního řízení již na jeho počátku. Je to z toho důvodu, že je povinností státního zástupce dohlížet na zákonnost trestního řízení. V případě, že lze vycházet z toho, že by stěžovatelova stížnost úspěšná nebyla, by bylo požadování vyčerpání tohoto opravného prostředku přepjatým formalismem.<sup>53</sup> V důsledku toho i judikatura Nejvyššího soudu zaujala zcela opačné stanovisko. Tedy že nárok na náhradu škody náleží stěžovateli i přes nevyužití stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání, ledaže by tu byly v konkrétním případě důvody hodné zvláštního zřetele pro nepřiznání náhrady škody.<sup>54</sup> Je tedy zřejmé, že v trestním řízení představuje neefektivnost využití stížnosti proti usnesení o

---

<sup>49</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. *Nemajetková újma...*, s. 126

<sup>50</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2.6.2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10

<sup>51</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. *Nemajetková újma...*, s. 126

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7.10. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1548/2006

<sup>53</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. *Nemajetková újma...*, s. 127

<sup>54</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13.6.2012, sp. zn. NS Cdo 2805/2011



zahájení trestního řízení případ zvláštního zřetele hodný a v určitých situacích není zapotřebí trvat na jeho využití.

Případy zvláštního zřetele hodné nejsou v zákoně blíže definovány, tedy nelze jednoznačně určit, kdy není zapotřebí určitý opravný prostředek využít. Je tedy ponecháno na úvaze soudu, aby v každém konkrétním případě dovedl a zdůvodnil, zda na straně účastníka byly objektivně dány takové okolnosti, pro které na něm pro účely odpovědnosti státu za škodu netřeba podání opravného prostředku vyžadovat. Půjde zejména o případy, kdy nepříznivá situace na straně poškozeného, spočívající například v nepříznivé finanční situaci, špatném zdravotním stavu apod., mu znemožnila podat opravný prostředek, a kdy by zároveň vyloučení možnosti uplatnit nárok na náhradu škody způsobené pravomocným rozhodnutím, které bylo pro nezákonnost zrušeno či změněno, představovalo vůči poškozenému přílišnou tvrdost.<sup>55</sup> V případě, kdy není podmínka podání opravných prostředků naplněna ani mu ji nelze „prominout“ na základě toho, že se jedná o případ zvláštního zřetele hodný, nelze poškozenému nárok na odškodnění státem přiznat, podmínky odpovědnosti státu zde nejsou naplněny.

Otázkou do budoucna je, zda by nebylo vhodnější upřesnit terminologii v zákoně pomocí například demonstrativního výčtu případů, kdy uplatnění opravného prostředku nebude nezbytně nutný předpoklad pro uplatnění návrhu na náhradu škody při výkonu veřejné moci. To si osobně nemyslím, protože škála případů je opravdu široká a zahrnout je do nějakého výčtu mi nepřijde reálné ani praktické. Dle mého názoru by měl být tento problém řešen nadále judikatorně, tím že soudy budou pracovat s neurčitým právním pojmem „případy zvláštního zřetele hodné“ a budou ho nadále vykládat a zpřesňovat. Tím se vytvoří ustálená praxe, které budou moci využívat jak soudy, tak poškození.

#### **4.1.3 Okruh oprávněných osob**

V §7 ZdpŠ je stanoven okruh osob, které jsou oprávněny nárokovat náhradu škody případně nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím státu při výkonu veřejné moci. Dle prvního odstavce *právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda*. Odstavec první tedy stanovuje, že právo na náhradu škody mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. Odstavec druhý opravňuje také ty osoby, s nimiž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s nimi jako s účastníky řízení jednáno být mělo. Jedná se o tzv. opomenuté účastníky. *Právo na náhradu škody má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s*

---

<sup>55</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.2. 2011, sp. zn. 28 Cdo 63/2009

účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.<sup>56</sup> ZdpŠ blíže účastníka řízení nedefinuje a je zapotřebí spoléhat na jednotlivé procesní předpisy, které jsou v tomto směru rozhodující pro vymezení oprávněné osoby podle tohoto ustanovení.<sup>57</sup> Ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Dle odst. 4 podrobnosti upravuje zákon, kterým je zákon č. 82/1998 Sb. Vedle základních předpokladů vzniku nároku na náhradu škody vzniklé při výkonu veřejné moci, jimiž jsou rozhodnutí, které bylo pro nezákonnost zrušeno a vznik škody či nemajetkové újmy, která je v příčinné souvislosti se zrušeným rozhodnutím. Dalším nezbytným předpokladem důvodnosti nároku je právě aktivní legitimace, tedy kdo je oprávněn nárokovat náhradu škody.<sup>58</sup> I přes široké ústavní vymezení práva na náhradu škody při nezákonném rozhodnutí slovem „každý“ je právě aktivní legitimace případem, který řeší komentovaný zákon. I když ZdpŠ obsahuje odkaz v §26 na subsidiární použití občanského zákoníku, nelze přehlédnout, že primárně se při uplatnění nároku na náhradu škody případně nemajetkové újmy jedná o činnost v rámci vrchnostenského oprávnění státu, jedná se tedy o vztah mezi jednotlivcem a státem. Z tohoto důvodu není možné vést přímou paralelu mezi pravidly obecné úpravy odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku a principy ovládající odpovědnost státu dle ZdpŠ.<sup>59</sup> Ústavní soud je zastáncem toho názoru, že obsah zvláštního zákona dle čl. 38 odst. 4 Listiny tedy ZdpŠ musí vždy dostát určitých mezí a kritérií a to takových, že zákon nemůže nárok na náhradu škody anulovat, byť pouze v jeho dílčím aspektu. Jinak řečeno zvláštní zákon nemůže popřít ústavně zaručené základní právo, a to ani jeho dílčí části. Zákon upravuje podmínky a podrobnosti zaručeného ústavního práva, které vychází z principu ochrany každého, který byl poškozen nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.<sup>60</sup> I přestože základ existence nároku je obsažen v Listině, kdy v některých případech je možná její přímá aplikovatelnost, tak soudy včetně ústavního v otázce aktivní legitimace oprávněné osoby vychází ze zákonné podmínky účastenství dle §7 ZdpŠ, která je potřebná pro důvodnost nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Tato zásada je částečně prolomena v odst. 2, kdy nárokovat náhradu škody může i opomenutý účastník. Uvedeným nemá být řečeno, že by neměl každý právo na náhradu škody či nemajetkové újmy podle jiných

---

<sup>56</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 126

<sup>57</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.87

<sup>58</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu..., s. 76

<sup>59</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 6.9.2011, sp.zn. Pl. ÚS 11/10

<sup>60</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5.5.2015, sp. zn. II. ÚS 3005/14

ustanovení pozitivního práva. Stát nicméně odpovídá jen za podmínky účastenství v řízení, v němž došlo k vydání nezákonného rozhodnutí.<sup>61</sup>

Podle definice účastníka občanského soudního řízení jsou účastníky řízení žalobce a žalovaný (§90 OSŘ). Žalobcem je jen ten, kdo podal u soudu návrh na zahájení řízení tedy žalobu, a žalovaným je ten koho žalobce v žalobě označil. Pro tzv. řízení nesporná je klíčový z. č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Zde je upraveno účastenství v §6. Zákon pak obsahuje také zvláštní úpravu účastenství podle jednotlivých typů řízení. Speciální úprava je také pro výkon rozhodnutí (§255 OSŘ) a pro řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem podle části páté OSŘ (§250a OSŘ).<sup>62</sup>

V řízení trestním se pojem účastník neuzívá. Nicméně jedná se o osobách zúčastněných na řízení, přičemž v §12 odst. 6 TrŘ je definován pojem strana, kterou je ten, proti němuž se řízení vede, zúčastněná osoba a poškozený, v řízení před soudem také státní zástupce a společenský zástupce. Stejně postavení jako strana má i jiná osoba, na jejíž návrh nebo žádost se řízení vede nebo která podala opravný prostředek.<sup>63</sup> Postavení účastníka řízení ve smyslu §7 odst. 1 ZdpŠ má také oznamovatel trestné činnosti v řízení, v němž orgán činný v trestním řízení rozhodl o odložení trestního stíhání, a je tak oprávněnou osobou k uplatnění nároku na náhradu škody způsobené takovým rozhodnutím.<sup>64</sup> Za účastníky řízení je potřeba rovněž považovat osoby oprávněné zvolit obviněnému obhájce a to za předpokladu, že tohoto práva využijí a vznikne-li jim v souvislosti s tím škoda.<sup>65</sup> Také například družka, která za obviněného zaplatila náklady nutné obhajoby, je aktivně věcně legitimována ve sporu proti státu o náhradu škody způsobené zahájením trestního stíhání jejího druha, které skončilo jeho zastavením nebo zproštěním obžaloby.<sup>66</sup>

Správní řád rozlišuje účastníky podle toho, zda je řízení zahájené na žádost podle §27 odst. 1 písm. a) SpŘ, v takovém případě jsou účastníky žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V případě řízení z moci úřední dle §27 odst. 1 písm. b) jsou účastníky dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají. Účastníky jsou také další dotčené osoby, pokud mohou být

---

<sup>61</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu..., s. 76,77

<sup>62</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.87,88

<sup>63</sup> tamtéž

<sup>64</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8.6.2011, sp.zn. NS 28 Cdo 4431/2009

<sup>65</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.4.2013, sp.zn. 30 Cdo 2396/2012

<sup>66</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.11.2009, sp. zn. 25 Cdo 109/2008

rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (§27 odst. 2 SpŘ) a také osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon (§27 odst. 3 SpŘ).<sup>67</sup> Správní řád také v §28 obsahuje i procesní úpravu řešící pochybnosti o účastenství.<sup>68</sup> V soudním řízení správním jsou účastníky řízení žalobce a žalovaný v řízeních podle §4 odst. 1 SŘS a v řízeních dle §4 odst. 2 SŘS navrhovatel a odpůrce nebo ti, o nichž to stanoví zákon (§33 odst. 1 SŘS). Uplatňuje se zde zásada, že účastníky jsou především ti, které za účastníky označí žalobce, nicméně vzhledem k tomu, že se jedná o řízení přezkumné, je okruh žalovaných limitován a je vymezen především podle druhu jednotlivých žalob. SŘS zná také pojem osob zúčastněných na řízení (§34 odst. 1 SŘS).<sup>69</sup>

Pro všechny druhy řízení platí, že vedle účastníků řízení o věci samé je nutné považovat za účastníky dle §7 ZodpŠ i další osoby například tlumočníky, znalce, svědky, o jejichž právech se v určité fázi řízení rozhoduje. To platí i pro osoby, které jsou oprávněny podávat návrhy nebo opravné prostředky.<sup>70</sup>

## 4.2 Uplatnění nároku při nesprávném úředním postupu

### 4.2.1 Obecně o pojmu nesprávný úřední postup

V prvé řadě je potřeba připomenout, že současná právní úprava obsahuje pouze částečnou definici pojmu nesprávný úřední postup. Ze znění §13 odst. 1 a §22 odst. 1 ZodpŠ vyplývá, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, popř. ve lhůtě přiměřené ze předpokladu, že není stanovena lhůta zákonná. Z důvodu pouze částečné definice (dle mého názoru ani úplná být nemůže kvůli velké různorodosti postupů) je potřeba při vymezení tohoto pojmu spoléhat na právní teorii a zejména soudní judikaturu.<sup>71</sup> Dle nálezu pléna Ústavního soudu je *nesprávným úředním postupem postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jeho výkonu.*<sup>72</sup> Ústavní soud také dodává, že *podle konkrétních okolností může jít o jakoukoliv jinou než rozhodovací činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku*

<sup>67</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.90

<sup>68</sup> §28 odst.1 SpŘ: *Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.*

<sup>69</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.90

<sup>70</sup> DRÁPAL, Ljubomír. Občanský soudní řád: komentář. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 616

<sup>71</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností..., s. 237

<sup>72</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8.7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08

*k porušení pravidel předepsaných právními normami nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu.* <sup>73</sup> Musí se tedy jednat o nějaký nesprávný (=nezákonný) výkon veřejné moci, protože jak uvádí Ústavní soud: *Kvazideliktní odpovědnost státu vůči jednotlivci vzniká jako důsledek vadného či nedbalého nebo neodpovědného uplatňování veřejné moci, která již ze své podstaty nemůže podléhat soukromoprávním ujednáním, nýbrž naopak je třeba ji vykonávat striktně dle požadavků zákona.* <sup>74</sup> Je také zapotřebí mít na paměti, že nesprávným úředním postupem je zejména taková činnost, která je sice porušením pravidel pro počínání státního orgánu, ale nevede k vydání rozhodnutí. Ačkoliv není vyloučeno, aby škoda, za kterou stát odpovídá, byla způsobena nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací, je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou. V případě vydání rozhodnutí se bezprostředně neodrazí v jeho obsahu.<sup>75</sup> Tohle je obecné pravidlo, ze kterého ovšem existují výjimky. Jedná se například o nesprávné poučení účastníka o postupu řízení, což je nesprávný úřední postup, který se odrazil v konečném rozhodnutí.<sup>76</sup>

#### **4.2.2 Některé příklady nesprávného úředního postupu**

V této kapitole jsou jen krátce představeny pro lepší představu některé příklady, kdy stát nebo územně samosprávné celky mohou odpovídat za nesprávný úřední postup.

