

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

FAKULTA BEZPEČNOSTNĚ PRÁVNÍ

KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA A SPRÁVNÍ VĚDY

ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

(State liability for damage caused in the exercise of public power)

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

JUDr. Lenka SCHEU Ph. D.

AUTOR PRÁCE

Richard MIČULKA

Praha

2023

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně, Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Pardubicích, dne 12. 02. 2023

Richard MIČULKA

Anotace

Bakalářská práce pojednává o problematice „Odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci“ a to z pohledu zákona číslo 82/1998 Sb., *zákon o odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*. Zabývá se srovnáním problematiky možnosti uplatnění náhrady škody fyzických osob a regresního postupu z pohledu výše zmíněného zákona číslo 82/1998 Sb., zákona číslo 240/2000 Sb., *zákon o krizovém řízení* a zákoníku práce.

Klíčová slova

odpovědnost za škodu, náhrada škody, nezákonné rozhodnutí, nesprávný úřední postup, regresní postup, krizové řízení

Annotation

The bachelor's thesis deals with the issue of „State liability for damage caused in the exercise of public authority“ from the perspective of Act No. 82/1998 Coll., the act on Liability for damage caused in the exercise of public authority by unlawful decision or incorrect official procedure. It deals with the comparison of the issue of the possibility of claiming compensation for damages of natural persons and the recourse procedure from the perspective of the above mentioned Act No. 82/1998 Coll., the Act on Crisis management and the Labour Code.

Keywords

Liability for damage, compensation for damage, unlawful decision, incorrect official procedure, regression procedure, crisis management

Obsah

Úvod	6
1 Charakteristika zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.....	8
1.1 Geneze zákona o Zodpš	8
1.2 Prameny práva	11
2 Obecné podmínky odpovědnosti.....	13
2.1 Stát v postavení škůdce	17
2.2 Odpovědnost státu za škodu způsobenou notářem a exekutorem	19
2.3 Porušení práva na osobní svobodu.....	20
3 Obecné podmínky nezákonného rozhodnutí.....	21
3.1 Aktivní legitimace.....	22
3.2 Škoda způsobená omezením osobní svobody vazbou, výkonem trestu odnětí svobody, ochranným opatřením	25
3.3 Zbavení státu odpovědnosti	27
3.4 Nezákonné rozhodnutí územně samosprávného celku v samostatné působnosti.....	29
3.4.1 Nezákonné rozhodnutí	30
3.4.2 Opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy	30
4 Nesprávný úřední postup.....	32
4.1 Nesprávný úřední postup státní správy	33
4.2 Nesprávný úřední postup územního samosprávného celku.....	35
5 Ustanovení o uplatnění nároku	36
6 Regresní úhrada	38
6.1 Nárok na regresní úhradu vůči těm, již se podíleli na vzniku újmy	40
6.1.1 Regresní úhrada soudců a státních zástupců	41
6.1.2 Nárok regrese úředních osob a samosprávných celků v přenesené působnosti vůči svým zaměstnancům	41
6.1.3 Omezení v rozsahu náhrady	42
6.1.4 Regresní úhrada jako zvláštní nárok	43
6.1.5 Příkaz nadřízeného jako vyloučení nároku na regresní úhradu	43

6.2	Nárok územního celku v samostatné působnosti	43
6.2.1	Nárok územně samosprávného celku v samostatné působnosti na regresní úhradu vůči státu nebo kraji	43
6.2.2	Nárok územně samosprávného celku v samostatné působnosti na regresní úhradu vůči osobám, jež se podílely na vzniku újmy	44
6.3	Společná ustanovení regresní úhrady	44
6.3.1	Společná ustanovení regresní úhrady státu	44
6.3.2	Společná ustanovení regresní úhrady samosprávného celku	45
7	Vztah Zodpš k občanskému zákoníku	46
7.1	Povinnost náhrady škody dle občanského zákoníku	46
7.2	Zodpš jako právní předpis obecný a zvláštní.....	47
8	Vztah Zodpš a zákona o krizovém řízení	49
8.1	Obecné podmínky náhrady škody dle krizového zákona.....	50
8.1.1	Náhrada za omezení vlastnického práva	50
8.1.2	Náhrada škody	51
8.2	Komparace podmínek náhrady škody Zodpš a krizového zákona	53
	Závěr.....	58
9	Seznam příloh.....	69

Úvod

Bakalářskou práci na téma Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., *zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem* jsem si zvolil, neboť toto téma považuji za aktuální.

Každý občan ČR přichází během svého života do kontaktů s činností státní správy nebo s činností moci soudní. V obrovském objemu své činnosti nejsou orgány veřejné moci schopny se při výkonu veřejné moci vyvarovat chybného jednání. Toto jednání může mít formu nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Právní řád České republiky na tuto možnost pamatuje zákonem číslo 82/1998 Sb., *zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (Zodpš)*. Tím je fyzickým subjektům dána zákonná možnost požadovat náhradu škody, která vznikla v rámci výkonu veřejné moci.

Nedávná minulost charakteristická přijímáním nouzových stavů, zákonů ve stavu legislativní nouze, spěšné vydávání vyhlášek ze strany ministerstev v letech 2020 až 2022, ale i současný společenský vývoj umocňují možnost vzniku chybného jednání orgánů veřejné moci.

Dne 12. 3. 2020 byl v ČR vyhlášen kvůli obavě ze šířící se tehdy neznámé covidové nákazy nouzový stav. Nastala doslova smršť přijímaných zákonů a vyhlášek. Pro ilustraci tehdejšího stavu uvádíme: vláda České republiky v době trvání nouzového stavu od 12. 3. 2022 do 17. 5. 2020 přijala ve stavu legislativní nouze celkem 32 zákonů.¹ Vznikala právní nepřehlednost, pro mnohé neodborníky chaotická, ve které se možnost chybného jednání ze strany orgánů veřejné správy pouze umocnila.

Ve své práci jsme si stanovili tři cíle. Prvním je definovat a podrobněji rozebrat obecné podmínky vzniku odpovědnosti státu za způsobenou škodu, případně poukázat na jisté disproporce. Druhým cílem je porovnání, jaké možnosti na

¹ Veřejná elektronická knihovna Legislativního Procesu vlády České republiky. ODoK.cz [online]. [cit. 2023-02-04]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/hledat>

uplatnění nároku na náhradu škody má právní subjekt podle Zdpš, a kdy lze přistoupit k náhradě škody na základě zákona č. 240/2000 Sb., *zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů*. Třetím cílem je srovnání, jaké možnosti uplatnění nároku na náhradu škody nabízí Zdpš a jaké zákon č. 89/2019 Sb., *občanský zákoník*. Součástí práce jsou i konkrétní judikáty uvedené ve formě příloh.

Při tvorbě této práce byla požita odborná literatura, učebnice, monografie, zákony a v neposlední řadě i soudní judikáty, neboť právě tyto judikáty jsou často ukazatelem efektivnosti využití předmětné právní úpravy v praxi.

Znění právních norem odpovídá datu uzavření rukopisu ke dni 12. 2. 2023.

1 Charakteristika zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Zákon číslo 82/1998 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady číslo 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti (notářský řád) ve znění pozdějších předpisů je právní předpis patřící do právního odvětví práva veřejného. Samotný právní předpis lze považovat za *lex generalis*, kdy demonstrativně lze zmínit zvláštní právní úpravu zákona č. 273/2008 Sb., zákon o Policii České republiky, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, nebo zákon č. 219/1991 Sb., o ozbrojených silách České republiky.²

Tento zákon stanovuje odpovědnost státu při výkonu moci soudní, odpovědnost státu za škodu způsobenou fyzickými nebo právníckými osobami při výkonu státní správy, za škodu způsobenou notáři dle ustanovení § 57 notářského řádu³ a v neposlední řadě i za škodu způsobenou soudními exekutory při vykonávání exekuční činnosti dle ustanovení § 32 exekučního řádu.⁴

1.1 Geneze zákona o Zodpš

Počátky problematiky odpovědnosti státu za škodu lze vysledovat do roku 1867, kdy je datován vznik Základního zákona státního⁵. Zde je možno se v článku č. 9 dočíst o odpovědnosti jednotlivých ministrů a státních služebníků v mezích jejich úřední působnosti. Avšak tato myšlenka zůstala pouze teoretickou, neboť právní předpis, na který se zde odkazovalo, nebyl nikdy přijat.⁶

² VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 12-13.

³ Zákon č. 358/1992 Sb., zákon České národní rady o notářích a jejich činnosti (notářský řád) v posledním znění.

⁴ Zákon č. 120/2001 Sb., zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) v posledním znění.

⁵ Základní zákon státní č. 145/1867 ř. z. o užívání moci vládní a vykonávací v posledním znění

⁶ DVOŘÁKOVÁ, Martina. Veřejná správa a odpovědnost za škodu dle zákona č.82/1998 Sb. [online]. [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zpv06u/> .

Ovšem již zákon 112/1872 ř. z. *syndikátní zákon*⁷ umožňoval státu vymáhat postih soudních úředníků a stanovoval výše exekuce jejich platu.⁸

V Ústavní listině⁹ z roku 1920 odpovědnost za nesprávný výkon moci soudní provádí - kromě syndikátního zákona - i nově přijaté zákony o náhradě škody osobám neprávem odsouzeným a zákon o odškodnění za nezákonnou vyšetřovací vazbu. Snaha ústavních zákonodárců o legislativní ukotvení odpovědnosti za způsobení škody mocí výkonnou zůstala na základě nedostatku politické vůle ovšem nezrealizována.¹⁰

Změnu přinesl až zákon č. 40/1964 Sb.¹¹ ustanovením, že za nezákonné rozhodnutí i nesprávný úřední postup měl odpovídat na místo státu či státního úředníka státní orgán, na něhož přešly úkoly státního orgánu.¹²

Důležitým milníkem ve vývoji se stal zákon č. 58/1969 Sb.¹³. V něm stát, sjednocující nositel státní moci, převzal odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Vznik tohoto zákona mělo za následek, že byly derogovány některé části právních předpisů, týkajících se odpovědnosti za způsobenou škodu, u zákonů o trestním řízení soudním, o soudní rehabilitaci a v občanském zákoníku. Výše zmíněný zákon č. 58/1969 Sb. operoval s principem, že výlučným nositelem odpovědnosti za škodu jest stát.¹⁴

⁷ Zákon č. 112/1872 ř. z. *Syndikátní zákon*.

⁸ CHALOUPKA, Roman. Omezení exekuce na pozadí některých právních předpisů z 2. poloviny 19. století před přijetím exekučního řádu roku 1894. *Právnícké listy*. 2022, roč. 6, č. 1, s. 15-17. ISSN 2533-736X.

⁹ Zákon č. 121/1920 Sb., *Ústavní listina Československé republiky* v posledním znění.

¹⁰ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s 4.

¹¹ Zákon č. 40/1964 Sb., *občanský zákoník* ve znění k 1. 1. 2014.

¹² IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s 4.

¹³ Zákon č. 58/1969 Sb., *zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem* ve znění k 15. 5.1998.

¹⁴ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s 4.

Ovšem záhy došlo ke kolizi. Právo občanů na náhradu škody způsobené činností moci veřejné, garantované v čl. 36 odst. 3 *Listiny základních práv a svobod*¹⁵, nemohlo být prostřednictvím zákona č. 58/1969 Sb. zajištěno, neboť dle ustanovení § 100 odst. 1 Ústavy České republiky nově vznikly územní samosprávné celky. Princip výhradné odpovědnosti státu tedy nemohl být dále rozvíjen. Bylo nutné přijetí zákona nového zákona a tím se stal zákon č. 82/1998 Sb.¹⁶, jehož účinnost nastala dne 15. května 1998.¹⁷

Důvod přijetí Zdpš byl opodstatněn skutečností, že předchozí právní úprava, zákon č. 58/1969 Sb., již nedpovídal soudobým společenským potřebám. Právní úprava z r. 1969 již nedokázala postihnout celou šíři problematiky náhrady škody při výkonu veřejné moci. Postavení státu jako výhradního nositele odpovědnosti za způsobenou škodu se dostalo do rozporu s Ústavou České republiky. Ta nově svěřovala veřejnou moc i jiným subjektům než je stát - územně samosprávným celkům. Rovněž bylo nově nutné vyřešit vztahy mezi státem a územně samosprávnými celky a to jak v samostatné, tak přenesené působnosti.¹⁸

Zdpš 82/1998 Sb. je stavěn tak, že skrze něj lze uplatňovat náhradu škodu za činnost moci výkonné a moci soudní, nelze však dle něj uplatňovat nárok na náhradu škody způsobenou mocí zákonodárnou. Společným principem zákona č. 58/1969 Sb. a později přijatého zákona č. 82/1998 Sb. je stanovení objektivní absolutní odpovědnosti.¹⁹

¹⁵ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod* v posledním znění.

¹⁶ Zákon č. 82/1998 Sb., *zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem* v posledním znění.

¹⁷ ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. 1998, roč. 6, č. 8, s. 24-25.

¹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb. *zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem* ve znění k 10.09.1997.

¹⁹ ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. 1998, roč. 6, č. 8, s. 26.

Změny, které přinesl Zdpš 82/1998 Sb. oproti zákonu č. 58/1969 Sb. jsou následující²⁰:

- stát dle Zdpš zodpovídá za činnost notáře při provádění úkonů jako sepisování veřejných listin a úkony notáře jako soudního komisaře. Za škodu způsobenou při jiné notářské činnosti odpovídá notář sám;
- územně samosprávné celky odpovídají pouze za škodu vzniklou ze zákona jim svěřeným pravomocem, v přenesené působnosti za škodu odpovídá stát;
- byla vyňata právní úprava týkající se odškodnění za trest smrti;
- byla zakomponována právní úprava odpovědnosti za náhradu škody v rámci ochranného opatření;
- byly rozšířeny podmínky, kdy náhrada škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření stěžovateli nenáleží;
- byly stanoveny lhůty na projednání nároku poškozeného;
- bylo přidáno ustanovení v rámci regresní úhrady, kdy povinný má možnost uplatnit všechny námitky vůči tomu, kdo po něm regresní úhradu požaduje;
- byla přidána nemožnost státu požadovat náhradu škody po státním orgánu;
- byla zavedena možnost státu požadovat regresní úhradu od zaměstnanců nebo osob na jejich úroveň postavenou i přesto, že jejich vina byla zjištěna mimo trestní, kárné nebo kázeňské řízení;
- byla zakomponována možnost poškozeného nárokovat náhradu ušlého zisku;
- byl zaveden nárok na náhradu nákladů řízení.

1.2 Prameny práva

Úvodem je třeba uvést zákony ústavního pořádku. V zákoně č. 1/1993 Sb.²¹, v čl. 1 je stanoveno, že: *“Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.”* Toto ustanovení vymezuje tedy nezávislost mocí soudní. Zároveň ovšem termín „právní

²⁰ ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. 1998, roč. 6, č. 8, s. 24-39.

²¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky: Ústava České republiky*.

stát“ značí vázanost práva platným právním řádem a regulaci všech státních činností, přednostně však činností správních.²²

V čl. 8 Ústavy ČR je stanoveno, že je zaručena samospráva územních samosprávných celků. Ústava přiznává těmto celkům statut veřejnoprávní korporace, právo mít majetek a právo hospodařit se svým rozpočtem. Ústavní úprava územní samosprávy je oproti zákonu č. 58/1969 Sb. nová, neboť územní samosprávné celky v době platnosti tohoto zákona neexistovaly a na jejich vznik, respektive na jejich odpovědnost za způsobení škody, bylo nutno při tvorbě zákona 82/1998 Sb. myslet.²³

Dalším důležitým právním předpisem ústavního pořádku je Listina základních práv a svobod.²⁴ Zde je primárně potřeba zmínit ustanovení čl. 36 odst. 3, jenž přímo pojednává o právu každého domáhat se náhrady škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, státního orgánu nebo orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Toto ustanovení však nemá normativní povahu a pouze v obecné rovině garantuje právo na náhradu škody. Přesné podmínky této aplikace s odkazem na ustanovení čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod upravuje až ustanovení zákona Z odpš.²⁵

Jak již bylo výše zmíněno, Z odpš lze označit za *lex generalis*. Ovšem ve zvláštních případech je nahrazen právní úpravou *lex specialis*, kdy se ustanovení těchto zákonů aplikují přednostně. Demonstrativně lze zmínit zvláštní právní úpravu zákona č. 273/2008 Sb., *zákon o Policii České republiky*, konkrétně ustanovení § 95 a ustanovení § 96, zákon č. 361/2003 Sb., *o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*, hlava VII, zákon č. 551/1991 Sb., *zákon České národní rady o obecní policii*, ustanovení § 24, nebo zákon č. 219/1991 Sb., *o ozbrojených silách České republiky*, ustanovení § 43.²⁶

²² SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7179-869-9, s. 8-10.

²³ *Ibidem*, s. 65-66.

²⁴ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod* v posledním znění.

²⁵ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 4-5.

²⁶ DVOŘÁKOVÁ, Martina. *Veřejná správa a odpovědnost za škodu dle zákona č.82/1998 Sb.* [online]. [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zpv06u/> .

Česká republika se zavázala v čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky k respektování práva mezinárodního. Jedním z dokumentů je mezinárodní normativní smlouva nesoucí název Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících²⁷. Důležité je zmínit ustanovení hlavy I čl. 5 odst. 5, které pojednává o nároku na odškodnění pro toho, kdo byl neoprávněně obětí zatčení nebo zadržení, čl. 6 odst. 1 pojednávajícího o principu práva na projednání individuální záležitosti spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě nestrannými soudy a čl. 13, který zaručuje právo na užití opravných prostředků pro toho, jehož práva a svobody, obsažené v této Úmluvě byly porušeny, a to byť i při porušení plnění úředních povinností. Protokol č. 7, který je dokumentem navazujícím, v čl. 3 zakládá právo na odškodnění pro osoby zasažené justičním omylem.

Mimo práva mezinárodního nesmí být ovšem opomenuta existence práva Evropské unie, jejíž součástí se Česká republika dne 1. května 2004 stala.

Pramenem unijního práva je Listina základních práv Evropské unie.²⁸ Hlava VI čl. 47 obsahuje ustanovení základající právo každého, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, na nápravu před soudem a to spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě.

2 Obecné podmínky odpovědnosti

Právní teorie v definici institutu právní odpovědnosti není jednotná a její náhledy se v tomto případě rozcházejí. V současné době však převládá obecný právní názor, že právní odpovědnost je až odpovědností sekundární, vznikající porušením primární odpovědnosti dané na základě zákona nebo jiného právního předpisu. Subjekty právní odpovědnosti nejsou jen osoby fyzické a právnické, ale může jím být i stát. Je - li je subjektem této odpovědnosti stát, jedná se o odpovědnost veřejné správy.²⁹

²⁷ Sdělení č. 209/1992 Sb., *úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* v posledním znění.

²⁸ Listina základních práv Evropské unie 2012/C 326/02.

²⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 179-180.

V ustanovení § 3 odst. 1 Zdpš je stanoveno, že složkami státu jsou: a) státní orgány, b) právnické nebo fyzické osoby při výkonu státní správy, jenž jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, c) orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem, nebo na základě zákona d) úřední osoba jiného členského státu Evropské unie, jenž splňuje podmínky dle ustanovení § 127 trestního zákoníku, a to po dobu, kdy tato osoba je členem vyšetřovacího týmu na území České republiky nebo jenž uvádí úkon právní pomoci na území České republiky na základě evropského vyšetřovacího příkazu nebo je přítomna při jeho provádění.

Základními předpoklady ke vzniku odpovědnosti veřejné správy je podle Horzinkové a Fialy³⁰ z publikace z roku 2019 splnění několika obligatorních podmínek:

1. **protiprávnost** - v rámci odpovědnosti veřejné správy se jedná o existenci nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu;
2. **způsobená škoda** – rozumí se způsobení škodlivého následku porušením právní povinnosti nebo ohrožením subjektivních práv fyzických nebo právnických osob. Hradí se jak skutečná újma a ušlý zisk, tak rovněž zadostiučinění za nemajetkovou újmu. V případě zadostiučinění se toto plní v penězích, pokud nemajetkovou újmu nelze nahradit jinak a pokud samotné konstatování porušení práva by se jevílo jako nedostačující;³¹
3. **příčinná souvislost (kauzální nexus)** - vychází z předpokladu, že vzniklá újma má původ v protiprávním jednání. Tedy škodlivý následek (v tomto případě způsobená škoda) by buď nenastal, nebo by nastal, ale jinak.

Rozhodujícím kritériem pro uplatnění práva na náhradu škody z pohledu Zdpš není to, zda stát vykonává moc vrchnostenskou, kdy rozhoduje o právech a povinnostech soukromých subjektů nebo činnost nevrchnostenskou, která obnáší nabídku a realizaci veřejných služeb. Základním kritériem zde musí být fakt, že

³⁰ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 180-181.

³¹ Ibidem, s. 192-193.

škoda vznikne pouze v případě nestejného postavení státu a soukromého subjektu.³²

Pokud jde naopak o stejné postavení těchto subjektů, jde tedy o soukromoprávní vztahy, je na místě užití právní úpravy o právu deliktním, tedy je nutno přistoupit k ustanovení § 21 občanského zákoníku. Tento předpoklad rovněž potvrdil ve svém rozsudku Nejvyšší soud, když konstatoval, že: „*Není vyloučeno, a zákon to ostatně předpokládá, aby subjektem občanskoprávního (rovnoprávního) vztahu byl také stát, jeho postavení pak bude rovné s ostatními účastníky tohoto vztahu. Stát v takovém případě odpovídá za škodu, kterou způsobí porušením právní povinnosti, podle obecných ustanovení upravujících náhradu škody, tedy zpravidla dle § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.*“^{33, 34}

Ačkoliv je dle správního práva odpovědnost státu za škodu koncipována jako absolutní, stát za způsobenou škodu neodpovídá v případě excesu.

*„Za Exces lze považovat jednání osoby, která svým jednáním uspokojovala své zájmy nebo potřeby nebo zájmy a potřeby třetích stran, kdy tyto nesouvisely z hlediska věcného, časového a místního s jeho úřední činností.“*³⁵

Jako příklad excesu může posloužit rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011. Žalobce žádal po státu náhradu škody za trestnou činnost na něm spáchanou mimo jiné dvěma policisty, kteří byli účastníky zločineckého spolčení tzv. Berdychova gangu. V tomto rozsudku soud shledal, že: „*Byla - li škoda způsobena při činnosti, kterou škůdce, byť v pracovním, či služebním poměru, sledoval výlučné uspokojování svých zájmů, či potřeb, jedná se o tzv. exces, a v takovém případě škůdce odpovídá za škodu přímo sám.*“^{36, 37}

³² VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 8.

³³ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 20. 07. 2011 sp. zn. 38 Cdo 2334/2010. Brno, 2010.

³⁴ Viz. příloha č. 3.

³⁵ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 18.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 06. 2011 sp. zn. 28 Cdo 2699/2010. Brno, 2011.

³⁷ Viz. příloha č. 1.

Je ovšem důležité zmínit i případy, kdy nároky na náhradu škody zanikají. V rámci Zodpš se jedná především o ustanovení § 32 promlčecí doby (lhůty). Ustanovení promlčení doby je podnětem věřitele ke včasnému uplatnění svého práva a předejití tak neúměrným soudním průtahům. „*Stát je však po uplynutí promlčecí doby stále dlužníkem a jako takový je povinen plnit; uplatní-li v soudním řízení úspěšně námitku promlčení, jeho dluh nezaniká, a splní-li jej, nejde na straně poškozeného o bezdůvodné obohacení. Poškozený nicméně v důsledku promlčení pozbývá možnost svou pohledávku vynutit.*“³⁸

V tomto případě zákon stanovuje lhůtu subjektivní a objektivní. Subjektivní, obsažená v odst. 1 výše zmíněného ustanovení, je stanovena na dobu 3 let. Začíná plynout od doby, kdy se žadatel dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ní zodpovídá nebo ode dne doručení zrušovacího rozhodnutí. Lhůta objektivní, obsažená v odst. 2, má stanovenou lhůtu 10 let. Počíná běžet ode dne, kdy bylo poškozenému oznámeno zrušení nezákonného rozhodnutí. Toto však neplatí, pokud se jedná o náhradu škody způsobenou újmou na zdraví. Odst. 3 obsahuje kombinaci subjektivní 6měsíční lhůty a objektivní 10leté lhůty. Pojednává o běhu promlčecí lhůty a o odpovědnosti státu při náhradě újmy nemajetkové.³⁹

„*Obě tyto promlčecí doby přitom běží nezávisle na sobě a k promlčení nároku poškozeného na náhradu škody dochází s koncem té z nich, která uplyne dříve.*“⁴⁰

K uplynutí těchto lhůt soud přihlédně, až pokud dlužník namítne jejich marné uplynutí.

O promlčení práva na náhradu škody způsobeném rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření bude blíže pojednáno v samostatné kapitole. Ustanovení § 34 o promlčení regresního nároku bude blíže rozebráno v kapitole Regresní úhrada.

³⁸ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 376.

³⁹ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 322-329.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 17. 10. 2012 sp. zn. 30 Cdo 3825/2011. Brno, 2012.

2.1 Stát v postavení škůdce

Ustanovení § 3 odst. 1 Zodpš obsahuje taxativní výčet složek státní moci, který je dělen na okruhy⁴¹:

- a) státní orgány, které stát zřídil k plnění funkce státu. Lze na ně pohlížet jako na představitele a vykonavatele státní moci, které stát užívá jako nástroje k vykonávání moci veřejné. Jsou známy všeobecně tři druhy státní moci:
- **soudní** – v tomto případě je nejčastější příčinou vzniku škody nezákonné rozhodnutí, případně omezení osobní svobody vazbou, trestem, či ochranným opatřením. Škoda může být způsobena i nesprávným úředním postupem, zejména neúměrnou délkou řízení, či při výkonu soudního rozhodnutí;
 - **výkonnou** - v těchto případech jde nejčastěji o způsobení škody nesprávným úředním postupem;
 - **zákonodárnou** – odpovědnost za škodu může být způsobena pouze nezákonným postupem při vyhlašování zákona.⁴²
- b) úřední osoby - aby mohl být naplněn pojem úřední osoba, je nutné, aby byly splněny kumulativně tři znaky:
- jedná se o **fyzickou osobu** podle ustanovení § 127 odst. 1 trestního zákoníku, kde se však jedná o výčet pouze obecný, který byl doplněn o ustanovení § 334 odst. 2 trestního zákoníku. Z ustanovení § 127 odst. 1 je rovněž zřejmé, že určitým osobám zákon přiznává postavení úřední osoby pouze při určité činnosti /notář v řízení o dědictví, soudního exekutor při výkonu exekuční činnosti/;
 - jedná se o **činnosti celospolečenského významu**, které svojí povahou odpovídají činnosti konkrétních osob a jsou konkretizovány v ústavních zákonech České republiky. Jedná se tedy o činnost v rámci jim vymezeného rozsahu;

⁴¹ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 35-36.

⁴² HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ a kol. *Správní právo: obecná část*. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-717-9442-2, s. 749.

- **užívá pravomoci, jež jí byly svěřeny** - zde je myšleno oprávnění k vykonávání veřejné moci, jež je ruku v ruce spojeno s prvkem obsahujícím rozhodování.

Zákon předpokládá, že právě z činnosti úředních osob vychází nesprávné rozhodnutí, či nesprávný úřední postup. Pakliže stát svěřuje, přenáší, či zakládá možnosti přenosu státní správy na fyzické, či právnické osoby, odpovídá za jejich správnou činnost právě stát. Stát neručí za způsobení škody těmto osob pouze v případě již zmíněného Excesu. Zodpš dále připouští odpovědnost za škodu činností úředních osob, kdy výkon státní správy byl svěřen těmto fyzickým, nebo právnickým osobám individuálně, a to na základě splnění konkrétních předpokladů, přesněji certifikace.⁴³

c) územně samosprávné celky - pokud státní správa přeneše zákonem (deleguje) nebo na základě zákona výkon státní správy na samosprávné celky, jedná se o výkon územní správy v přenesené působnosti, jak uvádějí Horzinková a Fiala.⁴⁴ Pakliže samospráva řídí veřejné záležitosti k vlastnímu zájmu a na vlastní odpovědnost, mluví se o veřejné samosprávě.

Pokud územně samosprávné celky v přenesené působnosti způsobí škodu, za tuto odpovídá stát. Stát má následně možnost využít ustanovení § 16 odst. 1 Zodpš. Náhradu, kterou poškozenému uhradil, může požadovat formou regresní úhrady vůči samosprávnému celku, který tuto škodu zapříčinil.⁴⁵

Tento zákon však neupravuje způsobení škody územně samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. V tomto případě se nabízí možnost podání žaloby dle občanského soudního řízení. Pokud soud dojde k závěru, že za vzniklou škodu je odpovědný, je tato škoda hrazena z jeho rozpočtu.⁴⁶

⁴³ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 54-55.

⁴⁴ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 22-24.

⁴⁵ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 43-44.

⁴⁶ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 196.

2.2 Odpovědnost státu za škodu způsobenou notářem a exekutorem

Notář je fyzická osoba splňující předpoklady uložené notářským řádem⁴⁷. Jako taková je pověřena státem k výkonu notářského úřadu, tedy pravomocemi stanovenými zákonem k výkonu notářské a jiné činnosti.