Může se například jednat o odpovědnost za nesprávný úřední postup spočívající ve vadném obsahu poskytovaných informací. Orgány veřejné moci při své činnosti, ať už vedou řízení, nebo mimo něj, sdělují ostatním subjektům informace. Je tomu tak, protože jim to ukládají procesní předpisy, nebo takový postup vyplývá z povahy či účelu jejich úředního postupu. V případě poskytnutí mylné informace je namístě, aby za újmu, která je způsobena nesl stát nebo územně samosprávný celek odpovědnost. Stejně tak nesou odpovědnost za opomenutí podat informaci, jestliže byly povinni informaci podat, nebo vycházela-li potřeba podat informaci z povahy věci. <sup>77</sup>

Dále se může jednat o odpovědnost za škodu na věcech nacházející se v dispozici orgánu veřejné moci. Orgány veřejné moci jsou oprávněny v určitých případech přebírat do své dispozice movité nebo nemovité věci účastníků řízení nebo i jiných osob. Může tomu tak být

---

<sup>73</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7.10.2008, sp. zn. II. ÚS 99/07

<sup>74</sup> Tamtéž

<sup>75</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.147

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.3.2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007

<sup>77</sup> MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu..., s. 58

v řízení trestním, správním, ale i exekučním a jiném. Majitelé jsou povinni dané věci vydat a omezení vlastnického práva strpět. Orgány veřejné moci jsou povinni o vydané věci pečovat tak, aby nedošlo ke škodě, a musí být vráceny ve stavu, ve kterém byly odebrány. Je potřeba si uvědomit, že se jedná o odpovědnost objektivní a nelze se jí zprostit tím, že ke škodě došlo jednáním třetích osob (např. krádež).<sup>78</sup>

Z hlediska činnosti soudů je za nesprávný úřední postup také nutné považovat označení doložky právní moci na rozhodnutí, které dosud není pravomocné. Samozřejmě i v tomto případě se jedná o odpovědnost objektivní a je rozhodující, zda právní moc byla vyznačena objektivně nesprávně, bez ohledu na to, zda lze osobě, která právní moc vyznačila, vytýkat zaviněné pochybení. Nesprávným úředním postupem může také být i dohledová činnost orgánů veřejné správy, ať už nedostatečná nebo naopak příliš striktní, která vede k neodůvodněným zásahům. Jedná se také o případy vadné vidimace. Vidimace je ověření, že opis nebo kopie se doslovně shodují s předloženou listinou a její vadné provedení představuje nesprávný úřední postup.<sup>79</sup>

Případů, kdy se orgán veřejné moci může dopustit nesprávného úředního postupu je opravdu mnohočet. Není možné v rozsahu této práce zmínit a rozebrat všechny druhy, nicméně ještě považuji za důležité nastínit jeden, a to ten asi nejčastější. Tím je případ, který zmiňuje i ZdpŠ v §13 odst. 1 a §22 odst. 1 a to je neučinění úkonu nebo nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě. Tyto lhůty nalezneme ve speciálních zákonech, které se vztahují k jednotlivým oblastem, ve kterých má být učiněn úkon či vydáno rozhodnutí. Pokud zákon nestanoví lhůtu vůbec, pak platí povinnost konat ve lhůtě přiměřené. Ke konstatování, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu je zapotřebí si zodpovědět otázku, jestli v daném případě skutečně došlo k porušení práva na přiměřenou délku řízení či provádění jiných úkonů.<sup>80</sup> Nejvyšší soud vymezil rozdíl mezi nepřiměřenou délkou řízení a vznikem průtahů v jeho průběhu. V jeho stanovisku je určeno, že *průtahy v řízení jsou jevem, kdy soud (či jiný státní orgán) nekoná v zákonem stanovené či přiměřené době, a jde tedy zpravidla (nikoliv však vždy) o příčinu nepřiměřené délky řízení. K porušení práva na přiměřenou délku řízení však dochází tehdy, jestliže řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, a to bez ohledu na to, zda v daném případě byly zaznamenány průtahy ze strany příslušného orgánu. Jinými slovy řečeno, k porušení práva na přiměřenou délku řízení může dojít i tehdy, nedošlo-li v řízení k průtahům, a naopak, i když k*

---

<sup>78</sup> Tamtéž, s.61

<sup>79</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.153-155

<sup>80</sup>FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností..., s. 239,240

*průtahům v řízení došlo, nemusí se vždy jednat o porušení práva na přiměřenou délku řízení, jestliže řízení jako celek odpovídá dobou svého trvání času, v němž je možné uzavření řízení zpravidla očekávat.*<sup>81</sup> Je nutné rozlišovat mezi řízeními, která jsou omezena zákonnými lhůtami (typicky správní řízení), a řízeními, jež zákonnými lhůtami omezena nejsou (typicky řízení soudní). Podle §13 odst. 1 věty třetí a §22 odst. 1 ZdpŠ věty třetí lze přiměřenost délky řízení zkoumat pouze u těch řízení, která nejsou omezena zákonnými lhůtami. Překročení zákonných lhůt podle vět druhých zmíněných paragrafů je sice nesprávným úředním postupem, ale jiným než způsobeným nepřiměřenou délkou řízení. Ve smyslu zákona tedy nemůže dojít k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícím v nepřiměřené délce řízení v případech porušení zákonných lhůt.<sup>82</sup> Nicméně Nejvyšší soud dovodil, že u určitých řízení a to těch, na které se vztahuje přímá aplikace čl. 6 odst. 1 Úmluvy<sup>83</sup>, je možné se zabývat otázkou přiměřenosti délky řízení.<sup>84</sup> Při hodnocení přiměřenosti délky řízení se vychází zejména z kritérií, kterými jsou složitost případu, chování poškozeného, postup příslušného orgánu a význam řízení pro účastníka.<sup>85</sup>

#### 4.2.3 Okruh oprávněných osob

Podle § 13 odst. 2 a §22 odst. 2 *má právo na náhradu škody ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda.* Můžeme si všimnout ze znění zákona, že možnost nárokovat náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem není podmíněna účastenstvím v původním řízení, jako tomu je v případě nezákonného rozhodnutí. Je tomu opravdu tak? A proč se objevuje v zákoně tato odlišnost?

Pochybnosti se neobjevují ohledně účastníků nepřiměřeně dlouhého řízení, zde je samozřejmé, že mají právo odčinění újmy. Otázkou ovšem zůstává, jak je to u jiných osob než účastníků řízení, zda mají právo na odčinění újmy spočívající v nejistotě ohledně výsledků řízení.<sup>86</sup> Ze zákonné úpravy tedy plyne, že tomu tak je. Je tomu tak i v rozsudku Nejvyššího soudu, kde uvedl, že *v případě nemajetkové újmy vzniklé v důsledku nesprávného úředního*

<sup>81</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, sp.zn. Cpjn 206/2010

<sup>82</sup> HADAMČÍK, Lukáš. V přiměřené lhůtě: odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení. Praha: Leges, 2016, s. 29,30

<sup>83</sup> Věta první: *Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.*

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.9.2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014: *jde o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku.*

<sup>85</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností..., s. 241

<sup>86</sup> HADAMČÍK, Lukáš. V přiměřené lhůtě..., s. 81

*postupu, spočívajícího v porušení práva na rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, je poškozeným ve smyslu cit. § 13 odst. 2 OdpŠk fyzická nebo právnická osoba, která byla přímo nesprávným úředním postupem dotčena, tj. osoba, u které jsou vzniklá nemajetková újma a nesprávný úřední postup ve vztahu příčinné souvislosti. Může sice nastat situace, kdy další osoby, v důsledku svého vztahu k primárnímu poškozenému, rovněž pociťují důsledky nesprávného úředního postupu, spočívající v jejich nejistotě ohledně výsledku řízení, jehož se primární poškozený účastní. Je to však nikoli přímo, ale zprostředkovaně skrze jejich vztah k primárnímu poškozenému.<sup>87</sup> Lze tedy říci, že není podstatné, zda byl poškozený účastníkem řízení, během kterého k nesprávnému úřednímu postupu došlo, ale je rozhodující, jestli poškozenému vznikla škoda případně nemajetková újma, která je v příčinné souvislosti s uvedeným postupem, tedy zda je nesprávný úřední postup se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku. Stát tedy odpovídá i jiným osobám než účastníkům řízení, v jehož rámci ke škodě došlo za předpokladu, že je v příčinné souvislosti s úředním postupem.<sup>88</sup>*

Nicméně pro mě stále nezodpovězenou otázkou zůstává, proč zákon i judikatura soudů činí rozdíl mezi oprávněnými subjekty, které mohou nárokovat škodu z titulu nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu. Existuje zde sice možnost nárokovat náhradu škody pro „opomenutého“ účastníka, ale nabízí se řešení, že by znění zákona mohlo být stejné jako nesprávného úředního postupu a škodu, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím, by mohli nárokovat ti, kterým byla v jeho důsledku škoda způsobena. Samozřejmě za podmínky příčinné souvislosti mezi škodou a nezákonným rozhodnutím.

---

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.11. 2011, sp.zn. 30 Cdo 675/2011

<sup>88</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.153-155



## 5 Předsoudní stádium uplatnění nároku na náhradu škody při výkonu veřejné moci

V této kapitole bude rozebrán postup, který musí potencionálně poškozená osoba vykonat před tím, než bude náhradu škody případně nemajetkové újmy nárokovat soudní cestou. Je zapotřebí mít na paměti, že v případě nároku vůči státu nelze bez dalšího ho uplatnit u soudu, ale osoba, která se cítí poškozená, ho musí uplatnit nejdříve u příslušného úřadu. Až v případě plného neuznání nároku a nahrazení škody případně nemajetkové újmy se lze náhrady domáhat soudní cestou. Zároveň naprosto klíčovým předpokladem k úspěšnému nahrazení škody nebo nemajetkové újmy je nárok, který není promlčen.

### 5.1 Předběžné uplatnění nároku

Zákon ukládá poškozenému, aby svůj nárok na náhradu škody vůči státu uplatnil nejdříve u příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu dle §6 ZodpŠ. Zákon, co se týče odpovědnosti za škodu územních celků, v samostatné působnosti povinnost předběžného projednání nároku neobsahuje, a není tedy podmínkou pro uplatnění nároku proti územnímu samosprávnému celku u soudu.<sup>89</sup> Smyslem podmínky je řešit důvodnost nároků nejprve mimosoudně. Jedná se o nároky soukromoprávní povahy a zhodnocení, zda jsou důvodné, v první řadě náleží státu jako škůdci, který jedná prostřednictvím svých úřadů, kterým jsou dostupné nejen znalosti o skutkových základech nároku, ale i o jejich právních otázkách včetně judikatury.<sup>90</sup> Nabízí se tedy otázka, z jakého důvodu je v zákoně tato odlišnost a jestli by nebylo vhodné nějakým způsobem předběžně projednávat i nároky proti územním samosprávným celkům při výkonu samostatné působnosti. Dle mého mínění by bylo vhodné mimosoudně projednávat i tyto nároky. Výše zmíněný názor, že se jedná o nárok soukromoprávní povahy a zhodnocení, zda jsou důvodné a po právu náleží v první řadě škůdci, by jistě šlo vztáhnout i na územní celky v samostatné působnosti. Když k tomu ještě připočteme, že se předběžným projednáním předejde řadě zbytečných soudních sporů, přišlo by mi vhodné, kdyby předběžné projednání bylo nezbytným předpokladem pro soudní uplatnění nároku i u nároků proti územním celkům v samostatné působnosti.

Jménem státu tedy jednájí ministerstva a jiné ústřední správní úřady, přestože jde ve velké většině o orgány, z jejichž přímé činnosti újma nevznikla. Tohle řešení má praktické

---

<sup>89</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.180

<sup>90</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu..., s.135

důsledky, neboť za situace, že by tato působnost byla dána jiným orgánům, by tím vznikaly nepřehledné aplikační problémy. Smyslem totiž je, pokud je to možné rychle a neformálně identifikovat nároky nesporné povahy a ty uspokojit, aniž by poškození museli předstupovat před soud.<sup>91</sup>

Zákonný požadavek na předběžné uplatnění nároku vůči státu se vztahuje i na nároky na přiměřené zadostiučinění za nemateriální újmu, která vznikla vydáním nezákonného rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem. Jednodušeji řečeno se požadavek vztahuje na všechny nároky na náhradu škody vůči státu. Je tomu tak od doby účinnosti novely ZdpŠ provedené zákonem č. 160/2006 Sb.<sup>92</sup> Sjednocení právní úpravy mělo praktické důvody. Je to vhodné zejména kvůli případům, kdy rozlišení dvou forem odpovědnosti bylo sporné a kdy odlišná právní kvalifikace nároku soudem přinášela odlišné požadavky na předběžné projednání. Poškozený, který není povinen v žalobě nárok právně kvalifikovat, byl před účinností novely povinen rozlišit formy odpovědnosti, aby splnil požadavek předběžného uplatnění nároku.<sup>93</sup>

Předběžné uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu má neformální povahu, nejsou pro ně stanoveny procesní předpisy a nevydává se žádné rozhodnutí. Buď je požadavku vyhověno a nárokovaná částka zaplacená nebo orgán nároku nevyhoví. Nesdělí-li poškozenému odmítavé stanovisko, zakládá mu uplynutí šestiměsíční lhůty možnost obrátit se na soud.<sup>94</sup> Předběžné uplatnění nároku nelze považovat za správní řízení a nevztahují se na něho ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád. Sdělení příslušného orgánu poškozenému, že jím uplatněný nárok bude či nebude uspokojen, není správním rozhodnutím, ale svou povahou je právním jednáním státu<sup>95</sup> Zákon neukládá náležitosti podání. Musí z něj být patrné alespoň vylíčení důvodů uplatnění nároku, to znamená stručný popis nesprávného úředního postupu nebo označení nezákonného rozhodnutí, aby nebyl zaměnitelný s jiným. Dále vyčíslení výše náhrady a tvrzení vztahu příčinné souvislosti. Jak už jsem zmínil, poškozený není povinen nárok právně kvalifikovat. ZdpŠ nestanoví lhůtu během které je třeba nárok u orgánu uplatnit. Limitující je běh promlčecí doby podle §32 a §33 ZdpŠ, který se po dobu projednání nároku staví dle §35 ZdpŠ.<sup>96</sup> Jestliže byl poškozený při předběžném projednání zastoupen, není mu dle zákona přiznán nárok na

---

<sup>91</sup> MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu..., s.133

<sup>92</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.6.2009. sp. zn. 25 Cdo 1891/2007

<sup>93</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.180

<sup>94</sup> Tamtéž

<sup>95</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12.4.2016, sp. zn. 30 Cdo 258/2015

<sup>96</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.181

náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech zastoupení (§31 odst. 4 ZdpŠ). Je to z důvodu, že se nepředpokládá, že by musel být poškozený v tomto ohledu zastoupen.<sup>97</sup>

V §14 odst. 2 ZdpŠ je pamatováno na případný omyl poškozeného v určení a adresování uplatnění nároku vůči příslušnému ústřednímu orgánu. Takový omyl není právně významný. Zákon výslovně stanoví, že uplatnění nároku u nepříslušného úřadu nemá z hlediska jeho právního osudu žádné důsledky. Nepříslušný úřad je povinen postoupit žádost úřadu příslušnému.<sup>98</sup> Účinky takového uplatnění nároku jsou významné především z hlediska promlčení a zákon je zachovává. Zároveň se neprodluhuje šestiměsíční lhůta předepsaná pro vyřízení věci ústředním orgánem.<sup>99</sup>

### 5.1.1 Důsledky předběžného neuplatnění nároku

Povinnost předběžného projednání nároku plyne především ze znění §15 odst. 2 ZdpŠ. Podle něj se nelze domáhat náhrady škody u soudu dříve, než uplyne šestiměsíční lhůta, která běží od uplatnění nároku poškozeným u ústředního orgánu. Neúspěšné uplatnění nároku na náhradu škody u ústředního orgánu je předpokladem uplatnění nároku u soudu.<sup>100</sup> Je důležité si uvědomit, že i přes sdělení orgánu, že škoda nebude nahrazena nebo bude nahrazena jen z části, je potřeba počkat až uplyne šestiměsíční lhůta. Až poté se stát ocitá v prodlení.<sup>101</sup> Jestliže byla žaloba podána bez předběžného projednání, soud řeší tento nedostatek podmínky řízení postupem podle §104 odst. 2 OSŘ.<sup>102</sup> Neodstranění nedostatku předběžného projednání nároku u ústředního orgánu má za následek zastavení řízení, nikoliv povinnost soudu postoupit věc příslušnému úřadu.<sup>103</sup>

Existují výjimky z povinnosti předběžného projednání nároku. Jednou z nich je situace, když žalovaný nárok přesahuje svou výší nárok v rámci předběžného projednání a úřad, u kterého měl být nárok projednán, dal jasně najevo, že jej vůbec uspokojit nehodlá. Potom je požadavek předběžného projednání nároku splněn v celé výši a postup podle §104 odst. 2 OSŘ není namístě.<sup>104</sup> Dále také v případě, když soud prvního stupně nesplnění této podmínky včas nerozpoznal, žaloba obsahující požadavek na zaplacení peněžitého zadostiučinění byla doručena úřadu, u něhož měl být nárok projednán, uplynula lhůta šesti měsíců, v níž uplatněný

---

<sup>97</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností..., s. 256

<sup>98</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu..., s.136

<sup>99</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.181

<sup>100</sup> Tamtéž

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.4.2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.6.2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007

<sup>103</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.3.2014, sp. zn. 30 Cdo 3226/2013

<sup>104</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.4.2012, sp. zn. 30 Cdo 727/2011

nárok nebyl uspokojen, a příslušný úřad dal najevo, že jej uspokojit nehodlá.<sup>105</sup> Dále také situace, kde by trvání na postupu dle § 104 odst. 2 OSŘ postrádalo rozumný smysl, nemohlo by naplnit účel sledovaný zákonem, bylo zcela formální a odporovalo by zásadám rychlosti a hospodárnosti řízení.<sup>106</sup>

Jak již bylo řečeno, stát se dostává do prodlení teprve uplynutím šesti měsíců ode dne, kdy poškozený nárok uplatnil u ústředního orgánu. Od následujícího dne po uplynutí lhůty je stát také povinen zaplatit úrok z prodlení. Z důvodu, že je lhůta splatnosti výslovně stanovena, tak se neuplatní § 1958 odst. 2 OZ. Situace je jiná v případech, kdy zákon povinnost předběžného uplatnění neukládá, tedy v případě odpovědnosti územních celků v samostatné působnosti. V těchto případech se aplikuje § 1958 odst. 2 OZ, povinnost k plnění z odpovědnosti právního vztahu tak nastává v závislosti na výzvě poškozeného.<sup>107</sup>

## 5.2 Absence promlčení nároku

### 5.2.1 Obecně k institutu promlčení

K tomu, aby byl poškozený s žalobou nebo v rámci předběžného projednání nároku úspěšný, je zapotřebí, aby jeho nárok na náhradu škody případně nemajetkové újmy nebyl promlčen. Promlčení je spojeno s principem, že každý má bděle chránit svoje práva a také s principem právní jistoty. Promlčení znamená, že právo je v důsledku uplynutí určitého časového úseku oslabeno o nárok jakožto součást konkrétního subjektivního práva. Je to tak v případě, že jej nositel po určitou dobu nechrání (neuplatňuje, nevykonává, neprosazuje). Po uplynutí této doby nositel přichází o možnost účinně bránit své právo před orgány veřejné moci, za předpokladu, že povinná osoba vznesla námitku promlčení.<sup>108</sup>

### 5.2.2 Stavení běhu promlčecích lhůt

Jak jsem již zmínil výše při uplatnění práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci je až na výjimky nezbytné, aby poškozená osoba nejdříve uplatnila své právo u ústředního orgánu dle § 14 odst. 1 ZdpŠ. Bylo by nespravedlivé, kdyby se promlčecí doby zkracovali před případným podáním žaloby k soudu o dobu, kdy nárok posuzoval příslušný orgán. ZdpŠ v § 35 odst. 1 stanoví, že *promlčecí doba neběží ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu 6 měsíců*. Po dobu, kdy je nárok

---

<sup>105</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.4.2016, sp. zn. 30 Cdo 2560/2014

<sup>106</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.6.2010, sp. zn. 25 Cdo 737/2008

<sup>107</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.185

<sup>108</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 165

posuzován příslušným úřadem neběží promlčecí doba a po sdělení stanoviska pokračuje dále ve svém běhu. Nejdéle se promlčecí doba staví na šest měsíců, bez ohledu na to, jestli se příslušný úřad k nároku vyjádřil či nikoliv.<sup>109</sup>

*Vzhledem k tomu, že běh promlčecí lhůty se podle § 35 OdpŠk staví pouze po dobu šesti měsíců, které má podle zákona příslušný úřad k projednání nároku poškozeného, musí žalobce hlídat běh promlčecí lhůty, a nikoliv neomezeně dlouho čekat, až se příslušný úřad vyjádří. Sankcí za nedodržení šestiměsíční lhůty je pro žalovanou povinnost uhradit žalobci úroky z prodlení, na běh promlčecí lhůty však doba předběžného projednání nároku delší než 6 měsíců vliv nemá. Ustanovení § 15 OdpŠk stanoví lhůtu, do kdy je třeba poškozenému náhradu přiznat (odst. 1) a zároveň dává účastníkům prostor pro to, aby mohlo dojít k mimosoudnímu vyřízení věci (odst. 2). Žalobci však nic nebrání v tom, aby žalobu k soudu podal i před uplynutím šestiměsíční lhůty, a to zejména pokud hrozí promlčení jeho práva a z postupu příslušného orgánu lze dovodit, že jeho nárok uspokojit nehodlá. Soud v takovém případě vyčká uplynutí šestiměsíční lhůty a dále pokračuje v řízení.<sup>110</sup> Z uvedeného usnesení vyplývá, že se poškozenému nemusí vyplatit otálet s podáním žaloby i přes stavení promlčecí lhůty. Soud i přes absenci předběžného projednání nároku nemůže žalobcův návrh jako předčasný zamítnout, neboť se jedná o odstranitelný nedostatek podmínky řízení, který soud bude řešit postupem podle §104 odst. 2 OSŘ. Soud vyčká na vyjádření příslušného orgánu a poté pokračuje v řízení.<sup>111</sup>*