Pokud notář vystupuje jako soudní komisař nebo vyhotovuje notářský zápis o právních úkonech, je na něj pohlíženo, že vykonává státní správu ve smyslu ustanovení § 3 Zodpš. Pokud provádí notářský zápis o rozhodnutí právnické osoby, jde o zápis speciální povahy. Předpokládá se, že rozhodnutí orgánu právnické osoby proběhlo a notář pouze ověřuje, že se tak stalo. Pokud však notář vykonává jinou činnost /vidimace, legalizace, zápis o průběhu valných hromad/, za škodu odpovídá sám. V tomto případě lze užít ustanovení § 57 notářského řádu. Když stát za notáře v rámci aplikace Zodpš uhradí škodu, kterou notář způsobí při výkonu státní správy, stát má právo po něm uplatňovat plnou regresní úhradu.⁴⁸

Exekutor je fyzická osoba v postavení úřední osoby. Pokud exekutor vykonává nucené exekuční tituly jako činnost soudní a činící tak na základě pověření exekutorského úřadu, odpovídá za škodu vzniklou touto činností stát. Ustanovení § 32 exekučního řádu konstatuje, že odpovědnost státu za činnost exekutora je zúžena pouze na výkon exekuční činnosti, výkon soudního rozhodnutí a sepisování exekutorských zápisů.“⁴⁹ Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 2008 došel k závěru, že: „Za škodu způsobenou exekutorem při výkonu veřejné moci přenesené na něj zákonem (jako úřední osoba ve smyslu § 3 písm. b zákona č. 82/1998 Sb.) odpovídá vedle státu též exekutor sám za podmínek § 32 zákona č. 120/2001 Sb.“⁵⁰

⁴⁷ Zákon č. 358/1992 Sb., zákon České národní rady o notářích a jejich činnosti (notářský řád) v posledním znění.

⁴⁸ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 50-57.

⁴⁹ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 62-63.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30.07.2008 sp. zn. 25 Cdo 970/2006, Brno, 2008.

2.3 Porušení práva na osobní svobodu

Ačkoliv čl. 8 odst. 1 Listiny práv a svobod stanoví, že osobní svoboda je zaručena, odst. 2 sděluje, že se nejedná o absolutní právo, jež nemůže být prolomeno. Ustanovení připouští, že osobní svoboda může být omezena z důvodu stanovených zákonem. Zároveň sděluje, že nikdo nemůže být omezen na osobní svobodě jen proto, že není schopen dostát smluvním závazkům. V odstavcích následujících jsou specifikovány některé další důvody omezení osobní svobody. Právní oporu k omezení osobní svobody lze nalézt rovněž v čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv. Zde jsou v odst. 1 taxativně vyjmenovány případy, kdy lze zákonně omezit osobu na osobní svobodě.⁵¹

O náhradě škody vzniklé nezákonnou vazbou, výkonem trestu odnětí svobody, či ochranným opatřením pojednávají ustanovení § 9, § 10 a § 11 komentovaného zákona. Zodpěš dává v ustanovení § 6a prostor k náhradě škody za omezení osobní svobody i v případech, jež se zcela nevztahují k výše uvedeným ustanovením. Toto ustanovení tedy lze demonstrativně užít v případech, kdy nesprávným úředním postupem byla překročena lhůta výkonu trestu, než jakou stanovil rozsudek, vykonávání trestu po udělení amnestie, nebo výkon vazby bez soudního rozhodnutí.⁵² V souladu je i rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 5399/2014, kdy nesprávným úředním postupem vznikla poškozenému nemajetková újma. Chybným vyznačením právní moci na rozsudku byl jmenovaný nezákonně omezen na osobní svobodě po dobu 233 dnů. Nejvyšší soud v rozsudku konstatoval, že: *„...dovolací soud považuje za správný závěr soudu prvního stupně, podle kterého bylo ve smyslu § 6a Zodpěš v daném případě bylo porušeno právo žalobce na osobní svobodu tím, že jí byl zbaven a postupem státních orgánů donucen po dobu 233 dnů setrvat ve věznici za podmínek, za kterých se jinak vykonává trest odnětí svobody, ačkoli výkon jemu uloženého trestu odnětí svobody byl podmíněně odložen na zkušební dobu...“*⁵³

⁵¹ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 81.

⁵² VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 84-86.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 08.12.2015 sp. zn. 30 Cdo 5399/2014, Brno, 2015.

Pokud ovšem délka vazby přesáhla délku trestu odnětí svobody, který byl uložen na základě rozsudku, tato zákonná úprava se neužije.⁵⁴

3 Obecné podmínky nezákonného rozhodnutí

Odpovědnost za nezákonné rozhodnutí spadá do problematiky odpovědnosti veřejné správy. Takto vzniklá odpovědnost je již pouze charakteru soukromoprávního. Jedná se o povinnost nositele veřejné správy nahradit škodu vzniklou za nezákonné rozhodnutí soukromému subjektu.⁵⁵ Vznik nároku na náhradu škodu nezákonným rozhodnutím je podle Horzinkové a Fialy⁵⁶ podmiňováno kumulativními podmínkami:

- je nutné, aby rozhodnutí nabylo právní moci a zároveň se jednalo o tu část rozhodnutí, která ukládá povinnosti. Je podružné, zda se jedná o rozhodnutí o věci samé, či rozhodnutí procesní. Obligatoří podmínkou v tomto případě je to, že tímto nezákonným rozhodnutím musela vzniknout škoda;
- neúspěšné užití opravného prostředku - proti nezákonnému rozhodnutí byl neúspěšně užit řádný opravný prostředek, který nabyl právní moci. Pokud by rozhodnutí nenabylo právní moci (např. při odvolání, či při rozkladu), nárok na náhradu škody by nevznikl, neboť se vychází z předpokladu, že nemohla vzniknout samotná škoda. Výjimku tvoří pouze případy, když škoda vznikla předběžně vykonatelným rozhodnutím, neboť tímto rozhodnutím škoda mohla vzniknout ještě před nabytím právní moci. V tomto případě vzniká nárok na náhradu škody již v samotném odvolacím řízení;
- zrušení nebo změna pravomocného rozhodnutí - předmětné rozhodnutí veřejné správy musí být shledáno za nezákonné a musí být v přezkumném řízení nebo ve správním řízení soudním buď změněno, nebo zrušeno.

⁵⁴ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 86.

⁵⁵ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 192.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 193-195.

Soud, který následně rozhoduje o náhradě škody ve smyslu Zdpš, je tímto rozhodnutím vázán.

Poškozený uplatňuje právní nárok u ústředního správního úřadu, který je věcně příslušný. Pokud takový úřad neexistuje, obrací se poškozený na ministerstvo financí. Zde běží 6 měsíční lhůta na projednání nároku. Po marném uplynutí této lhůty vzniká poškozenému nárok vymáhat své zájmy v občanskoprávním řízení, kdy jako protistrana, zastupující Českou republiku, vystupuje ministerstvo financí.⁵⁷

Obecné podmínky nezákonného rozhodnutí se užití i v případě, kdy bude škoda způsobena územně samosprávným celkem na základě výkonu veřejné správy v přenesené působnosti a odpovědným subjektem je zde stát.⁵⁸

Podle Horzinkové a Fialy⁵⁹ zákon nespécifikuje, jak postupovat při náhradě škody, která vznikla na základě nezákonného rozhodnutí územně samosprávným celkem při samostatné působnosti. V tomto případě se nabízí možnost vymáhat své zájmy přímo u daného územně samosprávného celku, či přímo využít občanského soudního řízení.

3.1 Aktivní legitimace

Právní pojem aktivní (žalobní) legitimace lze nalézt v ustanovení § 62 soudního řádu správního. Podle ustanovení § 65 SŘS je aktivně legitimována k podání žaloby osoba, která tvrdí, že byla zkrácena na svých veřejných subjektivních právech tím, že napadené správní rozhodnutí její práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jinak, než stanoví zákon.⁶⁰

Co však zákon nedefinuje, je pojem „účastník řízení“. V tomto případě se komentovaný zákon spoléhá na jednotlivé procesní předpisy: zákon č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád*, zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*

⁵⁷ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 195-196.

⁵⁸ HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ a kol. *Správní právo: obecná část*. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-717-9442-2, s. 744.

⁵⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 196.

⁶⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2377/2011 Sb. Brno, 2011.

a zákon č. 141/1961 Sb., *trestní řád*, které samy o sobě již popisují samotného účastníka řízení.⁶¹ Právo na náhradu škody vzniklé ve smyslu Zdpš má tedy ta aktivně legitimovaná osoba, které vznikla na základě nezákonného rozhodnutí škoda ve správním řízení, občanském soudním řízení, soudním řízení správním nebo v rámci řízení trestního.⁶²

Zákon č. 500/2004 Sb., *SŘ* v platném znění stanovuje, že správní řízení může být zahájeno dvěma způsoby. První je na žádost žadatele /tzv. zásada dispoziční/, kdy se jedná výlučně o realizaci práva žadatele. Druhým je jednání z úřední povinnosti /zásada oficiality/, kdy na projednání a rozhodnutí ve věci převládá veřejný zájem.⁶³ Zákon č. 150/2002 Sb., *SŘS* v posledním znění definuje v ustanovení § 4 odst. 1 jako účastníky řízení žalobce a žalovaného, případně navrhovatele a odpůrce. V ustanovení § 33 odst. 1 soudního řádu správního je dále rozšířeno účastenství o účastníky. Ale zde se uplatňuje zásada, že účastníky jsou ti, které ve své žalobě označí žalobce. Zákon dále přisuzuje postavení účastníka řízení těm osobám, jejichž práva a povinnosti byly dotčeny vydáním (nebo nevydáním) napadeného rozhodnutí, nebo těm, kteří mohou být přímo dotčeni zrušením nebo vydáním tohoto rozhodnutí.⁶⁴

Pojem aktivní legitimace lze rovněž nalézt v ustanovení § 27 správního řádu, kde je uveden výčet účastníků těchto řízení. Pokud se jedná o řízení na žádost, účastníkem správního řízení je žadatel a další dotčené osoby. Řízení z úřední povinnosti se účastní dotčené osoby, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje. Správní řád rovněž uvádí další dotčené osoby, tj. osoby, které mohou být přímo rozhodnutím na svých právech a povinnostech dotčeny. Účastníky dále mohou být i osoby stanovené zvláštním zákonem. Tito vyjmenovaní účastníci

⁶¹ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 87.

⁶² IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 85.

⁶³ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-365-0, s. 158-160.

⁶⁴ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 90.

správního řízení jsou legitimováni v případě nezákonného rozhodnutí uplatňovat nárok na náhradu škody za užití Zodpš.⁶⁵

Při občanském řízení soudním rozděluje soudní řád účastenství pro soudní řízení na:

- **sporná řízení soudní** - ve kterých zákon č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád* v posledním znění definuje z pohledu aktivní legitimace účastníky na žalobce, tedy toho, kdo žalobu podává a žalované, proti kterým je samotná žaloba podávána;
- **zvláštní řízení soudní** - v tomto řízení zákon č. 292/2013 Sb., o *zvláštním řízení soudním* v posledním znění definuje účastníky řízení jako navrhovatele. Avšak dle ustanovení § 6 odst. 1 daného zákona je účastníkem ten, o jehož právech nebo povinnostech má být v řízení jednáno. Důležitý je procesní stav účastenství v době, kdy vzniklo rozhodnutí, o kterém je dle Zodpš jednáno.

Z pohledu aktivní legitimace postavení osob v trestním řízení upravuje ustanovení § 12 odst. 6 *trestního řádu*. Zde je stanoveno, že stranou je ten: „... *proti němuž se vede trestní řízení, zúčastněná osoba a poškozený a v řízení před soudem též zástupce a společenský zástupce; stejné postavení jako strana má i jiná osoba na jejíž návrh nebo žádost se řízení vede nebo která ve věci podala opravný prostředek.*“⁶⁶

Zodpš však může jednat o náhradě vzniklé škody během přípravného řízení, v tomto případě lze považovat osobu obviněnou jako osobu, proti níž je vedeno trestní řízení, při řízení před soudem lze takto považovat osobu obžalovanou a po skončení soudu též osobu odsouzenou.⁶⁷

⁶⁵ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 90.

⁶⁶ Zákon č. 141/1961 Sb., *trestní řád* v posledním znění.

⁶⁷ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 88.

3.2 Škoda způsobená omezením osobní svobody vazbou, výkonem trestu odnětí svobody, ochranným opatřením

Ustanovení § 9, § 10 a § 11 Zdpš pojednává o kategorii rozhodnutí obsažených v trestním řádu, které mají odlišný charakter odpovědnosti od úpravy obecné. Odlišnost lze spatřit například ve specifické délce a počátku běhu promlčecí doby.⁶⁸ Další odlišností je omezení osobní svobody vazbou, kde zákon nevyžaduje nezákonnost samotného rozhodnutí, na jehož základě je vazba uložena. Zdpš se zabývá v jednotlivých ustanoveních škodou způsobenou vazbou, výkonem trestu a škodou vzniklou ochranným opatřením.⁶⁹

Vazba je opatření trestního práva směřující k omezení osobní svobody po zákonem danou dobu a při splnění vazebních důvodů obsažených v ustanovení § 67 trestního řádu. Obviněný je vzat do vazby pouze na základě vydání rozhodnutí o vzetí do vazby ve smyslu ustanovení § 68 trestního řádu. V případě prokázání nezákonného zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv vzniká poškozené osobě nárok na odškodnění dle ustanovení § 9 Zdpš.⁷⁰

Odpovědnost státu za škodu vzniká shledáním předmětného rozhodnutí ze strany přezkumného soudu za nezákonné. Dalším případem zakládající odpovědnost státu ve smyslu Zdpš je situace, jestliže ten, na kterého bylo vystaveno rozhodnutí o vazbě, byl zproštěn obžaloby, bylo proti němu zastaveno trestní stíhání, či daná věc byla postoupena jinému orgánu k projednání.⁷¹ Pokud ovšem v průběhu trestního stíhání dojde ke změně právní kvalifikace tak, že nová právní kvalifikace nedovoluje vazební stíhání, nevzniká tímto odpovědnost státu na náhradu škody, pokud rozhodnutí o vzetí do vazby nebylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno, či jeho nezákonnost nebyla jinak prohlášena. Toto

⁶⁸ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 118.

⁶⁹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-807-4007-682, s. 138-139.

⁷⁰ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 110-112.

⁷¹ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 119-120.

ostatně shledal Nejvyšší soud ČR v rozsudku ze dne 18. 2. 2015. sp. zn. 30 Cdo 3171/2014.⁷²

Ustanovení § 10 Zdpš se použije v případě, pokud osobě vznikne újma výkonem trestu. Právo na náhradu škody má ten, kdo zcela nebo částečně vykonal trest, který mu byl uložen a následně byl zproštěn viny, nebo bylo zastaveno trestní stíhání, jestliže podle Zákona č. 40/2009 Sb. v posledním znění:

- a) nebylo prokázáno, že se skutek stal
- b) v žalobním návrhu skutek není trestným činem
- c) nebylo prokázáno spáchání skutku obžalovaným
- d) trestnost činu zanikla
- e) obžalovaný není pro nepřičetnost trestně odpovědný

Tato právní úprava se ovšem neužije, pokud dojde k udělení milosti nebo amnestie prezidentem republiky. Pokud poškozený vykonal trest, jenž mu byl posléze zmírněn, vzniká nárok na náhradu škody rozdílem mezi trestem původním a trestem uděleným na základě rozsudku nového.⁷³

Výše komentovaného zákona se užije především u majetkové újmy nejčastěji ve formě škody, či ušlého zisku. Pokud jde o nemajetkovou újmu, lze hovořit o případě vzniku újmy na zdraví. Podmínkou však zůstává, že mezi újmou a výkonem trestu musí být kauzalita.⁷⁴

Ustanovení § 11 Zdpš se užije v případě uložení ochranného opatření, jež bylo posléze zrušeno jako nezákonné. V tomto případě vzniká poškozené osobě nárok na náhradu škody, či nemajetkové újmy.⁷⁵ Zákon č. 40/2009 Sb., *trestní zákoník* v posledním znění ve svém ustanovení § 98 zná následující ochranná opatření:

- a) ochranné léčení
- b) zebezpečovací detence

⁷² Viz příloha č. 2.