### **5.2.3 Rozpor s dobrými mravy**

*Z judikatury Nejvyššího soudu plyne, že dobrým mravům zásadně neodporuje, namítá-li někdo promlčení práva uplatňovaného vůči němu, neboť institut promlčení přispívající k jistotě v právních vztazích je institutem zákonným, a tedy použitelným ve vztahu k jakémukoliv právu, které se podle zákona promlčuje. Uplatnění promlčecí námitky by se přičilo dobrým mravům jen v těch výjimečných případech, kdy by bylo výrazem zneužití tohoto práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil, a vůči němuž by za takové situace zánik nároku na plnění v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil. Je přitom nutno zdůraznit, že tyto okolnosti by musely být naplněny v natolik výjimečné intenzitě, aby byl odůvodněn tak významný zásah do principu právní jistoty, jakým*

---

<sup>109</sup> Tamtéž

<sup>110</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16.8.2011, sp. zn. 30 Cdo 2651/2010

<sup>111</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.12.2011, sp. zn. 30 Cdo 1529/2011

je odepření práva uplatnit námitku promlčení.<sup>112</sup> Je potřeba dodat, že zmíněný judikát ještě pracuje se starým občanským zákoníkem. Uvedené závěry lze považovat za platné i za účinnosti současného občanského zákoníku, ale je třeba podotknout, že nový občanský zákoník na rozdíl od starého, ze kterého stále většina judikatury (týkající se dobrých mravů) vychází, upravuje některé ze zásad, s nimiž musí být aplikace institutu promlčení v souladu. V současné době je tedy zapotřebí při hodnocení uplatněné námitky promlčení věnovat více pozornosti principu ochrany dobré víry, principu poctivosti a zákazu zjevného zneužití práva (§6-§8 OZ). Vedle toho samozřejmě stále figuruje soulad s dobrými mravy (§2 odst. 3 OZ). Je zde taky vhodné podotknout, že některé z případů, které bylo dříve nutno posuzovat jako v rozporu s dobrými mravy, nyní výslovně OZ upravuje jako důvod pro stavení promlčecích lhůt.<sup>113</sup> Je tomu například v případě dle §650 OZ, podle kterého promlčecí lhůta neběží po dobu, kdy se věřiteli hrozbou brání právo uplatnit. To platí i v případech, kdy věřitel právo neuplatnil a byl dlužníkem nebo osobou dlužníku blízkou uveden v omyl. Dále dle §651 OZ promlčecí lhůta neběží po dobu, dokud trvá vyšší moc, která věřiteli v posledních šesti měsících promlčecí lhůty znemožnila právo uplatnit. I tato situace byla podle staré úpravy řešená pomocí institutu dobrých mravů. Nicméně námitka rozporu s dobrými mravy ve vztahu k odpovědnosti státu zůstává zachována v situacích, kdy v důsledku pochybení státu dojde k uplynutí objektivní lhůty dříve, než poškozenému vznikne nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy.<sup>114</sup> Bylo tomu tak například v případě, kdy došlo k uplynutí promlčecí lhůty počítané od vydání nezákonného rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení dohody o vydání pozemku a poškozená se o vzniku újmy dozvěděla (začala běžet subjektivní lhůta) až poté co objektivní lhůta uplynula.<sup>115</sup>

#### **5.2.4 Promlčení nároku na náhradu škody**

Podle §32 odst. 1 se *nárok na náhradu škody podle tohoto zákona se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá*. Jedná se o subjektivní promlčecí lhůtu, jejíž počátek běhu závisí na dvou podmínkách. První z nich je, že se poškozený dozvěděl o škodě. Vědomost o škodě neznamená, aby znal poškozený výši škody přesně. Postačuje, nabyli-li vědomost o rozsahu majetkové újmy vyjádřitelné v penězích, a to alespoň v přibližné sumě s možností jejího dodatečného zpřesnění v soudním řízení.<sup>116</sup> Druhou

---

<sup>112</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.5.2011, sp. zn. 30 Cdo 4112/2010

<sup>113</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.380

<sup>114</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu..., s.295

<sup>115</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.3.2014, sp. zn. 30 Cdo 2014/2013

<sup>116</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2758/2004

podmínkou je vědomost poškozeného o tom, kdo za škodu odpovídá. Postačí rozlišení, jestli odpovídá stát nebo územní samosprávný celek. Pouze rozpoznání, kdo odpovídá mezi těmito odpovědnými subjekty má z hlediska ustanovení zákona význam.<sup>117</sup> Dané tvrzení podporuje i rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, když v jednom ze svých rozhodnutí tvrdí, že *pro počátek běhu promlčecí lhůty na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem orgánu státu není rozhodná vědomost poškozeného o tom, který orgán škodu způsobil.*<sup>118</sup> Výše uvedené se týká nároků na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Co se týče subjektivní promlčecí lhůty při náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím, zákon obsahuje speciální úpravu. Ve větě druhé §32 odst. 1 ZodpŠ je totiž stanoveno, že *je-li podmínkou pro uplatnění práva na náhradu škody zrušení rozhodnutí, běží promlčecí doba ode dne doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí.* Jak již bylo v práci zmíněno, zákon vyžaduje jako podmínku odpovědnosti, aby bylo rozhodnutí pro nezákonnost změněno nebo zrušeno. S tím souvisí také běh promlčecí lhůty, která začíná běžet v okamžiku, kdy je tato podmínka naplněna, tedy v okamžiku, kdy poškozenému bylo zrušovací rozhodnutí doručeno, případně oznámeno (např. vyhlášením). Je to z důvodu, aby promlčecí lhůta neběžela již před zrušením nezákonného rozhodnutí, v době, kdy ještě nemůže svůj nárok uplatnit. Kdy se rozhodnutí ve vztahu k účastníku považuje za doručené, upravují jednotlivé speciální procesní předpisy. Přestože znění §32 odst. 1 ZodpŠ výslovně nestanoví jako podmínku pro počátek běhu promlčecí lhůty právní moc rozhodnutí, tato podmínka je obsažena v §8 ZodpŠ.<sup>119</sup> Je to také dovozeno judikatorně, když v jednom rozhodnutí Nejvyššího soudu je stanoveno, že poškozenému nemohla začít běžet promlčecí lhůta dříve než ode dne nabytí právní moci zrušovacího rozhodnutí, přestože se subjektivně o vzniku škody a o tom, kdo za ni odpovídá, mohl dozvědět již dříve.<sup>120</sup>

Zákon pro případy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím obsahuje také objektivní promlčecí lhůtu. Je zakotvena v §32 odst. 2 ZodpŠ. Podle jeho znění *se nárok nejpozději promlčí za deset let ode dne, kdy poškozenému bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda; to neplatí, jde-li o škodu na zdraví.* Toto ustanovení se nevztahuje na škodu na zdraví a na škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Na tyto škody se vztahuje §32 odst. 1 ZodpŠ. Zákon tedy stanoví v případě nároků na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím kombinovanou subjektivní a objektivní

---

<sup>117</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.381

<sup>118</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.4.2004, sp. zn. 25 Cdo754/2003

<sup>119</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 381

<sup>120</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10.2.2014, sp. zn. 30 Cdo 2485/2013

promlčecí lhůtu, které běží nezávisle na sobě a k promlčení dochází, jestliže jedna z nich celá uplyne. Délka objektivní promlčecí lhůty je deset let a počíná běžet toho dne, kdy bylo poškozenému doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda. Uvedeným dnem je třeba v souladu s odst. 1 rozumět den, kdy nastaly účinky nezákonného rozhodnutí.<sup>121</sup> *Okamžik, kdy v důsledku nezákonného rozhodnutí škoda skutečně vznikla, není rozhodující. Protože objektivní promlčecí doba běží nezávisle na tom, kdy se poškozený dozví o vzniku škody (doručení zrušovacího rozhodnutí) a kdy mu započne běh doby subjektivní, může objektivní promlčecí doba i při své délce uplynout dříve, než se poškozený o vzniku škody dozví.*<sup>122</sup> V dalším rozsudku se Nejvyšší soud odklonil od stávající judikatury, když velký senát občanskoprávního kolegia dospěl k závěru, že *doručení (oznámení) nezákonného rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda v uvedeném ustanovení zahrnuje i vznik škody samé, neboť jen tak se právo na náhradu škody nepromlčí v důsledku uplynutí objektivní promlčecí lhůty dříve, než škoda vůbec vznikne.*<sup>123</sup> V dané věci tedy došlo k judikatornímu posunu. Především judikatura vycházela z jazykového výkladu zákona, který nebyl vhodný, protože vede k závěru, který je v rozporu se smyslem a účelem promlčení. Právo na náhradu škody se nemůže promlčovat v době, kdy dosud nevznikla škoda, a tedy ani právo na její náhradu.<sup>124</sup> V současné době se tedy v dané otázce vychází z této koncepce promlčení, kterou stanovil velký senát občanskoprávního kolegia. Jestliže objektivní doba uplynula dříve než subjektivní z důvodu na straně státu k tíži poškozeného, uplatnění námitky promlčení by mohlo být zcela výjimečně v rozporu s dobrými mravy.<sup>125</sup>

Výše uvedené se nevztahuje na náhradu škody na zdraví, na něž se vztahuje pouze lhůta subjektivní. Poškozený na zdraví má tedy co se týče promlčení délku promlčecí lhůty zcela ve svých rukou a závisí na něm, jestli nechá marně uplynout tříletou lhůtu běžící od okamžiku, kdy se dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá, nebo od okamžiku doručení zrušovacího rozhodnutí.<sup>126</sup>

### **5.2.5 Promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy**

Dle §32 odst. 3 ZdpŠ *se nárok na náhradu nemajetkové újmy podle tohoto zákona promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději*

---

<sup>121</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu..., s.297,298

<sup>122</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.10.2012, sp. zn. 30 Cdo 3825/2011

<sup>123</sup> Usnesení nejvyššího soudu ze dne 12.4.2017, sp. zn. 31 Cdo 4835/2014

<sup>124</sup> Tamtéž

<sup>125</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.10.2012, sp. zn. 30 Cdo 3825/2011

<sup>126</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 383



však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. Vznikla-li nemajetková újma nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo.

Výše uvedené ustanovení je komplexní úpravou běhu promlčecí lhůty pro nároky na náhradu nemajetkové újmy. Nevztahuje se na nemajetkovou újmu vzniklou z poškození zdraví, která se nadále ve smyslu tohoto zákona považuje za škodu. Ustanovení v sobě kombinuje dvě promlčecí lhůty, šestiměsíční subjektivní a desetiletá objektivní. I v případě promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy platí, že k promlčení dojde marným uplynutím jedné z promlčecích lhůt, a to i v případě, pokud ještě druhá promlčecí lhůta běží.<sup>127</sup> Jestliže objektivní promlčecí lhůta skončila dříve, než počala svůj běh lhůta subjektivní, je možné uvažovat o tom, jestli vznesená námitka promlčení není v rozporu s dobrými mravy.<sup>128</sup> Vedle možnosti promlčení nároku na zadostiučinění v penězích *se podle § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. promlčuje i nárok na náhradu nemajetkové újmy osobní povahy, zejména v podobě konstatování porušení práva nebo omluvy.*<sup>129</sup> V případě, že je nárok založen na přímé aplikaci Úmluvy dle čl. 5 odst. 5<sup>130</sup>, promlčuje se v obecné promlčecí lhůtě obsažené v OZ.<sup>131</sup> Co se týče zmiňovaného článku Úmluvy, považují za vhodné zde zmínit, že náhrada nemajetkové újmy byla do ZodpŠ přidána až novelou provedenou z. č. 160/2006 Sb. Nicméně velký senát Nejvyššího soudu dospěl k závěru, že *právo na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě či trestu, které bylo vydáno před účinností zákona č. 160/2006 Sb., lze přiznat za dobu od 18. 3. 1992 přímou aplikací čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*<sup>132</sup>

*Počátek běhu šestiměsíční subjektivní promlčecí doby podle § 32 odst. 3 OdpŠk se odvíjí od vědomosti poškozeného, že došlo k nemajetkové újmě, tedy ode dne, kdy se poškozený dozvěděl, že v jeho poměrech nastaly nepříznivé důsledky*<sup>133</sup>. Vědomost o vzniku nemajetkové újmy v sobě nezahrnuje vědomost o všech následcích zásahu do práv poškozeného. Ta je až rozhodující ve vztahu k rozsahu vzniklé nemajetkové újmy, nikoliv pro vědomost, že

<sup>127</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu..., s.298

<sup>128</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.5.2011, sp. zn. 30 Cdo 4112/2010

<sup>129</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.4.2013, sp.zn. 30 Cdo 2387/2012

<sup>130</sup> Každý, kdo byl zatčen nebo zadržen v rozporu s ustanoveními tohoto článku, má nárok na odškodnění.

<sup>131</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14.7.2015, sp. zn. 30 Cdo 1773/2013

<sup>132</sup> Rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008

<sup>133</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.10.2014, sp. zn. 30 Cdo 1249/2014

nemajetková újma vznikla.<sup>134</sup> Z tohoto důvodu například *nemajetková újma poškozeného vzniká v průběhu samotného trestního stíhání a ve stejném okamžiku si rovněž obviněný uvědomuje nepříznivé důsledky trestního stíhání doléhající na jeho osobu. Subjektivní promlčecí doba u nároku na odškodnění nemajetkové újmy způsobené trestním stíháním, které neskončilo odsuzujícím trestním rozhodnutím, tedy počíná běžet od okamžiku, kdy se obviněný o vzniklé nemajetkové újmě dozvěděl, tj. v průběhu trestního stíhání. Teprve zastavením trestního stíhání je však naplněn odpovědnostní titul státu. Subjektivní promlčecí doba tedy počíná běžet od okamžiku, kdy obviněnému bylo oznámeno rozhodnutí, jímž bylo trestní stíhání zastaveno, tedy obdobně jako u nároku na náhradu škody podle § 32 odst. 1 OdpŠk.*<sup>135</sup> Stejně tomu je i v jiných řízeních, ve kterých bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, a byla tím způsobena poškozenému nemajetková újma. V takových případech je zapotřebí pro uplatnění nároku zrušení nebo změna nezákonného rozhodnutí. Nejvyšší soud uvedl, že *není rozumného důvodu pro stanovení různého počátku běhu subjektivní promlčecí doby u nároku na náhradu škody podle § 32 odst. 1 OdpŠk a nároku na náhradu nemajetkové újmy podle § 32 odst. 3 OdpŠk.*<sup>136</sup> Šestiměsíční promlčecí lhůta je poměrně krátká. Zákonodárcem byla zvolena z důvodu znění čl. 35 Evropské úmluvy, který obsahuje stejně dlouhou dobu pro přijatelnost stížnosti k Evropskému soudu.<sup>137</sup> Ustanovení §32 odst. 3 přezkoumával Ústavní soud na základě ústavní stížnosti, ale shledal stížnost jako neopodstatněnou.<sup>138</sup>

Objektivní promlčecí lhůta v případě nároku na náhradu nemajetkové újmy počíná svůj běh ode dne, kdy nastala první skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. V případě vzniku nemajetkové újmy způsobené nezákonným je tím okamžikem den, kdy nastaly účinky rozhodnutí. Není podstatné, kdy byly dané účinky popřeny vydáním měnicího nebo zrušujícího rozhodnutí. Jestliže je újma způsobena nesprávným úředním postupem, objektivní promlčecí lhůta počíná běžet od okamžiku, kdy k nesprávnému úřednímu postupu došlo. V případě, že k nesprávnému úřednímu postupu docházelo po delší časový úsek, tak počátek běhu objektivní promlčecí lhůty je spojen s jeho koncem, nikoli začátkem. Je tomu tak s ohledem na znění Listiny, kde v čl. 4 odst. 4 je obsažen princip, podle kterého je potřeba šetřit smysl a účel práv.<sup>139</sup>

---

<sup>134</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu..., s.298

<sup>135</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.11.2011, sp. zn. 30 Cdo 96/2011

<sup>136</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2371/2009

<sup>137</sup>MATES, Pavel a Jakub SEVERA. Odpovědnost státu..., s.137

<sup>138</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 20.03.2013, sp. zn. I ÚS 2781/2012

<sup>139</sup> IŠTVÁNEK, František. Zákon o odpovědnosti za škodu..., s.299

Věta druhá §32 odst. 3 ZdpŠ obsahuje speciální ustanovení, které dopadá na případy újem způsobených nepřiměřenou délkou řízení. Běh subjektivní a objektivní lhůty je modifikován konstrukcí nemožnosti uplynutí lhůty, pro kterou je rozhodující konec řízení, ve kterém k průtahům došlo. K promlčení nemůže dojít dříve, než uplyne šest měsíců od skončení tohoto řízení. Na řízení je potřeba nahlížet jako na jeden celek a náhradu nemajetkové újmy je možné požadovat do šesti měsíců od skončení řízení i v případech, kdy průtahy nastaly jen v některé fázi řízení. Do řízení je nutno započítat i případné řízení o dovolání, kasační stížnosti, ústavní stížnosti, přestože bylo toto řízení pro poškozeného neúspěšné. Tento závěr neplatí v případech, kdy poškozený podal zjevně opožděné dovolání pouze s cílem zvrátit marné uplynutí promlčecí lhůty.<sup>140</sup> V případech, kdy na nalézací řízení navazuje řízení vykonávací, je za konec řízení považován konec řízení vykonávacího. Je tomu tak pouze pokud poškozený svoji újmu odvozuje od celkové délky nalézacího i vykonávacího řízení. Jestliže bylo nepřiměřeně dlouhé pouze řízení nalézací, je zapotřebí za počátek běhu promlčecí lhůty označit den, kdy nabylo právní moci poslední v něm vydané rozhodnutí.<sup>141</sup> Do celkové doby řízení se naopak nepočítá řízení o stížnosti pro porušení zákona.<sup>142</sup>

Zvláštní úpravu promlčecí lhůty ZdpŠ také obsahuje v §33, který stanovuje, že *nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření se promlčí za dva roky ode dne, kdy nabylo právní moci zprošťující rozhodnutí, rozhodnutí, jímž bylo trestní řízení zastaveno, zrušující rozhodnutí, rozhodnutí, jímž byla věc postoupena jinému orgánu, nebo rozhodnutí odsuzující k mírnějšímu trestu*. S přihlédnutím k velkému dopadu uvedených rozhodnutí ve sféře poškozeného, který je výkonem vazby, trestu nebo ochranného opatření bezprostředně postižen, lze konstruování subjektivní lhůty odvíjející se od vědomosti poškozeného označit za nadbytečné. Zákon tedy upravuje pouze objektivní promlčecí lhůtu v trvání dvou let. Její počátek se váže v návaznosti na podmínky odpovědnosti k právní moci následného rozhodnutí vydaného v trestním řízení, jímž rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nabylo charakter rozhodnutí, s nímž zákon spojuje povinnost státu poskytnout odškodnění<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 384,385

<sup>141</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.3.2012, sp. zn. 30 Cdo 4590/2010

<sup>142</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.4.2012, sp. zn. 30 Cdo 3055/2011

<sup>143</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 401

## 6. Soudní stádium uplatnění nároku na náhradu škody při výkonu veřejné moci

Podle znění §15 odst. 2 ZdpŠ *domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen*. Jak již jsem zmínil výše v práci, pro uplatnění nároku na náhradu škody je zapotřebí, až na judikatorně dovozené výjimky, předběžné projednání nároku u příslušného úřadu. To platí také pro nároky na náhradu nemajetkové újmy. Pro připomenutí se daná podmínka nevztahuje na případy odpovědnosti územních celků v samostatné působnosti. Zákon stanoví lhůtu šesti měsíců, která se počítá od uplatnění nároků poškozeným, v níž musí příslušný úřad věc předběžně projednat a případnou škodu či újmu poškozenému nahradit (§15 odst. 1 ZdpŠ). Možnost soudního uplatnění nároku pak nastává až marným uplynutím této lhůty, a to i v případě, jestliže příslušný úřad (§6 ZdpŠ) už dříve sdělil své zamítavé stanovisko.<sup>144</sup> Až po uplynutí lhůty šesti měsíců se stát jako dlužník z odpovědnostního závazkového vztahu ocitá v prodlení a teprve ode dne následujícího má také povinnost zaplatit také úrok z prodlení.<sup>145</sup> Jestliže byla žaloba podána bez předběžného projednání, jedná se o odstranitelný nedostatek podmínek řízení a je na místě postup podle §104 odst. 2, nikoliv zamítnutí žaloby. V případech, kde zákon předběžné projednání nároku ústředním orgánem nevyžaduje, tedy obě formy odpovědnosti územních celků v samostatné působnosti, nastupuje režim dle §1958 odst. 2 OZ, protože lhůta splatnosti v ZdpŠ stanovena není. Povinnost k plnění z odpovědnostního vztahu tak nastává v závislosti na výzvě poškozeného.<sup>146</sup>

### 6.1 Příslušnost soudu

Dle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu *o nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle ZdpŠ rozhodují soudy v občanském soudním řízení*.<sup>147</sup> Nárok na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. se uplatňuje u okresního soudu, který je věcně příslušný k projednání věci v prvním stupni (§9 odst. 1 OSŘ), místně příslušný je obecný soud žalovaného (§84 OSŘ). V případě, že je žalován stát, jedná se o okresní soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná podle zvláštního předpisu, a nelze-li jej tímto způsobem určit, je příslušný soud,

---

<sup>144</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností..., s.256

<sup>145</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.4.2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001

<sup>146</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 185

<sup>147</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.5.2005, sp. zn. Na 12/2005

v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo. Jestliže za stát vystupuje Úřad pro zastupování ve věcech majetkových, tak obecným soudem je okresní soud, v jehož obvodu sídlí územní pracoviště, které v řízení zabezpečuje činnost úřadu. Směřuje-li žaloba proti územnímu samosprávnému celku, je místně příslušný okresní soud, v jehož obvodu má území obec (§85 odst. 6 OSŘ) nebo v jehož obvodu mají sídlo orgány vyššího územního samosprávného celku (§85 odst. 7 OSŘ). Žalobce má také možnost využít příslušnost danou na výběr dle §87 odst. 1 písm. b) OSŘ, který opravňuje podat žalobu soudu, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody, namísto obecného soudu žalovaného.<sup>148</sup>

## 6.2 Náležitosti žaloby

Co se týče náležitostí žaloby, musí z ní být patrné, kterému soudu je určena, musí být datována a podepsána žalobcem (případně jeho zástupcem). Dále musí obsahovat označení účastníků, označení důkazů, jichž se dovolává, vylíčení rozhodných skutečností a musí z ní být patrné, čeho se žalobce domáhá. Jedná se o sporné řízení, které je ovládáno dispoziční zásadou a platí, že soud je žalobou vázán. Nárok uplatněný žalobou je charakterizován vylíčením skutkových okolností, kterými žalobce svůj nárok zdůvodňuje. Skutkovým základem v kombinaci s žalobním petitem je vymezení základu nároku uplatněného žalobou, který je předmětem řízení. Skutkovým vymezením nároku žalobou je soud vázán.<sup>149</sup> Právní kvalifikace nároku žalobcem není pro soud závazná, neboť právní posouzení věci podle předpisů hmotného práva náleží soudu.<sup>150</sup>

### 6.2.1 Označení žalovaného

Jak jsem již zmínil soudní řízení o nároku na náhradu škody případně nemajetkové újmy podle ZdpŠ je řízením sporným. Vymezení účastníků řízení se zakládá čistě procesním způsobem podle §90 OSŘ, který stanovuje, že *účastníky řízení jsou žalobce a žalovaný*. Žalovaným je ten, koho žalobce v žalobě za žalovaného označil. Musí tak učinit způsobem, aby bylo zřejmé, kdo je účastníkem řízení a aby ho nebylo možné zaměnit s někým jiným a aby s ním mohl soud jednat.