⁷³ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-807-4007-682, s. 139.

⁷⁴ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 128.

⁷⁵ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 118.

- c) zabrání věci
- d) zabrání části majetku
- e) ochranná výchova (problematiku ochranné výchovy upravuje podrobněji zákon o soudnictví ve věcech mládeže)

Ochranná opatření, která jsou spojena s omezením osobní svobody, jsou spojena s možností žádat o náhradu ušlého zisku. I v případě, že bylo nezákonným rozhodnutím uloženo ochranné léčení ústavní, které bylo posléze změněno na ambulantní, má poškozený nárok na náhradu škody. Ta spočívá ve stanovení rozdílu mezi již vykonaným a pozdějším opatřením. Pokud v rámci ochranného opatření došlo k újmě na zdraví, přiznává zákon možnost náhrady škody nemajetkové újmy. V případech zabrání věci, či části majetku vzniká možnost žádat náhradu škody mající povahu ušlého zisku pramenící z faktu, že poškozený nemohl s věcí disponovat, či ji pronajímat.⁷⁶

3.3 Zbavení státu odpovědnosti

Problematika odpovědnosti státu za způsobenou škodu má ústavně právní základ. Nejedná se sice o právo absolutní, avšak ze strany obecných soudů nemůže být anulováno. Z tohoto důvodu se jednotlivé individuální případy poměřují testem proporcionality. Generálně se však vychází z myšlenky, že není žádný důvod, aby Zodpš nemohl mít žádné omezené právní podmínky na náhradu škody.⁷⁷

Zodpš rovněž v ustanovení § 12 myslí na skutečnosti, kdy stát neodpovídá za škodu způsobenou vazbou, výkonem trestu, či ochranným opatřením. Odpovědnost za škodu podle Simona nevzniká.⁷⁸

- 1) **obviněný si trestní stíhání zavinil sám** - v tomto případě je důležité zkoumat ne to, zda dotyčný skutek skutečně spáchal, nýbrž zda toto jednání bylo úmyslné, či nedbalostní, přičemž bez takového chování by ke stíhání nedošlo. Pozornost je nutno věnovat zvláštnímu případu zavinění si trestního stíhání při

⁷⁶ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 201. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 132.

⁷⁷ SVOBODA, Tomáš. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci - ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci? Právník*. 2019, č. 8, s. 794-795. ISSN 0231-6625.

⁷⁸ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-807-4007-682, s. 140-148.

využití práva nevypovídat. Ačkoliv je toto právo garantováno ústavně, lze ve spojitosti s jinými okolnostmi způsobit zavinění si trestního stíhání.⁷⁹ Příkladem lze zmínit osobu, u níž by poskytnutí informací, které má tato u sebe, nevedlo k trestnímu stíhání, či by vedlo k jeho zastavení a tato osoba přesto využila svého práva ve věci nevypovídat. Tento zvláštní případ zavinění si trestního stíhání podporuje Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 29. 4. 2009 sp. zn. 25 Cdo 2/2007⁸⁰. Konstatoval, že: „*Nejde tedy o to, zda obviněný se dopustil, byť zaviněně, skutku, pro který byl stíhán a jímž vyvolal podezření, že byl spáchán trestný čin, ale o to, zda svým jiným či dalším jednáním ovlivnil postup orgánů činných v trestním řízení před zahájením trestního stíhání nebo v jeho průběhu tak, že bez tohoto jednání by k zahájení (pokračování) trestního stíhání nedošlo...*“

- 2) **absence trestní odpovědnosti** - trestní zákoník zná pouze dvě podmínky trestní odpovědnosti pachatele: věk dle ustanovení § 25 a přičetnost dle ustanovení § 26. Stát není odpovědný za škodu vzniklou pachatelem takového trestného činu, který byl buď zproštěn obžaloby, nebo vůči němu bylo zastaveno trestní stíhání pouze z důvodu jeho nízkého věku, či jeho nepřičetnosti v době spáchání činu;⁸¹
- 3) **milost, amnestie** - právní nárok na náhradu vzniklé škody dle Zdpš nezakládá rovněž případ, kdy bylo trestní stíhání zastaveno formou amnestie vyhlášené ve sbírce zákonů jakožto akt prezidenta republiky nebo individuálním udělení milosti. Nárok také nevzniká tomu, komu vznikla škoda sdělením obvinění, jehož právní kvalifikace byla později změněna na kvalifikaci mírnější. Samotné konstatování, že se dotýčný dopustil trestného činu, je při zbavení se odpovědnosti státu postačující;⁸²

⁷⁹ IŠTVÁNEK, František, Pavel, SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 120-121.

⁸⁰ *Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 29. 04. 2009 sp. zn. 25 Cdo 2/2007*. Brno, 2009.

⁸¹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-807-4007-682, s. 146.

⁸² IŠTVÁNEK, František, Pavel, SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 122.

- 4) zastavením trestního stíhání** /podmíněného, rozhodnutím o narovnání nebo podle zvláštního předpisu uvedeného v ustanovení § 172 odst. 2 trestního řádu/ nevzniká nárok na náhradu škody státem, neboť zákon vychází z domněnky, že spáchání trestného činu danou osobou je prokázané nebo přinejmenším pravděpodobné, a tedy náhrada vzniklé škody není na místě;⁸³
- 5) v řízení není možno pokračovat** - jedná o určitý „odklon“ trestního řízení. Právo neumožňuje odškodnit toho, u koho není pochybnost o tom, že se daného činu dopustil a je v rozporu s představou o spravedlnosti, aby se mu dostalo za toto jednání odškodnění. Jde o případy, kdy nebyl dán poškozeným souhlas s trestním stíháním osoby dle ustanovení § 163 a ustanovení § 163a trestního zákoníku.⁸⁴

3.4 Nezákonné rozhodnutí územně samosprávného celku v samostatné působnosti

Obecné podmínky nezákonného rozhodnutí územně samosprávného celku v rámci samostatné působnosti vychází z obdobných předpokladů jako nezákonné rozhodnutí ve státní správě. Tedy aby bylo možno dle tohoto zákona požadovat náhradu škody, je nutné, aby předmětné rozhodnutí splňovalo následující kumulativní podmínky⁸⁵:

1. označení za nezákonné;
2. nabytí právní moci, případně předběžně vykonatelné a to v případě veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy, či jiného aktu vykonatelné bez právní moci;
3. zrušení nebo změnění dle správního řádu nebo zrušení v rámci správního soudnictví.

Rovněž musí být splněna podmínka, že před domáháním se náhrady škody musí poškozený využít všech řádných opravných prostředků v zákonem stanovených

⁸³ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-807-4007-682, s. 147-148.

⁸⁴ Ibidem, s. 147.

⁸⁵ IŠTVÁNEK, František, Pavel, SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 199-200.

lhůtách.⁸⁶ Pod pojem nezákonné rozhodnutí je v tomto případě rovněž možné subsumovat kromě samotného nezákonného rozhodnutí územně samosprávného celku i opatření obecné povahy, či veřejnoprávní smlouvy.⁸⁷

Právo na náhradu škody mají⁸⁸:

- ti účastníci řízení, kterým v rámci nezákonného řízení vznikla škoda;
- osoby, se kterými územně samosprávný celek nejednal jako s účastníky, ačkoliv s nimi takto jednáno být mělo a jimž vznikla při tomto jednání škoda.

„Nevyřešenou otázkou je, jak vyložit pojem účastník řízení ve vztahu ke specifickým opatřením obecné povahy, neboť řízení k přijetí opatření obecné povahy se vyznačuje absencí konkrétně určených účastníků. Od výkladu tohoto pojmu se bude odvíjet otázka aktivní legitimace podle § 20 odst. 1 Zdpš.“⁸⁹

3.4.1 Nezákonné rozhodnutí

Veřejnoprávní korporace odpovídaly za škodu pouze tehdy, pokud vydaly nezákonné rozhodnutí v rámci správního řízení, tedy pokud v tomto řízení samy vystupovaly jako správní orgán. To bylo v souladu s nyní již zrušeným Správním řádem⁹⁰. Avšak zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád* v posledním znění se vztahuje na veškerý postup samosprávných celků v samostatné působnosti při výkonu veřejné správy. Z toho tedy vyplývá, že územně samosprávné celky odpovídají za škodu vzniklou ve správním řízení v užším, ale i širším slova smyslu např. při vydávání osvědčení, sdělení, či vyjádření.⁹¹

3.4.2 Opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy

Správní řád v ustanovení § 171 negativně vymezuje, že opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Jedná se o opatření, které cílí na určitou věc, avšak nekonkretizuje žádné osoby. Z tohoto hlediska lze na opatření obecné

⁸⁶ IŠTVÁNEK, František, Pavel, SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 200.

⁸⁷ Ibidem, s. 195.

⁸⁸ Ibidem, s. 197.

⁸⁹ Ibidem, s. 197-198.

⁹⁰ Zákon č. 71/1967 Sb., *Správní řád* v posledním znění.

⁹¹ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 194.

povahy pohlížet jako na akt smíšené povahy, kdy tento v sobě obsahuje prvky konkrétního správního aktu a prvky normativního správního aktu. Přezkum, nahrazení nebo zrušení tohoto správního aktu je možný správním orgánem, který jej vydal, soudní přezkum rovněž není vyloučen. Použití řádného opravného prostředku je správním řádem vyloučeno.⁹²

Dalším formou správní činnosti jsou veřejnoprávní smlouvy, o kterých pojednává správní řád počínaje ustanovením § 159. Zákon definuje, že veřejnoprávní smlouvy jsou dvou nebo vícestranná právní jednání, kterými se zakládají, mění, nebo ruší práva a povinnosti ve sféře veřejného práva. Veřejnoprávní smlouvy se vyznačují smluvním charakterem, souladem se zákonem, souladem s veřejnými zájmy, závazností, kdy zpravidla jednou ze stran je orgán veřejné správy.⁹³

Podřazení opatření obecné povahy a veřejnoprávní smlouvy pod nezákonné rozhodnutí je sice možné, avšak tyto nemohou být považovány za rozhodnutí, neboť opatření obecné povahy v komparaci se správním rozhodnutím nenabývá právní moci. Východisko z této problematiky lze hledat v ustanovení § 8 odst. 2 Zdpš, jenž upravuje nárok na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím bez ohledu na skutečnost, zda dané rozhodnutí, které bylo prohlášené za nezákonné, nabylo, či nenabylo právní moci. Vztah mezi veřejnoprávní smlouvou a správním rozhodnutím lze spatřit u smluv subordinačních. Ovšem ta strana takovéto smlouvy, která není správním orgánem, se jen s velikými obtížemi bude domáhat náhrady škody vzniklou z této smlouvy, neboť s uzavřením této smlouvy dobrovolně souhlasila. Pakliže se na základě uzavření veřejnoprávní smlouvy přihlásí o náhradu škody třetí osoba, jež není stranou veřejnoprávní smlouvy, je důležité poznamenat, že tato osoba postrádá v tomto případě aktivní legitimaci. Z výše uvedeného lze vyvodit, že nárok na náhradu škody vzniklou veřejnoprávní smlouvou lze v praxi zpozorovat jen těžko.⁹⁴

⁹² HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 100-102.

⁹³ *Ibidem*, s. 102-104.

⁹⁴ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 195-197.

4 Nesprávný úřední postup

Pojem nesprávný úřední postup není v českém právním řádu nikde specifikovaný a odvíjí se spíše od zavedené soudní praxe. Nesprávný úřední postup je samostatnou skutkovou podstatu vyplývající ze skutečnosti, že co je nezákonným rozhodnutím, nemůže být nesprávným úředním postupem.⁹⁵

Avšak pojem „nesprávný“ nemůže být zaměňován s pojmem nevhodný, či neúčelný. Nesprávnost je tedy nutno chápat ve smyslu protiprávnost. Dalším obligatorním prvkem je zde postup „úřední“. Musí se tedy jednat o postup spojovaný s veřejnoprávní činností vrchnostenské povahy, jež může v praxi mít různé podoby. Od výkonu správního dozoru, přes nucený výkon rozhodnutí apod. Za nesprávný úřední postup však může být považováno i nesprávné vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí, které nebylo pravomocné.⁹⁶

Činnost veřejné správy je jev dynamický, obsahující aktivní a cílené chování, jež směřuje k dosažení veřejnoprávních cílů. Pozornost si ovšem zaslouží případy nesprávného úředního postupu způsobené naopak nečinností veřejné správy, kdy tento stav se dá rovněž označit za určité „*mlčení moci*“. I v tomto případě však neexistuje žádná právní definice tohoto pojmu, neboť ne každou nečinnost veřejné správy lze považovat automaticky za nezákonnou, neboť se může jednat o nečinnost, jež byla předvídána a tolerována. Lze zmínit princip správního uvážení, kdy orgán veřejné správy jednat může, nikoliv však jednat musí. Na konkrétním orgánu veřejné správy tedy zůstává odpovědnost za nekonání a tento orgán je povinen onu nečinnost z vnějšího pohledu řádně odůvodnit. Pokud takto učinit nemůže, je na místě toto nekonání považovat za nesprávný úřední postup, neboť se ve věci jedná o formu nenaplnění právním předpisem vymezeného rozsahu pravomocí tohoto správního orgánu.⁹⁷

Konečné rozhodnutí o tom, zda se v individuálním případě jedná o nesprávný úřední postup, má nadřízený správní orgán nebo soud. Pakliže se ve věci jednalo

⁹⁵ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C.H. Beck, 2019. ISBN 978-807-4007-682, s. 171.

⁹⁶ HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ a kol. *Správní právo: obecná část*. 6. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2006. ISBN 80-717-9442-2, s. 632-633.

⁹⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-22-9, s. 34-37.

o nesprávný úřední postup vycházející z orgánu státní správy, je v tomto případě za škodu odpovědný předmětný ústřední správní úřad. Pakliže škoda vznikla nesprávným úředním postupem ze strany územně samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti, je odpovědný za vzniklou škodu tento územně samosprávný celek.⁹⁸

Dále je zde důležité uvést, že pro nárok na náhradu škody není důležité, zda poškozený byl, či nebyl účastníkem řízení, ale to, zdali mu škoda vznikla v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem.⁹⁹

4.1 Nesprávný úřední postup státní správy

Zodpš v ustanovení § 13 pojmenovává druhou deliktní formu jednání státu a orgánů státní správy. Do tohoto ustanovení je zahrnuta rovněž odpovědnost státu za škodu vzniklou při určité činnosti notářů a soudních exekutorů.¹⁰⁰ Na co se však toto ustanovení vysloveně nevztahuje, je odpovědnost za škodu vzniklou činností územně samosprávných celků při samostatné působnosti.