Označení státu jako účastníka řízení musí obsahovat označení státu a označení příslušné organizační složky, která je oprávněna za stát před soudem vystupovat.<sup>151</sup> Pasivně

---

<sup>148</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 185,186

<sup>149</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností..., s. 258

<sup>150</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.1.2002, sp. zn. 25 Cdo 643/2000

<sup>151</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s.186

legitimovaným subjektem je tedy v případě odpovědnosti státu za škodu stát, tedy Česká republika. Způsobilý samostatně jednat před soudem je nicméně až v součinnosti se státním orgánem.<sup>152</sup> Jak uvádí Nejvyšší soud: *Česká republika je sice způsobilá být účastníkem řízení, avšak způsobilá samostatně jednat před soudem je jen ve spojení se státním orgánem, jehož se věc týká.*<sup>153</sup> Ustanovení §6 ZdpŠ vymezuje, který úřad (ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad) je oprávněn jednat jménem státu. Takto určený úřad na základě §6 odst. 5 ZdpŠ jedná za stát jako organizační složka státu v řízení před soudem, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak. Nejedná se o zastoupení státu, ale přímo o jednání jménem státu. Za stát může před soudem vystupovat ve věci týkající se téhož nároku pouze jedna organizační složka státu (§ 21a odst. 4 OSŘ, § 21 odst. 5 OSŘ). V případech, kdy je uplatňováno více nároků se samostatným skutkovým základem, je možné, aby jménem státu jednalo více úřadů, každý ve vztahu k jednomu z uplatňovaných nároků. Správné označení žalovaného je tedy stát-úřad oprávněný jednat jménem státu, konkrétně např. Česká republika-Ministerstvo spravedlnosti, nebo Česká republika, jednající Ministerstvem spravedlnosti. Správnou variantou může také být Česká republika, jednající Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, pokud došlo k dohodě mezi příslušným úřadem podle §6 ZdpŠ a Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových (§ 6 odst. 1 z. č. 201/2002 Sb.).<sup>154</sup>

*Řádné označení státu jako žalovaného účastníka řízení označení je náležitostí řádného návrhu, bez níž nelze v řízení pokračovat. Stát jako účastník je označen řádně, je-li současně s ním označen příslušný státní orgán, jehož se věc týká, s uvedením jeho názvu a čísla. Není-li žalovaný stát takto řádně označen (například proto, že státní orgán, jehož se věc má týkat, není vůbec uveden, nebo je za něj označen někdo, kdo neexistuje nebo není státním orgánem), soud ve smysle § 43 OSŘ žalobce poučí a vyzve ho k doplnění či opravě žaloby. Nenapraví-li žalobce uvedený nedostatek přes poučení o možnosti zastavení řízení ve stanovené lhůtě, soud řízení zastaví.*<sup>155</sup> V současné době se žaloba podle § 43 odst. 2 OSŘ odmítá.

Od takové situace je potřeba odlišit případy, kdy žalobce v žalobě označí místo státu úplně, určitě a srozumitelně za účastníka řízení subjekt, který nemá způsobilost být účastníkem řízení (např. organizační složka státu). V takovém případě se nejedná o vadu podání, ale o

---

<sup>152</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 185

<sup>153</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.11.1996, sp. zn. 3 Cdon 451/1996

<sup>154</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 185,186

<sup>155</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.11.1996, sp. zn. 3 Cdon 451/1996

neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Soud je povinen v jakémkoliv stádiu řízení k tomuto nedostatku přihlídnout a řízení zastavit (§ 103 OSŘ, § 104 odst. 1 OSŘ). Tento přístup ale změnila benevolentnější judikatura Ústavního soudu.<sup>156</sup> Například uvedl, že *není věcí soudu, aby žalobce poučoval o hmotném právu, a tedy ani v otázce věcné legitimace, to však neznamená, že by soud neměl žalobce poučit ve věci správného označení účastníků, tj. i tehdy, je-li žalován někdo, kdo nemá způsobilost být účastníkem řízení. Tento názor zastává ÚS proto, že způsobilost být účastníkem řízení je procesní podmínkou řízení, kterou soud zkoumá z úřední povinnosti, a jejíž nedostatek vede k zastavení řízení. Soud by tedy měl dříve, než řízení zastaví, dát možnost věc napravit.*<sup>157</sup> Jestliže žalobce přes označení pouze organizační ve vylíčení skutkového děje sděluje, že svůj nárok vznáší vůči státu jako takovému, jde o rozpor mezi označením účastníka a obsahem žaloby. V takovém případě je prostor pro procesní poučení směřující k odstranění takového nedostatku. Jestliže však žalobce přesto setrvává na požadavku, aby povinnost k náhradě byla uložena přímo organizační složce, nelze postupovat jinak než řízení zastavit.<sup>158</sup>

V případě, že žalobce označí za žalovaného správně Českou republiku a také organizační složku, která však není oprávněna jednat za stát před soudem podle § 6 ZdpŠ, nejde ani o nedostatek podmínky řízení, ani o vadu žaloby. Jelikož § 21a odst. 1 ve spojení s § 6 OSŘ kogentně stanoví, kdo za stát v řízení vystupuje a jedná, je povinností soudu z vlastní iniciativy označit v rozhodnutí správný úřad jednajícím jménem státu. O tom, že bude jednáno s jiným úřadem, se nevydává speciální rozhodnutí, ale soud se správným úřadem začne jednat. V případě omylu soudu o tom, se kterou organizační složkou má jednat, způsobuje vadu řízení, která může mít vliv na správnost rozhodnutí.<sup>159</sup>

## 6.2.2 Vymezení nároku

Jedná se o sporné řízení ovládané dispoziční zásadou, to znamená, že soud je vázán žalobou. Nárok uplatňovaný žalobou je charakterizován vylíčením skutkových okolností, kterými žalobce odůvodňuje svůj nárok. Skutkový základ ve spojení s žalobním petitem je pak vymezením základu nároku, který je předmětem řízení. Rozhodující skutečnosti jsou údaje,

---

<sup>156</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 186, 187

<sup>157</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21.4.1999, sp. zn. I ÚS 338/97

<sup>158</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 187

<sup>159</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 187, 188

kteřé musí žalobce sdělit, aby bylo zřejmé, o čem a na jakém podkladě má soud rozhodnout, a ktere v případě, že budou prokázány, umožňují žalobě vyhovět.<sup>160</sup>

Z vylíčení skutkových okolností musí vyplývat právní důvod požadovaného plnění. Právní kvalifikace nároku žalobcem není pro soud závazná, neboť právní posouzení věci podle hmotného práva náleží soudu. Z tohoto důvodu není žalobce povinen uvádět ustanovení zákona nebo jiného předpisu, kterým svůj nárok odůvodňuje. Jestliže lze nárok posoudit po právní stránce jinak, než je žalobcem navrhováno, je povinností soudu takto nárok posoudit. Skutkovým vymezením nároku je soud vázán a není oprávněn přiznat žalobci plnění na základě jiného skutkového základu. Je tomu tak z důvodu, že by přiznal žalobci plnění na základě jiného nároku, než který je předmětem řízení. Žalobce plní vylíčením rozhodujících skutečností povinnost tvrzení, která je uložena § 101 odst. 1 písm. a) OSŘ. Dále musí označit důkazy, na kterých tyto rozhodující skutečnosti staví a tím plní povinnost důkazní podle § 120 odst. 1 OSŘ. Důsledkem neunesení těchto procesních povinností je neúspěch ve sporu.<sup>161</sup>

Žalobce je povinen tvrdit a prokazovat především vznik škody. Na žalobci leží důkazní břemeno, zda škoda skutečně vznikla a musí existovat nejpozději v době, kdy soud o nároku rozhoduje (§ 154 OSŘ).<sup>162</sup> *Rozhodující je tedy skutkový stav věci, jaký je v době, kdy soud vyhlašuje své rozhodnutí, a nikoli stav, který s větší či menší pravděpodobností v nejbližší době nastane.*<sup>163</sup> *Neexistuje-li škoda v době rozhodování soudu o uplatněném nároku na její náhradu, byl nárok uplatněn předčasně, což má za následek zamítnutí žaloby, tzv. „pro tentokrát“, aniž by bylo třeba zabývat se splněním dalších předpokladů odpovědnosti za škodu.*<sup>164</sup>

Odlíšná je situace v případě nároku uplatňovaného z titulu nepřiměřené délky řízení. *Evropský soud pro lidská práva*<sup>165</sup> v této otázce vychází ze „silné, ale vyvratitelné domněnky“, že nepřiměřená délka řízení znamená pro stěžovatele morální újmu a žádné důkazy v tomto ohledu v zásadě nevyžaduje. S tímto názorem se Nejvyšší soud beze zbytku ztotožňuje a uzavírá, že porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě samo o sobě zakládá vyvratitelnou domněnku v tom směru, že jím byla způsobena dotčeným osobám imateriální újma, za kterou jim náleží přiměřené zadostiučinění ve smyslu § 31a odst. 1 OdpŠk. Je pak věcí státu, zda se na

---

<sup>160</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. Odpovědnost za škodu..., s. 188

<sup>161</sup> Tamtéž

<sup>162</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností..., s. 258

<sup>163</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.7.2008, sp. zn. 25 Cdo 5109/2007

<sup>164</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21.8.2007, sp. zn. 25 Cdo 471/2007

<sup>165</sup> Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 3. 2006 ve věci Apicella proti Itálii, č. 64890/01



*základě okolností konkrétního případu pokusí danou domněnku vyvrátit.<sup>166</sup> Důkazní břemeno se tedy v zásadě obrací. To neznamená ovšem, že žalobce může zůstat úplně nečinný. Nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí a § 22 odst. 1 věty třetí zákona je třeba tvrdit a není-li úspěšně popřena anebo nepostačuje-li konstatování porušení práva, přizná se za ni zadostiučinění v penězích. Dále je ve stanovisku uvedeno, že takové tvrzení bude zpravidla přinejmenším obsahově vyjádřeno v potřebném rozsahu v žalobě poměrem vylíčení rozhodujících skutečností a toho, čeho se žalobce domáhá (§ 79 odst. 1 o.s.ř.) v rovině alespoň povšechného vysvětlení motivace k uplatňování nároku<sup>167</sup>*