Příkladů nesprávného úředního postupu zná soudní praxe nepřeborné množství. Předněst jejich vyčerpávající výčet ostatně není cílem této práce. Nicméně je vhodné demonstrovat vybrané příklady nesprávného úředního postupu:

Porušení lhůty

„Lhůta ohraničuje obecně časový úsek, se kterým právní norma spojuje určité právní následky.“¹⁰¹

Obecně lze toto charakterizovat za méně závažnou formu nesprávného úředního postupu, jenž je mnohdy charakterizován průtahy. Průtahy v prvním případě znamenají, že správní orgán sice koná, avšak v rámci takového konání překračuje lhůty, jež jsou mu stanoveny právními předpisy.¹⁰² V případě druhém se jedná o

⁹⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 198.

⁹⁹ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 159.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 146, 154.

¹⁰¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9, s. 53.

¹⁰² Ibidem, s. 33.

situace, kdy správním orgánům sice nejsou stanoveny zákonem žádné lhůty, ale pak je na místě postupovat dle lhůty přiměřené. První z těchto skutkových podstat je založena na příslušných procesních úpravách. Nemůže se jednat o nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 odst. 1 Zdpš, jestliže není zákonem stanovena konkrétní lhůta vyjádřená hodinou, dnem, týdnem, měsícem nebo rokem, v níž má být daný úkon proveden. Pokud se jedná o skutkovou podstatu druhou, je nutno postupovat v každém individuálním případě ve vztahu k okolnostem tohoto případu a vzít v potaz důraz na rychlý postup.¹⁰³

Porušení legitimního očekávání

Za legitimní očekávání v této věci může být považováno nevydání konkrétního rozhodnutí, i když v účastníkovi řízení bylo vyvoláno očekávání, že takovéto rozhodnutí vydáno bude. Účastník s vydáním rozhodnutí dále počítá a dle toho se chová. Následným nevydáním předmětného rozhodnutí tomuto může vzniknout škoda (pokud se jedná o příčinnou souvislost), jež může být uplatňována dle této právní úpravy.¹⁰⁴ Rovněž Nejvyšší soud ve svém rozsudku¹⁰⁵ konstatoval, že: *“Zvažuje-li orgán státu naplnění podmínek pro vydání rozhodnutí, za tím účelem shromažďuje podklady (důkazy) pro rozhodnutí, hodnotí zjištěné skutečnosti, právně je posuzuje apod., jde o činnosti přímo směřující k vydání rozhodnutí...”*

Nepřiměřená délka řízení

Právo projednání věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě obsahuje v čl. 6 odst. 1 Evropská úmluva o ochraně lidských práv. Nepřiměřená délka řízení spočívá ve stavu právní nejistoty, kdy předmětný spor po neúměrně dlouhou dobu zasahuje do sféry účastníka. Zákon vysloveně počítá s náhradou škody odvíjející se v tomto případě ne z průtahů jako takových, nýbrž z celkové délky samotného řízení.¹⁰⁶

¹⁰³ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s.147-148.

¹⁰⁴ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C.H. Beck, 2019. ISBN 978-807-4007-682, s. 174.

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28.03.2018 sp. zn. 30 Cdo 2903/2017, Brno, 2019.

¹⁰⁶ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s.151-152.

4.2 Nesprávný úřední postup územního samosprávného celku

Právní úprava ustanovení § 22 Zdpš pojednává o odpovědnosti územně samosprávných celků za vzniklou škodu. Zde je nutné zdůraznit, že tento zákon upravuje pouze takovou škodu, jež vznikla samosprávnými celky v samostatné působnosti. Stejně jako v případě nesprávného úředního postupu ve státní správě i v případě nesprávného úředního postupu v územní samosprávě neexistuje žádná právní definice. Obecně však platí, že nesprávný úřední postup není úřední rozhodnutí. Odpovědnost za škodu však i v tomto případě vzniká při splnění kumulativních podmínek¹⁰⁷:

- nesprávný úřední postup
- vznik škody
- kauzalita

Novelizace Zdpš zákonem č. 160/2006 Sb.¹⁰⁸ již pracuje s novými instituty jako je opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy, či jiné úkony správního orgánu.

„V případě úkonů správního orgánu podle části čtvrté správního řádu jde o instituty, které lze výkladem považovat za nesprávný úřední postup, neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 5 písm. a) zákona a zákon nestanoví definici úředního postupu, která by takovýto výklad vylučovala.“¹⁰⁹

Pakliže územní samosprávný celek vydá výše zmíněné formy správní činnosti, které nejsou v souladu s právními předpisy, již způsobily poškozenému újmu, je na místě, aby tento samosprávný celek za škodu odpovídal. Územní samosprávné celky odpovídají rovněž za škodu vzniklou strážníkem obecní policie, jak ve svém

¹⁰⁷ IŠTVÁNEK, František a Pavel, SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 202.

¹⁰⁸ Zákon č. 160/2006 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ IŠTVÁNEK, František a Pavel, SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 203.

rozsudku¹¹⁰ konstatoval Nejvyšší soud, jenž shledal, že: „*Vystupoval-li zde strážník z vrchnostenské pozice a v rámci svého jednání vykonával veřejnou moc, je škoda jím způsobená tímto jednáním přičitatelná obci podle ustanovení § 24 zák. č. 553/1991 Sb.*“

Okruh oprávněných v případě nesprávného úředního postupu územně samosprávného celku je obdobný jako v případě nesprávného úředního postupu ze strany státu.¹¹¹

5 Ustanovení o uplatnění nároku

Ustanovení § 14 Zdpš pojednává o podmínkách předběžného uplatnění nároku na náhradu škody, které se vztahují pouze na nároky směřující vůči státu, nikoliv vůči územně samosprávným celkům. Zda tento nárok je založen na nesprávném úředním postupu nebo nezákonném rozhodnutí v tomto případě nehraje roli. Důvodem této právní úpravy je snaha o vyhodnocení dané věci příslušným ministerstvem nebo ústředním správným orgánem, který je zpravidla odlišný od orgánu, jenž škodu způsobil. Tímto je zaručena objektivnost posouzení, zda jsou tyto nároky oprávněné a nabízí se možnost k projednání daného nároku mimosoudní cestou.¹¹² Jak již bylo zmíněno, povinnost užití předběžného uplatnění nároku na náhradu škody není obligatorní podmínkou u uplatnění nároku vůči územně samosprávnému celku. Tato právní úprava se vztahuje rovněž na vzniklou nemajetkovou újmu. Procesní postup ústředního úřadu není nijak formálně stanoven. Jestliže tento orgán uzná nárok na náhradu škody, dojde k uhrazení škody, v opačném případě nárok bude zamítnut a tento může být (ale nemusí) sdělen poškozenému. Pokud rozhodnutí poškozenému nebylo sděleno, vzniká tomuto po marném uplynutí šestiměsíční lhůty nárok požadovat náhradu vzniklé škody u soudu. Z předchozího tedy vyplývá, že ústřední správní orgán má lhůtu 6 měsíců na projednání předběžného uplatnění nároku v dané věci.

¹¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27.03.2013, sp. zn. 30 Cdo 1134/2011, Brno, 2013.

¹¹¹ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 219.

¹¹² IŠTVÁNEK, František a Pavel, SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 150.

Vzhledem k možnostem sdělení, či nesdělení svého rozhodnutí poškozenému se výše popsany postup ústředního správního úřadu nedá považovat za správní řízení. Právní úpravou rovněž není nijak specifikována forma podání předběžného uplatnění nároku, je však logické, že z daného podání musí být jasné, kdo je žadatel, vůči komu podání směřuje a rovněž musí obsahovat vyličení daného nároku tak, aby nebyla možná záměna s případnými jinými nároky a byly zde jasně specifikovány předpoklady zakládající nárok na náhradu škody. Pakliže bylo předběžné uplatnění nároku podáno u nepříslušného ústředního správního úřadu, tento dané podání postoupí neprodleně k projednání ústřednímu správnímu orgánu ve věci příslušnému.¹¹³

Otázkou absolutní povinnosti předběžného uplatnění nároku na náhradu škody se zabýval ve svém rozsudku Nejvyšší soud¹¹⁴, který konstatoval, že od této povinnosti je možno ve výjimečných případech upustit z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení, kdy zrušení již vydaného soudního rozhodnutí by bylo zcela nelogické a kdy je zřejmé, že úřad státu své rozhodnutí změnit nehodlá.

Ustanovení § 15 Zodpš navazuje na právní úpravu ustanovení § 14, kde pojednává o lhůtě ústředního správního úřadu k projednávání věci. Jak již bylo uvedeno, jedná se o lhůtu šestiměsíční, kdy po jejím marném uplynutí nejenže poškozenému vzniká právo podat soudní žalobu na náhradu vzniklé škody, ale státu tímto vzniká povinnost, v případě uznání žaloby, uhradit škodu i úrok z prodlení. Tato lhůta začíná běžet ode dne, kdy poškozený uplatnil nárok na náhradu škody u ústředního orgánu. Žaloba se podává k místně příslušnému obecnímu soudu žalovaného. Pakliže je žalovaným stát, je příslušný ten soud, v jehož služebním obvodu má organizační složka státu sídlo. Pokud výše uvedené nelze určit, je příslušný obecný soud, v jehož územním obvodu skutečnost nastala.¹¹⁵

¹¹³ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 180-181.

¹¹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16.06.2010 sp. zn. 25 Cdo 737/2008, Brno, 2010.

¹¹⁵ VOJTEK, Petr, Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 184-185.

Na rozdíl od podání předběžného uplatnění nároku na náhradu škody návrh samotného řízení u obecního soudu již musí splňovat náležitosti stanovené občanským soudním řádem¹¹⁶. Dle ustanovení § 90 je nutné určit účastníky řízení jako „žalobce a žalovaný“. Ustanovení § 79 odst. 1 dále uvádí, že návrh musí obsahovat vedle obecných záležitostí jméno, příjmení, bydliště účastníků, rodná čísla, identifikační čísla, sídla právnické osoby a další údaje, které by vedly k řádnému vymezení účastníků a nemohlo dojít k jejich záměně. Z návrhu musí být rovněž zřejmé skutečností, jichž se žalobce dovolává a jejich důkazní podložení. V podání musí být i uvedeno, čeho chce žalobce v dané věci dosáhnout.¹¹⁷

6 Regresní úhrada

Pokud stát nebo územně samosprávný celek nahradil škodu, jež vznikla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, může tuto uhrazenou škodu požadovat od osoby, jež tuto škodu fakticky způsobila s odůvodněním, že tento následek nemá zůstat pouze k tíži státu. Podmínkou však musí být, že tato osoba porušila povinnost uloženou zákonem. Pakliže tato osoba způsobila škodu na základě příkazu nadřízeného, nemůže se vůči této osobě uplatnit regresivní úhrada. Výjimku tvoří pouze spáchání trestného činu. Regresní úhradu rovněž nelze požadovat od osoby, která způsobila škodu zapříčiněnou nesprávným právním výkladem. Výše regresní náhrady se posuzuje z pohledu osoby, vůči které je tato náhrada požadována. Pokud je tato osoba v pracovním, či obdobném poměru, postupuje se podle zvláštního předpisu. Jinak se výše škody stanoví na 1/6 částky uhrazené poškozenému, maximálně však do výše 5 000,- Kč. Výjimku v tomto tvoří spáchání škody úmyslné. Soud může s přihlédnutím k osobním a majetkovým poměrům, či k výši škody tuto částku snížit.¹¹⁸

¹¹⁶ Zákon č. 99/1963 Sb., *Občanský soudní řád* v posledním znění.

¹¹⁷ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 186.

¹¹⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 198-199.

O regresní úhradě v rámci tohoto zákona pojednává ustanovení § 16, § 17 a § 18, přičemž koncepce této úhrady má hierarchický systém dělící se na¹¹⁹:

- **jednostupňový systém** - vychází z podmínek stanovených zákonem pouze vůči jednomu z objektů. Jako příklad lze uvést zaměstnance za vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Právní úprava je obsažena v ustanovení § 17 odst. 1, 2 Zodpš;
- **dvoustupňový systém** - právní úpravu k tomuto lze nalézt v ustanovení § 17 odst. 3 Zodpš. Dvoustupňový systém je charakterizován tak, že ten, kdo nahradil škodu, je následně oprávněn požadovat regresní úhradu od těch subjektů, kteří škodu skutečně způsobily, a tyto následně mohou uplatňovat regresní úhradu u zdroje vzniklé škody. Demonstrativně lze zmínit stát, jenž uhradil vzniklou škodu notářem a tento uplatňuje regres u svého zaměstnance.

Nutno je však poukázat na jistý paradox, který je viditelný při užití jazykového výkladu ustanovení Zodpš upravujícího regresní úhradu, přesněji ustanovení § 16 odst. 1, 2 a ustanovení § 17 odst. 1, 2.¹²⁰ Demonstrativně lze zmínit znění ustanovení § 16 odst. 1, v němž je uvedeno: „*Nahradil-li stát škodu...může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily.*“¹²¹

V § ustanovení 16 odst. 2 je stanoveno: „*Bylo-li rozhodnutí územního samosprávného celku přezkoumáno příslušným orgánem a následně byla rozhodnutí tohoto orgánu a územního samosprávného celku zrušena pro nezákonnost, může stát požadovat regresní úhradu na kraji, je-li příslušným orgánem orgán kraje nebo na územním samosprávném celku.*“¹²²

Z výše uvedené vyplývá, že stát, případně územně samosprávné celky, „mohou“ vymáhat regresní úhradu u zdroje vzniklé škody, avšak učinit takto nemusí. Zmíněný paradox je zřejmý při komparaci se zákonem o obcích, konkrétně

¹¹⁹ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 157.

¹²⁰ Důvodová zpráva 8. volební období k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb.

¹²¹ Zákon č. 128/2000 Sb., *zákon o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění.

¹²² Zákon č. 129/2000 Sb., *zákon o krajích (krajské zřízení)* v posledním znění.

v ustanovení § 38 odst. 6 nebo zákonem o krajích v ustanovení § 17 odst. 6, kde těmto samosprávným celkům je zákonem výslovně uložena povinnost včas uplatňovat náhradu škody.¹²³

Současná právní úprava ukládá státu v ustanovení § 14 *zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*¹²⁴ a samosprávnému celku v ustanovení § 38 *zákona o obcích (obecní zřízení)*¹²⁵ a v ustanovení § 17 *zákona o krajích (krajské zřízení)*¹²⁶ povinnost nakládat s majetkem jako řádný hospodář. Tuto povinnost nelze považovat za paušální, neboť každý případ je nutné posuzovat individuálně a to zejména z pohledu komplikovanosti případu, náročnost dané věci, jasnosti právní úpravy, výši způsobené škody, či majetkovým poměrům osoby, vůči níž se uplatňuje regresní úhrada.¹²⁷ V případě uplatnění regresní úhrady důkazní břemeno leží na subjektu, který škodu uhradil, přičemž je zde nezbytná přítomnost základní podmínky ve formě příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti stanovené zákonem a vznikem škody. Oproti odpovědnosti za škodu ze strany státu nebo územně samosprávného celku, kde se hovoří o odpovědnost objektivní, v případě regrese se jedná o subjektivní princip zavinění. Dle rozsudku Nejvyššího soudu¹²⁸ však postačuje zavinění formy nevědomé nedbalosti. Lhůta na uplatnění nároku regresní úhrady se promlčuje za rok ode dne, kdy byla hrazena náhrada škody. Škoda vzniklá v rámci zaměstnaneckého nebo obdobného poměru se však dle právní úpravy ve smyslu ustanovení § 17 odst. 4 Zodpš neuplatňuje.¹²⁹

6.1 Nárok na regresní úhradu vůči těm, již se podíleli na vzniku újmy

Stát, na rozdíl od vymáhání regresní úhrady vůči fyzickým a právnickým osobám při výkonu státní správy a vůči územně samosprávným celkům v přenesené

¹²³ Důvodová zpráva 8. volební období k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb.