Žalobní petit, tedy požadavek, čeho se žalobce domáhá, nelze vykládat tak, že by žalobce byl povinen učinit soudu návrh na znění výroku jeho rozsudku. Uvede, čeho se domáhá také tím, že v žalobě přesně a jednoznačně označí povinnost, která má být žalovanému uložena rozhodnutím soudu. Pokud požaduje peněžité plnění, musí být z žaloby patrné, jakou sumu má žalovaný zaplatit. Není-li schopný žalobce přesnou výši určit, musí ji uvést alespoň v přibližné výši. Pokud žalobce požaduje, aby bylo rozhodnuto o více peněžitých nárocích se samostatným skutkovým základem, musí vedle vylíčení rozhodných okolností k jednotlivým uplatněným nárokům uvést peněžité částky, které z titulu každého jednotlivého nároku uplatňuje.<sup>168</sup>

### **6.3 Překážka věci rozsouzené a překážka věci zahájené**

Jestliže žalobce uplatňuje nároky odvozené od stejného nesprávného výkonu veřejné moci ve více samostatných řízení, je zapotřebí zkoumat, zda není dána překážka věci rozsouzené (*res iudicata*) nebo překážka věci zahájené (*překážka litispendence*), jinými slovy, nemá-li být v řízení projednávána stejná věc.<sup>169</sup> *Pro překážku věci pravomocně rozhodnuté je rozhodující stav v době, kdy o ní soud rozhoduje, nejde-li o totožnost účastníků již při zahájení řízení. Proto pokud odvolací soud rozhodoval o nároku téhož žalobce na totéž plnění, odůvodněným totožnými skutkovými okolnostmi, avšak proti jinému subjektu, než byl dříve žalován a o němž bylo soudem rozhodnuto v pravomocně skončeném řízení, nemůže jít o překážku věci pravomocně rozhodnuté.<sup>170</sup>* V případě nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení je podstatné, jak žalobce svůj nárok skutkově vymezí. Pokud žalobce požaduje odškodnění pouze za délku řízení jen do podání žaloby, pak je soud

<sup>166</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.9.2010, sp. zn. 30 Cdo 958/2009

<sup>167</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13.4.2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

<sup>168</sup> VOJTEK, Petr a Vít BÍČÁK. *Odpovědnost za škodu...*, s. 188,189

<sup>169</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. *Nemajetková újma...*, s. 192

<sup>170</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 25 cdo 4287/2009

jeho návrhem vázán a nemůže přisoudit náhradu za období delší. Pokud je naopak z žaloby zřejmé, že konec řízení žalobce nevymezil, pak je soud povinen při rozhodování vycházet ze stavu posuzovaného řízení ke dni svého rozhodování podle § 154 odst. OSŘ, což platí i pro řízení odvolací.<sup>171</sup> *V případě, kdy žalobce opětovně uplatňuje nárok na náhradu újmy způsobené nesprávným úředním postupem spočívajícím v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě, pak překážka věci rozsouzené je dána pouze tehdy, nárokují-li žalobce náhradu újmy jen za období, které již bylo předmětem posuzování v předcházejícím řízení. Pouze v takovém případě by předmět řízení byl vymezen zcela shodně. Pokud však řízení nadále pokračuje a žalobce nově uplatní nárok i za toto další období, nejde o shodné vymezení předmětu řízení.*<sup>172</sup> Co se týče překážky litispendence, Nejvyšší soud uvedl v jednom ze svých rozhodnutí, že se o překážku věci zahájené také jedná, pokud se domáhá proti státu téhož nároku, *není přitom rozhodné, že jednou bylo žalobcem za orgán jednajícím jménem žalované označeno ministerstvo vnitra a podruhé ministerstvo spravedlnosti, neboť žalovaným je stále jeden a týž subjekt (totiž Česká republika), a není ani důležité, že v jednom případě byl nesprávný úřední postup přičítán žalobcem spíše Policii České republiky a podruhé Vězeňské službě České republiky, neboť se jednalo o totožný skutek jeden úkon, byť se na něm projevila součinnost dvou státních orgánů.*<sup>173</sup>

## 6.4 Délka kompenzačního řízení

Je třeba dbát na to, aby náhrada škody a přiměřeného zadostiučinění byly poskytovány rychle a v dostatečné výši, v ideálním případě by to mělo být výsledkem předběžného projednání nároku orgánem podle § 6 ZodpŠ. V případě, že se to nepodaří, vedou pak účastníci klasické soudní řízení.<sup>174</sup> *Nejvyšší soud považuje za nepřijatelné, aby řízení o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemateriální újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení bylo samo nepřiměřeně dlouhé, či aby v jeho průběhu dokonce docházelo k dalším průtahům. Jinými slovy řečeno, není přípustné, aby osoba domáhající se poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřeně dlouhé řízení se znovu i v tomto řízení ocitla v situaci, kterou je možné kvalifikovat jako nepřiměřenou délku řízení.*<sup>175</sup> Problém spočívá v tom, že zákonodárce žádným způsobem ve smyslu opravných prostředků kompenzačního řízení neomezil, proto se řízení může

---

<sup>171</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 192

<sup>172</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25.9.2014, sp. zn. 30 Cdo 1908/2014

<sup>173</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6.2.2013, sp. zn. 30 Cdo 2040/2012

<sup>174</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 194

<sup>175</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13.4.2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

značně prodloužit. Vzhledem k tomu, co je předmětem řízení, to zcela jistě není žádoucí stav.<sup>176</sup> Evropský soud pro lidská práva shledal žalobu na náhradu škody případně nemajetkové újmy podle ZdpŠ jako účinný prostředek nápravy nepřiměřeně dlouhého řízení, ale vyjádřil, že z důvodu soudního řízení u prvoinstančního soudu, které navazuje na předběžné projednání a po kterém může následovat odvolání, dovolání případně ústavní stížnost může dojít k další průtahům v řízení.<sup>177</sup>

Ústavní soud k této problematice uvedl, že soud při rozhodování o přiměřeném zadostiučinění by měl vzít v potaz kromě délky původního řízení i délku řízení kompenzačního. Jinak by nebylo možné žalobu podle ZdpŠ považovat za efektivní prostředek nápravy (z důvodu judikatury ESLP)<sup>178</sup> Dle stanoviska Nejvyššího soudu lze k délce kompenzačního řízení přihlédnout jen v případě, že to žalobce sám navrhne, nikoliv ex offio. Žalobce tak může učinit jen v rámci koncentrace řízení, protože se jedná o novou skutečnost. Zpravidla tedy do skončení prvního jednání ve věci.<sup>179</sup> Žalobce tak naráží na procesní limity, protože může namítat délku kompenzačního řízení pouze v rozsahu předběžného projednání a pak do nastoupení koncentrace řízení. Pokud je žalobce přesvědčen, že i délka kompenzačního řízení je nepřiměřeně dlouhá, je nucen podat další žalobu na odškodnění podle ZdpŠ.<sup>180</sup> Daná rozhodovací praxe mi přijde značně neúčelná a za mnohem praktičtější bych považoval přihlédnout k dalším průtahům ex offio. Koneckonců takový způsob považuje za ideální i Evropský soud pro lidská práva.

---

<sup>176</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 195

<sup>177</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vokurka proti České republice ze dne 16.10.2007, stížnost č. 40552/02

<sup>178</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19.5.2010, sp. zn. II. ÚS 862/10

<sup>179</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13.4.2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

<sup>180</sup> KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. Nemajetková újma..., s. 196

## 7 Závěr

Tato práce pojednává o aktuální právní úpravě, která se týká náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci. Stěžejní část práce je zaměřena na uplatnění nároku za škodu případně nemajetkovou újmu, které vznikly z důvodu nesprávného výkonu veřejné moci. Ve vztahu k této problematice je klíčový čl. 36 odst. 3 Listiny, který zakotvuje právo na náhradu škody způsobené nesprávným výkonem veřejné moci. V odst. 4 stejného článku Listiny je stanoveno, že podmínky a podrobnosti upraví zákon. Oním zákonem, se kterým je provázána celá tato práce je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

V úvodní části práce je právě zmíněna aktuální právní úprava vztahující se k tématu. Jak už jsem zmínil, jedná se mimo jiné o Listinu a zákon č. 82/1998 Sb. Je zde rozebrána zajímavá a důležitá otázka a tou je, zda nárok vzniká přímo na základě Listiny, neboť v článku třetím je stanoveno, že „každý“ má právo na náhradu nebo až na základě zákona. V tomto ohledu se přikláním k názoru Nejvyššího soudu, který tvrdí, že nárok nelze přiznat pouze na základě Listiny. Je to z důvodu, že slovo „každý“ nelze vykládat bez kontextu s celým článkem a zejména s odst. 4, který právě svěřuje upravit podmínky zákonu.

Následuje kapitola, která představuje základní principy odpovědnosti. To že se jedná o odpovědnost absolutní a také o objektivní vnímám pozitivně. Stát lze ve sporech označit za silnější stranu, proto mi přijde vhodné tuhle nerovnost vyvážit takovou konstrukcí odpovědnosti. Dále jsou v kapitole představeny základní předpoklady vzniku odpovědnosti. Těmi jsou nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný výkon veřejné moci, vznik škody případně nemajetkové újmy a příčinná souvislost mezi předpokladem prvním a druhým. Rovněž jsou v kapitole zmíněny subjekty nesoucí odpovědnost, tedy stát a územní celky v samostatné působnosti. Konkrétněji je přiblíženo, v jakých konkrétních situacích odpovídá ten či onen. Je zde také zkoumána případná odpovědnost orgánů zákonodárné moci. Souhlasím v tomto ohledu s judikaturou Nejvyššího soudu, který tvrdí, že přijímání zákonů a hlasování nelze označit za úřední postup ve smyslu ZodpŠ. Jedná se především o odpovědnost politickou. Stát tedy za výkon zákonodárné moci až na výjimky neodpovídá. Jednou z nich je například podepsání a publikování jiného znění zákona, než byl schválen zákonodárným sborem. Dále stát odpovídá za nesprávnou implementaci práva Evropské unie.

Ve čtvrté kapitole jsou přiblíženy hmotněprávní předpoklady pro uplatnění nároku. V první podkapitole jsou popsány podmínky v případě nezákonného rozhodnutí. Jednou z nich

je vyčerpání opravných prostředků, zákon tuhle podmínku nevyžaduje, pokud poškozenému bránili ve využití opravných prostředků okolnosti zvláštního zřetele hodné, přičemž zákon je blíže nestanovuje. Otázkou bylo, zda by nebyl vhodný například demonstrativní výčet případů. To si osobně nemyslím, neboť situací může být mnohopočet a každá je svým způsobem jedinečná, z tohoto důvodu považuji současné řešení za vhodné. Ve druhé podkapitole jsou popsány podmínky v případě nesprávného úředního postupu. Pojem „nesprávný úřední postup“, který zákon nedefinuje, ale to dle mého názoru není na škodu, neboť se jedná o tak širokou kategorii, že zákonná definice se zdá být nepraktickou. Vhodnější způsob je dle mého mínění ponechat i nadále na judikatuře, aby dále rozhodovala, co nesprávný postup ještě je a co naopak už není. Konkrétní příklady jsou v kapitole představeny. Další otázkou řešenou v této kapitole je okruh osob oprávněných požadovat náhradu škody případně nemajetkové újmy, přičemž okruh osob z titulu nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu je odlišný. U nezákonného rozhodnutí se jedná o účastníky původního řízení a o ty, kterým byla nezákonným rozhodnutím způsobena škoda. V případech nesprávného úředního postupu se jedná o účastníky původního řízení a opomenuté účastníky. Dle mého názoru by bylo vhodné, aby okruh oprávněných osob byl v obou případech stanoven shodně a v případě nesprávného úředního postupu by se náhrady mohli domáhat jak účastníci a také ti, kterým byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda, přestože nebyli účastníky. Samozřejmě za předpokladu příčinné souvislosti mezi nesprávným postupem a vznikem škody příp. nemajetkové újmy.

Kapitola pátá je věnována předsoudnímu stádiu uplatnění nároku. Především na předběžné uplatnění nároku u ústředního orgánu nebo ministerstva. Tento požadavek se nevztahuje na nároky směřující proti územním celkům v samostatné působnosti. Toto rozlišení mi nepřipadá úplně vhodné, neboť pokud má předběžné uplatnění dosáhnout snížení zbytečných soudních sporů a pokusit se vyřešit situace mimosoudně, tak považuji za vhodné, aby nějaká forma předběžného uplatnění byla stanovena i pro nároky vůči celkům v samostatné působnosti. V další části je popsán institut promlčení, zejména specifika týkající se tématu diplomové práce, neboť k úspěšnému dosažení náhrady škody nebo nemajetkové újmy je nezbytné, aby nárok nebyl promlčen, respektive aby nebyla vznesena námitka promlčení.

Poslední kapitola se zaměřuje na soudní stádium uplatnění nároku. Nejdříve je zde rozebráno, jaká soustava soudů o nároku rozhoduje a jak se určí příslušnost konkrétního soudu. Dále je rozebrána problematika průtahů v odškodňovacím řízení v případech nepřiměřeně dlouhého řízení. Poškozený musí náhradu za další průtahy v odškodňovacím řízení navrhnout, soud nemůže náhradu přiznat ex off. Navíc je poškozený limitován koncentrací řízení a pokud

k nim dojde až po koncentraci, nezbyvá mu nic jiného než podat další žalobu. Daná praxe mi přijde značně neúčelná a bylo by dle mého názoru vhodné, aby soudy v rámci odškodňovacího řízení přihlédly k dalším průtahům ex offio. V rámci zásady rychlosti a hospodárnosti by takové řešení bylo určitě vhodné. Daný názor zastává také Ústavní soud a Evropský soud pro lidská práva. Dále je popsáno, jaké náležitosti musí obsahovat žaloba a detailněji je představena problematika označení žalovaného.

Závěrem se sluší říci, že zákonná úprava týkající se nároku na náhrady škody při výkonu veřejné moci je dle mého názoru na dobré úrovni. Některé aspekty zákona č. 82/1998 Sb. by mohly být dle mého mínění lépe řešeny, ale nejedná se o „překážky“, které by nějakým závažným způsobem bránily poškozenému účelně se domáhat náhrady škody nebo nemajetkové újmy způsobené nesprávným výkonem veřejné moci. Dané téma je značně široké a bylo by možné ho zkoumat ještě do větších detailů, ale to není možné v rozsahu této práce. I z tohoto důvodu bylo téma práce zaměřeno zejména na uplatnění nároku a tuto problematiku detailněji rozebírá.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

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

VOJTEK, Petr a Vít BICÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, 422 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 323 s.

KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 204 s.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd., V Praze: C.H. Beck, 2012, 832 s.

IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 356 s.

DRÁPAL, Ljubomír. *Občanský soudní řád: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2009, 1840 s.

HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě: odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, 160 s.

### Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

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

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

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

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

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 292/2013 Sb., zákon o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, 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

Zákon č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 549/1991 Sb., zákon České národní rady o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 177/1996 Sb., vyhláška Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)

## **Judikatura**

Usnesení Ústavního soudu ze dne 20.03.2013, sp. zn. I ÚS 2781/2012

Usnesení Ústavního soudu ze dne 21.11.2006 sp. zn. I. ÚS 312/05

Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28.4.2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09

Nález Ústavního soudu ze dne 2.6.2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 6.9.2011, sp. zn. Pl. ÚS 11/10

Nález Ústavního soudu ze dne 5.5.2015, sp. zn. II. ÚS 3005/14

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8.7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08

Nález Ústavního soudu ze dne 7.10.2008, sp. zn. II. ÚS 99/07

Nález Ústavního soudu ze dne 21.4.1999, sp. zn. I ÚS 338/97

Nález Ústavního soudu ze dne 19.5.2010, sp. zn. II. ÚS 862/10

Nález Ústavního soudu ze dne 16.9.2009, sp. zn. II. ÚS 2085/08

Nález Ústavního soudu ze dne 23.4.2019, sp. zn. I. ÚS 1415/18

Nález pléna ÚS ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09



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

Usnesení NS ze dne 18.8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2.9.2004, sp. zn. 25 Cdo 2258/2003

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.6.2006, sp. zn. 25 Cdo 159/2005

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.2. 2011, sp. zn. 28 Cdo 63/2009

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8.6.2011, sp. zn. NS 28 Cdo 4431/2009

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.3.2014, sp. zn. 30 Cdo 3226/2013

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.4.2016, sp. zn. 30 Cdo 2560/2014

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16.8.2011, sp. zn. 30 Cdo 2651/2010

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21.8.2007, sp. zn. 25 Cdo 471/2007

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.5.2011, sp. zn. 30 Cdo 4112/2010

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.4.2017, sp. zn. 31 Cdo 4835/2014

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.5.2011, sp. zn. 30 Cdo 4112/2010

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.7.2008, sp. zn. 25 Cdo 5109/2007

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11.11.2010, sp. zn. 25 Cdo 2837/2008

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11.2.2015, sp. zn. 30 Cdo 3190/2014

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.5. 2011 sp. zn. 31 Cdo 3916/2008

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.2.2001 sp. zn.25 Cdo 38/2000

Rozsudek NS ČR ze dne 22.12. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1016/2003

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.1.2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4.9. 2013, sp. zn. 30 Cdo 955/2013

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4249/2010

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.3.2003, sp. zn. 25 Cdo 145/2002

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7.10. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1548/2006

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13.6.2012, sp. zn. NS Cdo 2805/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.4.2013, sp. zn. 30 Cdo 2396/2012

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.11.2009, sp. zn. 25 Cdo 109/2008

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.3.2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.9.2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.11. 2011, sp. zn. 30 Cdo 675/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.6.2009. sp. zn. 25 Cdo 1891/2007

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12.4.2016, sp. zn. 30 Cdo 258/2015

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.4.2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.6.2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.4.2012, sp. zn. 30 Cdo 727/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.6.2010, sp. zn. 25 Cdo 737/2008

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.12.2011, sp. zn. 30 Cdo 1529/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.3.2014, sp. zn. 30 Cdo 2014/2013

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2758/2004

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.4.2004, sp. zn. 25 Cdo754/2003

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10.2.2014, sp. zn. 30 Cdo 2485/2013

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17.10.2012, sp. zn. 30 Cdo 3825/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.4.2013, sp. zn. 30 Cdo 2387/2012

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14.7.2015, sp. zn. 30 Cdo 1773/2013

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.10.2014, sp. zn. 30 Cdo 1249/2014

Rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.11.2011, sp. zn. 30 Cdo 96/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2371/2009

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.3.2012, sp. zn. 30 Cdo 4590/2010

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.4.2012, sp. zn. 30 Cdo 3055/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.1.2002, sp. zn. 25 Cdo 643/2000

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.11.1996, sp. zn. 3 Cdon 451/1996

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.9.2010, sp. zn. 30 Cdo 958/2009

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19.3.2003, sp. zn. 29 Odo 609/2002

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10.11.2003, sp. zn. 21 Cdo 1038/2003

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.10.2014, sp. zn. 30 Cdo 594/2013

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.6.2010, sp. zn. 15 Cdo 5282/2007

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.11.2009, sp. zn. 25 Cdo 109/2008

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 25 Cdo 4287/2009

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25.9.2014, sp. zn. 30 Cdo 1908/2014

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6.2.2013, sp. zn. 30 Cdo 2040/2012

Rozhodnutí Nejvyššího soudu, sp. zn. 4 Cz 94/95

NS ČR 1 Cz 86/90 (Rc 7/1992)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.5.2005, sp. zn. Na 12/2005

Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 3. 2006 ve věci Apicella proti Itálii, č. 64890/01

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vokurka proti České republice ze dne 16.10.2007, stížnost č. 40552/02

Krajský soud v Hradci Králové, sp. zn. 18 Co 728/96

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21.3.1995, sp. zn. 11 Co 502/94

## Abstrakt

Ve své práci se zabývám odpovědností za škodu při výkonu veřejné moci, a to zejména uplatněním nároku z nesprávného výkonu vzešlého. I přes veškerou snahu státu o správný výkon veřejné moci, vždy budou existovat případy, kdy dojde k nesprávnému výkonu veřejné moci, který způsobí škodu. Z tohoto důvodu je zapotřebí existence právní úpravy, která umožní domáhat se její náhrady.

První kapitola je zaměřena na prameny právní úpravy, které souvisí s tématem diplomové práce. Jsou zmíněny právní předpisy na úrovni vnitrostátní, ale i mezinárodní a také principy a vztahy tyto právní úpravy ovládající.

Další kapitola je věnována základním principům odpovědnosti veřejné moci za škodu. V první části kapitoly je rozebráno, že se jedná o absolutní objektivní odpovědnost. V druhé části kapitoly jsou popsány předpoklady vzniku odpovědnosti, kterými jsou nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, vznik škody nebo nemajetkové újmy a příčinná souvislost mezi prvním a druhým předpokladem.

Následuje kapitola, která je věnována hmotněprávním předpokladům pro uplatnění nároku z odpovědnosti při výkonu veřejné moci. V první části jsou popsány předpoklady pro uplatnění v případě nezákonného rozhodnutí, kterými jsou zrušení rozhodnutí pro nezákonnost a vyčerpání opravných prostředků. Dále je zmíněn okruh osob, které jsou oprávněny domáhat se náhrady škody. V druhé části kapitoly jsou popsány předpoklady pro uplatnění v případě nesprávného úředního postupu včetně okruhu osob, které jsou oprávněny nárokovat náhradu škody.

V další části práce je rozebráno předsoudní stádium uplatnění nároku. Předběžné uplatnění nároku je nezbytným předpokladem pro uplatnění u soudu. Jedná se pouze o nároky směřující vůči státu, tato povinnost se nevyžaduje u nároků vůči územním celkům v samostatné působnosti. V této kapitole je také zmíněn institut promlčení, zejména ve vztahu k tématu diplomové práce.

Závěrečná kapitola je věnována soudnímu stádiu uplatnění nároku. Je v ní popsáno, které soudy jsou příslušné k projednávání a rozhodování o nároku. Dále také náležitosti žaloby a specifika řízení.

## **Abstract**

In my thesis, I deal with material responsibility damage in the exercise of public authority, in particular making the claim from incorrect exercise. Despite all efforts by the state to exercise public power properly, there will always be cases when there is an incorrect exercise of public power that causes damage. For this reason, there is a need for the existence of legislation which makes it possible to claim compensation.

The first chapter is focused on the sources of legislation which are related to the topic of the thesis. It mentions national and international legislation and the principles and relations that control these legislations.

The next chapter is dedicated to the basic principles of public authority liability for damages. In the first part of the chapter it is discussed that this is absolute strict liability. In the second part of the chapter, the assumptions of liability are described, which are unlawful decision or maladministration, the incurrence of damage or non-pecuniary damage and the causal connection between the first and second prerequisite.

The following chapter is devoted to the substantive prerequisites for a claim of liability in the exercise of public authority. The first part describes the prerequisites for a claim in the case of an unlawful decision, which are the annulment of the decision for illegality and the exhaustion of remedies. It also mentions the circle of persons who are entitled to demand compensation for damages. The second part of the chapter describes the prerequisites for the application in the case of maladministration, including the circle of persons entitled to claim compensation.

The next part of the thesis discusses the pre-trial stage of the claim. Preliminary claiming is a necessary prerequisite for claiming in court. This applies only to claims against the state; this obligation is not required for claims against local authorities with independent competence. The institute of limitation is also mentioned in this chapter, especially in relation to the topic of the thesis.

The final chapter is devoted to the judicial stage of the claim. It describes which courts are competent to hear and decide about the claim. Also, the elements of the action and the specifics of the proceedings.