¹²⁴ Zákon č. 129/2000 Sb., *o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích* v posledním znění.

¹²⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., *zákon o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění.

¹²⁶ Zákon č. 129/2000 Sb., *zákon o krajích (krajské zřízení)* v posledním znění.

¹²⁷ IŠTVÁNEK, František a Pavel, SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 158-159.

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 08.06.2011 sp. zn. 28 Cdo 2441/2010, Brno, 2011.

¹²⁹ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 201.

působnosti, nemůže vymáhat regresní úhradu od státního orgánu. V tomto případě se jedná o orgány samotného státu, kdy tyto jsou financovány ze státního rozpočtu, a tedy regresní úhrada by v tomto případě znamenala pouze jen „přelévání“ peněz z jednoho organizačního článku státu do článku druhého. Co však Zodpš v ustanovení § 17 odst. 1 umožňuje, je možnost státu vymáhat regresní úhradu přímo od osob, které se na nezákonném rozhodnutí, či nesprávném úředním postupu podílely. Smyslem této právní úpravy je, aby povinnost náhrady škody byla aspoň částečně přenesena na organizační článek státu, který tuto škodu způsobil.¹³⁰

6.1.1 Regresní úhrada soudců a státních zástupců

Ustanovení § 17 odst. 2 Zodpš dopadá pouze na soudce a státní zástupce, kteří jsou touto právní normou vyloučeni z předchozího ustanovení § 17 odst. 1. Právní nárok uplatňovat regresní úhradu vůči soudcům vzniká pouze:

- byla-li v návaznosti na nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup vyslovena vina v rámci kárného řízení dle zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů;¹³¹
- byla-li v návaznosti na nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup vyslovena vina v rámci trestního řízení.

Výše uvedené případy náhrady škody soudců jsou podstatně mírnější než u jiných zaměstnanců, neboť je zde snaha o oddělení vlivu moci výkonné na moc soudní ve smyslu čl. 82 odst. 1 Ústavy. Tato právní úprava se rovněž vztahuje i na státní zástupce a to i přesto, že v tomto případě se jedná o součást moci výkonné.¹³²

6.1.2 Nárok regrese úředních osob a samosprávných celků v přenesené působnosti vůči svým zaměstnancům

Ustanovení § 17 odst. 3 zakládá právní nárok úředním osobám a územně samosprávným celkům v přenesené působnosti vůči svým zaměstnancům a to

¹³⁰ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 203-204.

¹³¹ Zákon č. 7/2002 Sb., *zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů* v posledním znění.

¹³² IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 171.

v případě, že sami uhradili vzniklou škodu státu. Nárok na tuto regresní úhradu zaniká po objektivním promlčení jednoho roku od doby, kdy byla státu uhrazena regrese.¹³³

6.1.3 Omezení v rozsahu náhrady

Jak již bylo v této práci uvedeno, výše regresní úhrady na osobách, jejichž účast na výkonu moci veřejné vzešla z povinností vyplývajících z pracovního poměru nebo z poměru mu na roveň postaveného, či poměru služebního, se řídí zvláštními předpisy.¹³⁴ V ustanovení § 17 odst. 4 Zdpš lze nalézt odkaz na dnes již neplatné ustanovení § 179 zákoníku práce¹³⁵, kde bylo v odst. 2 stanoveno, že: „Výše náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout u jednotlivého zaměstnance částku rovnající se čtyř a půl násobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena v opilosti, kterou si sám přivodil nebo po zneužití jiných omamných prostředků.“ Zároveň tato právní úprava dodává, že pokud byla škoda způsobena úmyslně, v opilosti nebo pod vlivem jiných omamných látek, požaduje se regrese v plné výši. Ačkoliv se jedná o v současné době již neplatnou právní úpravu, jež nebyla jako poznámka pod čarou v Zdpš aktualizována, v současném zákoníku práce¹³⁶ v ustanovení § 257 lze nalézt právní úpravu totožnou. Obdobnou právní úpravu lze rovněž nalézt v ustanovení § 95 zákona o služebním poměru¹³⁷, kde je právní úprava odpovědnosti za škodu totožná s právní úpravou v pracovně právních vztazích. Lze tedy konstatovat, že ačkoliv zvláštní zákony určují výše regresní úhrady vůči osobám, které nejsou obsaženy v ustanoveních § 17 odst. 1 a 3 Zdpš, je nárok na regres samotný obsažen právě v ustanovení § 17 odst. 4 popisovaného zákona.¹³⁸

¹³³ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 123.

¹³⁴ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 172-173.

¹³⁵ Zákon č. 65/1965 Sb., *Zákoník práce* v posledním znění ve znění z roku 2006.

¹³⁶ Zákon č. 262/2006 Sb., *Zákoník práce* v posledním znění.

¹³⁷ Zákon č. 361/2003 Sb., *zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů* v posledním znění.

¹³⁸ VOJTEK, Petr, Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 204-205.

6.1.4 Regresní úhrada jako zvláštní nárok

Ustanovení § 17 odst. 5 Zodpš vychází ze zásady „*lex specialis derogat legi generali*“ a jako takové zakládá jednotný přístup Zodpš k vymáhání regresní úhrady vůči povinným obsaženým v § 17 odst. 1 a 3, tedy vůči soudcům, státním zástupcům, příslušníkům bezpečnostních sborů, zaměstnancům územních celků v přenesené působnosti apod.¹³⁹

6.1.5 Příkaz nadřízeného jako vyloučení nároku na regresní úhradu

V ustanovení § 17 odst. 6 Zodpš lze nalézt výluky, ve které se neuplatní regresní úhrada vůči osobám, jež se podílely na nezákonném rozhodnutí, či nesprávném úředním postupu v důsledku toho, že plnily příkaz nebo rozkaz osoby jim nadřízené. Odpovědnost v tomto případě nesou právě osoby jim nadřízené. Důkazní břemeno však v tomto případě spočívá na osobách, které měly obdržet onen příkaz nebo rozkaz od osob nadřízených. Jistou výjimku z této výluky lze nalézt u osob, které se, byť i na příkaz, či rozkaz osoby nadřízené, dopustily trestného činu. Na tyto osoby se pak ustanovení § 17 odst. 6 nevztahuje a tyto osoby jsou rovněž odpovědné za vzniklou škodu.¹⁴⁰

6.2 Nárok územního celku v samostatné působnosti

6.2.1 Nárok územně samosprávného celku v samostatné působnosti na regresní úhradu vůči státu nebo kraji

Pakliže územně samosprávný celek v rámci samostatné působnosti uhradil škodu, či nemajetkovou újmu za nezákonné rozhodnutí, které bylo vázáno nesprávným právním názorem orgánu, který jej vyslovil v rozhodnutí, jímž bylo zrušeno původní rozhodnutí územně samosprávného celku, má tento územně samosprávný celek právo dle ustanovení § 23 Zodpš požadovat regresní úhradu. Toto ustanovení je vnímáno jako konečný důsledek omezení nezávislosti územně samosprávného celku závazným právním názorem orgánu státu nebo kraje, pokud právě tyto okolnosti vedly k objektivní odpovědnosti za škodu.¹⁴¹

¹³⁹ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 173.

¹⁴⁰ Ibidem, s. 173-174.

¹⁴¹ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 219-220.

6.2.2 Nárok územně samosprávného celku v samostatné působnosti na regresní úhradu vůči osobám, jež se podílely na vzniku újmy

Územně samosprávný celek, jenž uhradil vzniklou škodu nebo újmu za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup v rámci samostatné působnosti, má dle ustanovení § 24 Zodpš nárok požadovat regresní úhradu „přímo u pramene“, tedy u konkrétní osoby, která se na vzniku škody přímo podílela. Územně samosprávný celek v samostatné působnosti je povinný regresní úhrady uplatnit dle ustanovení § 16 odst. 2 Zodpš. Ustanovení § 24 se tedy použije pouze v případech, kdy vyšší územně samosprávný celek nahradil škodu nižšímu samosprávnému celku a následně kraj požadoval regresy za takto způsobenou škodu po svém zaměstnanci, jenž se přímo podílel na vzniku této škody. Nárok na regresní úhradu územně samosprávného celku se promlčí za rok ode dne, kdy byla zaplácena škoda.¹⁴²

6.3 Společná ustanovení regresní úhrady

6.3.1 Společná ustanovení regresní úhrady státu

Dle ustanovení § 18 Zodpš má stát právo na regresi vůči:¹⁴³

- fyzickým a právnickým osobám při výkonu státní správy, jimž byla svěřena;
- územně samosprávným celkům při výkonu přenesené působnosti, v jistých podmínkách i v samostatné působnosti (viz. § 16 odst. 2 Zodpš);
- vůči osobám ve vztahu pracovněprávním nebo obdobným, či poměru služebním, pokud se přímo podílely na vzniku odpovědnosti státu za škodu.

Zákon výše uvedený subjektům dává možnost obrany proti této povinnosti, kdy mohou použít všechny námitky, které mohly být užity proti poškozenému při samotném řízení o náhradě škody.¹⁴⁴

¹⁴² IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 173-174 a s. 130-131.

¹⁴³ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 206-207.

¹⁴⁴ Ibidem, s. 206-207.

Samotný nárok na regresní úhradu musí splňovat následující podmínky¹⁴⁵:

1. **protiprávnost** - na rozdíl od odpovědnosti státu nebo samosprávného celku, kde je odpovědnost objektivní, v rámci regrese je tato povinnost založena na zaviněném porušení právní povinnosti, jež musí být řádně prokázána;¹⁴⁶
2. **zavinění** - v případě regresní úhrady není zákonem stanovena forma zavinění. V praxi proto postačuje zavinění ve formě nedbalosti nevědomé (*culpa levis*), při které daný subjekt nevěděl, že svým jednáním může vyvolat škodlivý následek. Přitom se vychází z hypotézy, že subjekt nemá potřebné znalosti, které jsou od něj na konkrétní pozici očekávány a které měl možnost získat.¹⁴⁷

Pakliže je za vzniklou škodu v rámci Zdpš odpovědno více osob, povinnost na regresní úhradu se mezi ně dělí dle míry jejich účasti na vzniku této škody. V případě, že je rozhodnuto o společné a nerozdílné povinnosti více osob k regresivní úhradě, jedná se o odpovědnost solidární, tzv. „solidarita regresu“¹⁴⁸, kde jedna osoba odpovídá plnou výší škody za všechny povinné a všichni odpovídají za každého jednotlivého povinného. V tomto případě se jedná o právní úpravu shodující se s ustanovením § 2916 nového občanského zákoníku.¹⁴⁹

6.3.2 Společná ustanovení regresní úhrady samosprávného celku

Smyslem ustanovení § 25 Zdpš je zajistit rovnou právní úpravu regresní úhrady pro územní samosprávné celky v samostatné působnosti. Obsah tohoto ustanovení obsahuje stejné obecné zásady a rozsah regresní úhrady jako v případě kapitoly Společná ustanovení regresní úhrady státu.¹⁵⁰

¹⁴⁵ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 207-208.

¹⁴⁶ Ibidem, s. 207.

¹⁴⁷ HULMÁK, Milan, Václav BEDNÁŘ a kol. *Občanský zákoník VI: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-287-8, s. 1557.

¹⁴⁸ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 209.

¹⁴⁹ Zákon č. 89/2012 Sb., *Občanský zákoník* v posledním znění.

¹⁵⁰ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 221.

7 Vztah Zodpš k občanskému zákoníku

7.1 Povinnost náhrady škody dle občanského zákoníku

Ačkoliv občanskoprávní úprava odpovědnosti za škodu je ukotvena v obecné povinnosti předcházet vzniku škod, toto však k úplné ochraně právních vztahů mnohdy nepostačuje. Jestliže tato prevence selže, musí občanskoprávní úprava poskytovat poškozenému dostatečnou reparační právní ochranu.¹⁵¹

Obecné právní teorie vycházejí z koncepce, že právní odpovědnost je až odpovědností sekundární, vznikající porušením primární odpovědnosti dané na základě zákona nebo jiného právního předpisu. Oproti tomu občanský zákoník v posledním znění v tomto případě přijal koncepci jinou. Ta vychází z teorie, že právní povinnost vzniká ve stejném okamžiku jako právní odpovědnost, z čehož lze tedy vyvozovat odpovědnost za plnění právních povinností. Zároveň je však nutno dodat, že nový občanský zákoník již skoro zcela opustil terminologický pojem „odpovědnost“ a v tomto případě hovoří jen o povinnosti „nahradit škodu“. Ačkoliv výše zmíněné nové terminologie přinášejí jistou diskontinuitu, na předpoklady náhrady škody toto žádný zásadní vliv nemá.¹⁵² Dané předpoklady jsou i nadále tvořeny:

1. **porušením právní povinnosti** - jedná se o porušení právní povinnosti, tedy v rozporu s objektivním právem (*kontra legem*). Může se jednat o porušení právní povinnosti něco konat (*komisivní*) nebo naopak porušení právní povinnosti nekonat (*omisivní*). Za protiprávní se nepovažuje takové jednání, které právo dovoluje, či jej přímo přikazuje;¹⁵³
2. **vznikem škody** - jde o majetkovou újmu, jež lze vyjádřit penězi. V jistých případech však tvoří náhradu škody i újma nemajetková (např. bolestné, či snížení společenského uplatnění, ztráty osoby blízké). Občanský zákoník v rámci škody počítá jak s pojmem skutečná škoda, kdy došlo ke zmenšení majetkového statku poškozeného, tak rovněž s pojmem ušlý zisk, tedy

¹⁵¹ POKORNÝ, Milan a Josef, HOCHMAN. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním: praktická příručka*. 3. vydání. Praha: Linde, 2003. ISBN 978-80-7201-722-5, s.13.

¹⁵² PLECITÝ, Vladimír, Josef SALAČ a kol. *Úvod do studia občanského práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-703-5, s. 349-350.

¹⁵³ *Ibidem*, s. 352.

statku, kterému se mohlo poškozenému dostat při běžném chodu událostí bez vzniku škody;¹⁵⁴

3. **příčinnou souvislostí** - lze považovat za vztah příčiny a následku. V občanském právu se nejčastěji uplatňuje teorie kauzality „adekvátní příčinné souvislosti“, podle níž je: „...škoda způsobená protiprávním jednáním anebo zákonem kvalifikovanou zvláštní událostí, pokud jsou nejen podmínkou vzniku škody, nýbrž zároveň mají podle obecné zkušenosti a pravidelného chodu věcí za následek zpravidla vznik škody.“¹⁵⁵
4. **zaviněním** - v tomto případě se jedná o jakýsi psychický vztah škůdce k samotnému protiprávnímu jednání. Jedná se buď o přímý, či nepřímý úmysl nebo o nedbalost vědomou, případně nedbalost nevědomou. Dle občanského zákoníku poškozený musí dokazovat porušení protiprávní povinnosti a vzniklá škoda je v přímé souvislosti s tímto porušením. Pakliže je zde snaha škůdce exkulpat se, je to právě on, kdo musí prokázat, že na škodě, vzniklé porušením právních povinností, nenese vinu.¹⁵⁶

7.2 Zodpš jako právní předpis obecný a zvláštní

Ustanovení § 26 Zodpš rozptyluje jakékoliv pochybnosti o vztahu speciality tohoto zákona k občanskému zákoníku. Občanský zákoník je v tomto případě subsidiární vůči Zodpš. Toto tvrzení rovněž potvrzuje Nejvyšší soud ve svém rozsudku¹⁵⁷ 30 Cdo 2722/2012, kde konstatoval, že právní úprava obecná (občanského zákoníku) se užije tam, kde předpis speciální vysloveně nezakazuje užití obecné úpravy, či samotná speciální úprava nestanoví něco jiného. **Obecně lze konstatovat, že právní úprava občanského zákoníku se užije tam, kde Zodpš neupravuje dílčí otázky (např. u pojmu škoda, či běh promlčecí doby)**¹⁵⁸. Níže

¹⁵⁴ POKORNÝ, Milan a Josef HOCHMAN. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním: praktická příručka*. 3. vydání. Praha: Linde, 2003. ISBN 978-80-7201-722-5, s. 18-19.

¹⁵⁵ PLECITÝ, Vladimír, Josef SALAČ a kol. *Úvod do studia občanského práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-703-5, s. 349–354.

¹⁵⁶ POKORNÝ, Milan a Josef HOCHMAN. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním: praktická příručka*. 3. vydání. Praha: Linde, 2003. ISBN 978-80-7201-722-5, s. 22.

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31.10.2012 sp. zn. 30 Cdo 2722/2012, Brno, 2012.

¹⁵⁸ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 223.

jsou demonstrativně uvedeny některé pojmy, které Zodpš nespécifikuje a jejichž právní definici je nutno hledat v občanském zákoníku¹⁵⁹:

- 1. škoda (majetková újma)** - občanský zákoník v ustanovení § 2894 definuje pojem škody jako újmu, jež se projevuje v majetkové sféře poškozeného a která se dá objektivně vyjádřit penězi. Samotná náhrada má formu naturální restituce, či finančního obnosu. „Nový“ občanský zákoník však již neoperuje s pojmem „újma na majetku“, ale nově s pojmem „újma na jmění“. Nejde tedy jen o souhrn majetku osoby, ale i jejích dluhů, jak je uvedeno v ustanovení § 495 občanského zákoníku;¹⁶⁰
- 2. nemajetková újma** - v jistých případech se do škody může počítat i újma nemajetková, která se nedá finančně kvantifikovat (měřit v penězích) a zároveň nevede ke snížení majetku. V praxi se lze setkat s případy škody vzniklé na bolestném dle ustanovení § 2958 občanského zákoníku nebo cena zvláštní obliby, kde může být stanovena vyšší náhrada, než je cena odpovídající, kdy tato vyšší náhrada vystihuje zvláštní vztah poškozeného k této věci dle ustanovení § 2969 odst. 2 občanského zákoníku;¹⁶¹
- 3. ztráta osoby blízké (náhrada při usmrcení nebo při zvlášť závažném ublížení na zdraví)** je zakotvena v ustanovení § 27 Zodpš, avšak tento právní předpis náhradu takové nemajetkové újmy nijak nespécifikuje. Opět je nutno hledat bližší právní úpravu v občanském zákoníku, konkrétně v ustanovení § 2959. V tomto případě škůdce odčítuje peněžitou náhradou újmu za duševní útrapy, které utrpěly osoby blízké. Pakliže tyto náhrady nemohou být stanoveny, určují se zásadou slušnosti. Do těchto náhrad se započítávají rovněž náklady spojené s pohřbem, jež budou hrazeny tomu, kdo je vynaložil. Zde se převážně započítávají náklady účtované pohřebním ústavem, hrazení cestovních výdajů nejbližším členům rodiny a v určitých případech i náklady spojené s pohřební hostinou. Občanský zákoník může v některých případech přiznat peněžitý důchod pozůstalým. Škůdce je

¹⁵⁹ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 222.

¹⁶⁰ HULMÁK, Milan, Václav BEDNÁŘ a kol. *Občanský zákoník VI: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-287-8, s. 1498.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 1498.

hradí těm pozůstalým, kterým zemřelý poskytoval nebo byl povinen hradit náklady na výživu;¹⁶²

- 4. promlčecí lhůty** - ačkoliv Zodpš obsahuje v ustanovení § 32 a § 33 právní úpravu pojednávající o lhůtách promlčení, při řešení jednotlivých otázek promlčecí lhůty je potřeba obrátit se na občanský zákoník a to konkrétně na ustanovení § 645 - § 653.¹⁶³

Konkrétní právní úpravu, kterou neobsahuje Zodpš, je nutno hledat v občanském zákoníku. Přesto je nutné znovu zdůraznit subsidiární postavení občanského zákoníku. Občanský zákoník tedy nemůže rozšiřovat skutkovou podstatu o deliktní odpovědnost v sobě obsaženou: ustanovení § 2909 porušení dobrých mravů, § 2910 porušení zákona nebo § 2913 porušení smluvní povinnosti. Tím by rozšiřoval tituly, které zakládají odpovědnost státu¹⁶⁴ ve smyslu Zodpš.

8 Vztah Zodpš a zákona o krizovém řízení

Dne 14. 3. 2022 byl vyhlášen vládou České republiky ve svém usnesení č. 194 a v souladu s ústavním zákonem č. 110/1998 Sb.¹⁶⁵ nouzový stav. Tímto krokem došlo k jisté „aktivaci“ zákona č. 240/2000 Sb.¹⁶⁶, známého též jako „krizový zákon.“ Na jeho základě mělo dojít, za užití ustanovení § 5 a § 6 krizového zákona, ze strany vlády k vymezení, jaká práva se omezují (např. zákaz určitého maloobchodního prodeje) a naopak, jaké povinnosti se tímto krokem ukládají. Avšak předmětné usnesení vlády žádné vymezení práv a povinností neobsahovalo. Rozsah omezujících práv a uložených povinností se objevovala až v následujících opatřeních. Takováto opatření musí být vládou blíže specifikována: nezbytně nutná doba, nezbytně nutný rozsah a koho se tato

¹⁶² PLECITÝ, Vladimír, Josef SALAČ a kol. *Úvod do studia občanského práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-703-5, s. 359.

¹⁶³ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8. s. 246.

¹⁶⁴ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 212-213.

¹⁶⁵ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., *ústavní zákon o bezpečnosti České republiky* v posledním znění.

¹⁶⁶ Zákon č. 240/2000 Sb., *zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů* v posledním znění.

opatření dotknou.¹⁶⁷ Krizový zákon připouští možnosti, že při aplikaci tohoto právního předpisu může vzniknout různým právním subjektům újma, a proto již v sobě má zakomponována ustanovení pojednávající o její náhradě.

Je evidentní, že opatřeními krizového zákona vzniklo fyzickým a právnickým osobám během krizového stavu spojeného s pandemií Covid-19 obrovské množství škod. Cílem této kapitoly je porovnání vztahů krizového zákona a Zodpš a možností poskytování náhrad z pohledu těchto dvou právních norem.

8.1 Obecné podmínky náhrady škody dle krizového zákona

Krizový zákon vychází z ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, přesněji z čl. 3 odst. 2, kde je uvedeno, že orgány státu, územních samosprávných celků i fyzické a právní osoby jsou povinny podílet se na zajišťování bezpečnosti České republiky. Ne však k zajišťování bezpečnosti před vnějším napadením. V krizovém zákoně je takovéto nebezpečí ČR obecně shrnuto do pojmu „krizová situace“. Ta v sobě obsahuje mimořádné události vyhlášené Integrovaným záchranným systémem, stav ohrožení kritické infrastruktury, stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu. V této právní úpravě jsou rovněž mimo jiné definována práva a povinnosti fyzických a právnických osob při přípravě na krizovou situaci a při zajištění krizové infrastruktury. Rovněž zakládá odpovědnost při porušení těchto povinností. A v neposlední řadě jsou zde obsažena ustanovení o náhradě vzniklé újmy.¹⁶⁸

8.1.1 Náhrada za omezení vlastnického práva

Ustanovení § 35 pojednává o náhradě škody za omezení vlastnického práva, za poskytnutí věcných prostředků, či vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci. Tato právní norma cílí na konkrétní omezení práva vůči konkrétnímu právnímu subjektu. Česká republika nepřipouští omezení majetkového práva bez náhrady. Toto omezení se však netýká pouze majetkového práva, avšak i kompenzace omezení užívacího práva nevlastníkem. Při omezení vlastnického

¹⁶⁷ ŠMÍD, Radek a Alexandra KÁBRTOVÁ. Nouzový stav při epidemii a změna režimu vydávaných krizových opatření. *Epravo.cz* [online]. [cit. 2022-09-18]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nouzovy-stav-pri-epidemii-a-zmena-rezimu-vydavanych-krizovych-opatreni-111519.html> .

¹⁶⁸ VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5, s. 1-2.

práva se kompenzuje náhrada v plné výši za použití ustanovení § 1039 odst. 1 občanského zákoníku. Samotné omezení vlastnického práva dle krizového zákona však nelze provést formou vyvlastnění. V případě pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci krizový zákon připouští peněžité náhrady. A to i přesto, že v Listině základních práv a svobod v čl. 9 odst. 2 písm. c) je uvedena možnost toto vykonávat bez možnosti náhrady v případě živelných pohrom, nehod, či jiného ohrožení. Finanční kompenzace je v těchto případech vyplácena příslušným orgánem krizového řízení, což je vláda nebo vyšší územně samosprávný celek¹⁶⁹, respektive jeho orgány, které jednájí v rámci krizového řízení, neboť tyto mají právní subjektivitu.

V případě náhrady za vykonanou pracovní povinnost, pracovní výpomoc, případně pomoc dobrovolnou, u které není možnost stanovit výši náhrady, se tato náhrada vyplatí dle zvláštního předpisu ve výši, jež odpovídá obvyklé mzdě za obdobné práce.¹⁷⁰

Ustanovení § 35 odst. 4 pojednává o možnosti regresního nároku státu vůči původci havárie. Není však blíže specifikováno, zda ji tento škůdce musel způsobit, či ji zavinit. S přihlédnutím k právu deliktnímu je však na místě předpokládat, že v případě náhrady škody bude vyžadována existence deliktních skutkových podstat buď subjektivní, nebo objektivní odpovědnosti.¹⁷¹

8.1.2 Náhrada škody

Ustanovení § 36 krizového zákona je normou, jež zakládá speciální odpovědnost státu za vzniklou škodu. Tato odpovědnost je odpovědností objektivní, tedy bez ohledu na míru zavinění.¹⁷² Nejvyšší soud ve svém rozsudku¹⁷³ konstatoval následující předpoklady vzniku odpovědnosti:

- 1. provedení krizového opatření** - toto je zákonem definováno v ustanovení § 2 písm. c) jako organizační či technické opatření, jehož účelem je řešení

¹⁶⁹ VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5, s. 258-259.

¹⁷⁰ *Ibidem*, s. 259-260.

¹⁷¹ MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 4., s.15. ISSN 2571-3558.

¹⁷² VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5, s. 261.

¹⁷³ Rozsudek Ns České republiky ze dne 22.10.2009 sp. zn. 25 Cdo 3798/2007, Brno, 2009.

krizových situací, případně odstranění jejich následků, kdy tato opatření obnášejí právní úpravu, kterou se zasahuje do práv a povinností osob;¹⁷⁴

2. **vznik škody/újmy** - pro definici škody je v tomto případě nutno užít občanský zákoník, který ve svém ustanovení § 2894 pojednává o povinnosti nahradit újmu, přičemž tuto újmu dělí na majetkovou a nemajetkovou. Majetková se projevuje přímo v majetkové sféře poškozeného, zatímco nemajetková újma spočívá přímo v narušení osobního zájmu poškozeného, kdy tento nemá hodnotu měřitelnou penězi;¹⁷⁵
3. **příčinná souvislost mezi krizovým opatřením a vznikem škody** vychází z předpokladu, že v případě neexistence krizového opatření by neexistovala samotná újma/škoda.¹⁷⁶

Ustanovení rovněž uvádí, že jediná možnost liberace státu za škodu je v případě, pokud si ji poškozený způsobil sám, jak lze nalézt v ustanovení § 36 odst. 6. Důkazní břemeno leží v tomto případě na státu. Pakliže sám poškozený participoval na vzniku škody, rozpočítá se vzniklá škoda mezi jednotlivé škůdce, kteří hradí vzniklou škodu poměrem, jakým ke vzniklé škodě přispěli.¹⁷⁷

Zákon počítá jak se lhůtou subjektivní o délce 6 měsíců, počínaje dnem, kdy se poškozený o škodě dozvěděl, tak s objektivní v délce 5 let. Obě tyto lhůty mají prekluzivní povahu. Ustanovení rovněž připouští v případech zvláštního zřetele a na základě uvážení, že orgány krizového řízení mohou přiznat náhradu po marném uplynutí subjektivní lhůty, avšak pouze do marného uplynutí objektivní lhůty. Poškozený své právo na náhradu škody uplatňuje u orgánu krizového řízení, jenž krizové opatření nebo cvičení nařídil. Krizový zákon neobsahuje žádnou úpravu, jež stanovuje lhůtu k projednání této žádosti.¹⁷⁸

¹⁷⁴ MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 4., s. 16-17. ISSN 2571-3558.

¹⁷⁵ HULMÁK, Milan, Václav BEDNÁŘ a kol. *Občanský zákoník VI: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-287-8, s. 1498.

¹⁷⁶ MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 4., s. 18. ISSN 2571-3558.

¹⁷⁷ VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. SBN 978-80-7552-787-5, s. 261.

¹⁷⁸ MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie, *Bulletin advokaci*. 2020, č. 4, s. 21-22. ISSN 2571-3558.

Podle ustanovení § 36 odst. 7 krizový zákon umožňuje orgánu krizového řízení požadovat regresní úhradu od skutečného původce krizové situace. Škůdce následně hradí veškeré náklady vynaložené na odstranění této krizové situace. Důkazní břemeno v tomto případě nese rovněž orgán krizového řízení. Zákonná lhůta na uplatnění regresu je 10 let ode dne, kdy daná škoda vznikla. Výjimku v této lhůtě tvoří situace, kdy škůdce krizovou situaci způsobil úmyslně, v tomto případě dochází k promlčení lhůty regrese za 15 let ode dne, kdy byla škoda nahrazena.¹⁷⁹

8.2 Komparace podmínek náhrady škody Zodpš a krizového zákona

V předchozích kapitolách byly popsány základní předpoklady náhrady vzniklé újmy ze strany státu a to jak v rámci právní úpravy Zodpš, tak dle krizového zákona. Jedním z cílů této bakalářské práce je určení základních rozdílů mezi těmito právními úpravami a to pomocí srovnávací metody.

Hlavním předpokladem vzniku nároku na náhradu škody dle Zodpš je existence nesprávného výkonu veřejné moci formou nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Oproti tomu nárok na náhradu újmy dle krizového zákona pro samotný vznik nároku na náhradu újmy nepředpokládá žádné pochybení výkonu veřejné moci.¹⁸⁰ Tento zákon vychází z myšlenky, že: „*Náhrada škody dle krizového zákona je totiž postavena na principu, že jde o náhradu škody způsobenou řádným výkonem veřejné moci, řádným krizovým opatřením.*“¹⁸¹ Nutno zdůraznit, že nárok na náhradu škody v případě Zodpš vzniká jak při vrchnostenské, tak nevrchnostenské činnosti.¹⁸² Oproti tomu v případě krizového zákona je tento nárok vždy podmíněn činností vrchnostenskou.¹⁸³

Krizový zákon předpokládá při vzniku nároku na náhradu újmy samotné provedení krizového opatření, vzniku škody a následné kauzality. Vychází z předpokladu, že

¹⁷⁹ VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5, s. 265.

¹⁸⁰ Ibidem, s. 261.

¹⁸¹ MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 6., s. 16. ISSN 1210-6348.

¹⁸² VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 8.

¹⁸³ VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5, s. 7.

daná škoda vznikla samotnou realizací krizového opatření.¹⁸⁴ Na samotný nárok pak může být pohlíženo jako na: „... nárok za obětování ve veřejném zájmu“¹⁸⁵. Naopak předpokladem vzniku nároku na náhradu újmy dle Zodpš je existence protiprávnosti ze strany orgánů veřejné moci. Způsobená škoda, tedy vznik škodlivého následku a kauzální nexus, vznikla právě na základě porušení právní povinnosti.¹⁸⁶

Ačkoliv zmíněné zákony jsou shodně založeny na principu objektivní odpovědnosti, tedy odpovědnosti bez možnosti liberace, oba zákony ve své právní úpravě připouštějí možnost zproštění se této odpovědnosti. Stát dle krizového zákona nehradí škody v případě, že si poškozený škodu způsobil sám. V tomto případě však se nepostupuje dle ustanovení § 2918 občanského zákona, kde spoluúčast nevede k poměrnému snížení náhrady škody, ale jedná se o její úplné vyloučení.¹⁸⁷ Oproti tomu Zodpš se z objektivní odpovědnosti může liberovat v případě excessu, tedy pokud škůdce způsobil škodu ne při výkonu úřední činnosti, nýbrž jednal jakožto úřední osoba ku prospěchu svému nebo ve prospěch třetí osoby.¹⁸⁸

Právní úprava Zodpš zahrnuje pod termín „náhrada škody“ pojem majetková újma i pojem ušlý zisk.¹⁸⁹ Oproti tomu krizový zákon nikde ve své úpravě vysloveně nemluví o možnosti náhrady ušlého zisku. Co však podporuje názor, že by i v rámci krizového zákon měla být zahrnuta náhrada ušlého zisku, je skutečnost, že oba zákony jsou veřejnoprávní povahy a v tomto případě nejvyšší správní soud jednoznačně shledal: „Za škodu je v souladu s obecným vnímáním tohoto pojmu napříč právními odvětvími i pro účely citovaného ustanovení nutno považovat újmu, která nastala v majetkové sféře poškozeného, je objektivně vyjádřitelná

¹⁸⁴ Rozsudek Ns České republiky ze dne 22.10.2009 sp. zn. 25 Cdo 3798/2007, Brno, 2009.

¹⁸⁵ MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 6., s. 16. ISSN 1210-6348.

¹⁸⁶ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7. s. 193.

¹⁸⁷ MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 6., s. 21. ISSN 1210-6348.

¹⁸⁸ IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 18.

¹⁸⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7, s. 192-193.

všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a lze ji napravit – nedochází-li k naturální restituci - poskytnutím majetkového plnění, především peněz. Přitom se rozlišuje škoda skutečná a ušlý zisk...^{190, 191}

Právní úprava obou zákonů připouští možnost uplatnění regresní úhrady. Zodpš obsahuje jednostupňový systém regresní úhrady, kdy stát může požadovat regresi vůči těm, kteří se na této škodě podíleli. V případě dvoustupňového systému mohou úřední osoby nebo územně samosprávné celky, které uhradily státu vzniklou škodu, požadovat regresní úhrady od těch, kteří se na této škodě podíleli.¹⁹² Osoby povinné regresní úhradou hradí škodu do maximální výše čtyř a půl násobku průměrného měsíčního výdělku. Pakliže ke vzniku škody došlo úmyslně, v opilosti nebo za užití jiné návykové látky, povinný hradí plnou výši škody. V případě krizového zákona se vždy jedná pouze o jednostupňový systém regrese, kdy tuto požaduje stát, respektive ministerstvo vnitra. V tomto případě povinný hradí veškeré náklady vzniklé v důsledku krizové situace, maximální výše náhrad v zákonné úpravě specifikována není.¹⁹³

Rozdíl mezi oběma zákony lze nalézt i ve lhůtách, jež jsou stanoveny poškozeným pro uplatnění nároků na náhradu škody. Zodpš uvádí k uplatnění nároků na náhradu škody subjektivní lhůtu o délce 3 roky ode dne, kdy se o škodě dozvěděl. Objektivní lhůtu zákon udává v délce 10 let.¹⁹⁴ Oproti tomu právní úprava krizového zákona je v tomto ohledu přísnější, neboť subjektivní lhůta, počínající běžet dnem, kdy se poškozený o škodě dozvěděl, je pouze 6 měsíců. Lhůta objektivní je krizovým zákonem stanovena na 5 let.¹⁹⁵

Závěrem lze uvést příklad z nedávné minulosti: 12. března 2020 byl ve 14 hodin na celém území České republiky vyhlášen v souvislosti s pandemií Covid-19

¹⁹⁰ Rozsudek Nss České republiky ze dne 18.06.2015 sp. zn. 7 As 95/2015, Brno, 2015.

¹⁹¹ MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*. 2020, roč. 28, č. 6, s. 18. ISSN 1210-6348.

¹⁹² IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6, s. 157.

¹⁹³ VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5, s. 261-265.

¹⁹⁴ VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8, s. 380-383.

¹⁹⁵ VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5, s. 264-265.

nouzový stav. Ministerstvo zdravotnictví ČR ve svém mimořádném opatření ze dne 17. dubna 2020¹⁹⁶ v rámci nouzového stavu zakázalo - s výjimkami veškerý maloobchodní prodej a služby. Toto mimořádné opatření bylo následně dne 23. dubna 2020 rozsudkem Městského soudu v Praze¹⁹⁷ zrušeno pro jeho nezákonnost. Výše uvedené opatření Ministerstva zdravotnictví ČR bylo přijato v souladu s ustanovením § 69 odst. 1, písm. i) odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví¹⁹⁸. Dle názoru Městského soudu v Praze krizový zákon vystupuje vůči zákonu o ochraně veřejného zdraví jako „*lex specialis*“ (nutno podotknout, že Ministerstvo zdravotnictví ČR zastávalo přesně opačný názor ohledně poměru speciality mezi zákonem o veřejném zdraví a krizovém zákoně) a důvod, proč nebyl daným ministerstvem v dané době použit, není znám. V odborné veřejnosti zaznávají názory, že krizový zákon nebyl užit záměrně, neboť zákon o ochraně veřejného zdraví, na rozdíl od krizového zákona, nepřiznává možnost náhrady škody.¹⁹⁹ Tento názor podporuje i domněnka, že během doby účinnosti tohoto opatření vznikla dotčeným provozovatelům maloobchodního prodeje a služeb škoda, která by v celkovém počtu zasažených subjektů mohla dosahovat řádu až stovek miliard korun.

Proti nalézacímu rozsudku Městského soudu v Praze podalo Ministerstvo zdravotnictví ČR k Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku²⁰⁰ mimo jiné zrušil výrok rozsudku Městského soudu v Praze o zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ČR MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN, neboť se neztotožnil z názorem Městského soudu v Praze o poměru speciality mezi krizovým zákonem a zákonem o veřejném zdraví, na čemž byla postavena právní argumentace Městského soudu v Praze o zrušení předmětného opatření pro jeho nezákonnost. Nejvyšší správní soud tedy výrok rozsudku Městského soudu v Praze zrušil a tomuto soudu jej vrátil k dalšímu

¹⁹⁶ Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17.04.2021 Č.j.:MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN, Praha, 2021.

¹⁹⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23.04.2020 sp. zn. 14 A 41/2020-111, Praha, 2020.

¹⁹⁸ Zákon č. 258/2000 Sb., *zákon o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů* v posledním znění.

¹⁹⁹ KOBEDA, Kryštof. Náhrada škody dle § 36 krizového zákona v aktuální soudní praxi. *Epravo.cz* [online]. [cit. 2022-09-22]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nahrada-skody-dle-36-krizoveho-zakona-v-aktualni-soudni-praxi-114020.html?mail> .

²⁰⁰ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 26.02.2021 sp. zn. 6 As 114/2020*. Brno, 2021.

řízení. Městský soud v Praze, vázán právními názory Nejvyššího soudu České republiky, ve svém rozsudku²⁰¹ odmítl návrh na zrušení předmětného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví. Toto zdůvodnil tím, že předmětné mimořádné opatření, mající povahu opatření obecné povahy, již bylo zrušeno a tedy nemůže být v řízení vysloveno jeho zrušení, neboť předmět řízení již neexistuje.

Z pohledu této práce je možno konstatovat: pokud by toto mimořádné opatření bylo zavedeno v rámci krizového zákona a následně bylo řádně derogováno (v tom případě by se jednalo o řádný výkon veřejné moci, jak ostatně krizový zákon předpokládá), vznikl by poškozeným právní nárok na náhradu škody dle ustanovení § 36 krizového zákona. Avšak vzhledem k tomu, že předmětné mimořádné opatření bylo přijato dle právního předpisu, jenž nezakládá právní nárok na náhradu škody, právní jistota osob žádající náhradu škody by v tomto případě byla zcela jistě podstatně snížena. Pakliže by bylo předmětné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR prohlášeno správním soudem za nezákonné z důvodu neuzití speciálního právního předpisu, došlo by k nezákonnému rozhodnutí. Bylo by tedy na místě, aby se poškozený, po splnění všech právních předpokladů, domáhal náhrady škody právě podle zákona o odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem cestou občanského soudnictví.

²⁰¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23.04.2020 sp. zn. 14 A 41/2020-240, Praha, 2020.

Závěr

Zákon Zdpš je v současné právní praxi poměrně hojně využíván. Svědčí o tom statistika Ministerstva spravedlnosti ČR, podle které byl tento zákon užit v soudní praxi v rámci řízení o náhradě škody v resortu justice za období 2010 až 2021 celkem ve 24 543 případech s průměrnou úspěšností žadatelů 23,7%.^{202, 203} Jde o výrazný posun oproti předchůdci Zdpš, tedy zákonu č. 58/1969 Sb., *zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánů státu nebo jeho nesprávným úředním postupem*, který sice sám o sobě formálně poskytoval možnost náhrady škody způsobenou státem, avšak jeho aplikace v praxi zůstávala poměrně diskutabilní.

V úvodu této práce jsme si vytyčili několik cílů. Prvním z nich bylo definovat obecné podmínky odpovědnosti státu za způsobenou škodu. V rámci podrobného studia dané problematiky jsme narazili na nesporná pozitiva, ale ovšem i na, z našeho pohledu, jisté disproporce a neprovázanosti.

Zásadním pozitivem, které zmiňujeme, je absolutní objektivní odpovědnost státu, územně samosprávných celků a úředních osob za vzniklou škodu, které se stát může zbavit pouze v případech excesu. V tomto spatřujeme akt posílení postavení žadatele na náhradu škody vůči orgánu veřejné moci. Kladem je dále fakt, že stát přebírá odpovědnost za náhradu škody i za specifické činnosti notáře a soudního exekutora.

Rovněž bychom rádi vyzdvihli existenci zákonných lhůt na předběžné projednání nároků poškozeného, které v tomto případě nacházejí oporu v zásadě rychlosti a efektivnosti řízení a mnohdy mohou zabránit nečinnosti nebo neúměrnému protahování délky samotného řízení.

V rámci samotné náhrady škody je uzákoněna možnost poškozeného nárokovat si náhradu ušlého zisku a náhradu nákladů řízení. Kladně lze hodnotit i možnost regresní úhrady, kterou může stát po zaměstnancích nebo osobách postavených na stejnou úroveň, vymáhat. V tomto spatřuji nastolení požadavku státu na

²⁰² Viz příloha č. 4.

²⁰³ Viz příloha č. 5.

zvýšení odpovědnosti svých úředníků za činnost, byť je vyžadován represivní formou.

Zde však musíme zmínit negativní fakt, který může vyvolat výkladové nejasnosti, a to v ustanoveních § 16, § 17, § 23 a § 24 Zdpš, kdy stát „může požadovat“ regresní úhradu po zodpovědných osobách. Paradoxně však územně samosprávné celky jsou ze zákona „povinny“ včas uplatňovat nároky na náhradu škody, jak stanovuje zákon č. 128/2000 Sb., *zákon o obcích* a zákon č. 129/2000 Sb., *zákon o krajích*.

Jistou diskuzi vyvolává absence zakotvení právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou mocí zákonodárnou. Tato zásada je sice zakotvena v Listině základních práv a svobod, konkrétně v článku 36, odst. 3, avšak její subsumpce pod ustanovení Zdpš je v tomto případě v soudní praxi těžko proveditelná, neboť normotvorná činnost, či nečinnost nemůže být považována za nesprávný úřední postup.

Co Zdpš nenabízí, je právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou zájmovou samosprávou. V tomto případě se musí poškozený řídit ustanovením občanského zákoníku, konkrétně ustanoveními § 2909, § 2910 a § 2913, což je pouze obecná právní úprava, která neposkytuje komplexní ochranu poškozeného, jež dává k dispozici Zdpš v případě orgánů veřejné moci.

Jako negativní hodnotíme demonstrativní modalitu pojmu „nesprávný úřední postup“, kdy tento zákon postrádá přesnější vymezení daného pojmu. Tento nedostatek tak může vést k subjektivnímu a rozdílnému výkladu tohoto pojmu jednotlivými soudy, což může v konečném důsledku vést až k určitému stupni právní nejistoty.

Druhým cílem naší práce bylo srovnání vztahů a hranic náhrady škody dle Zdpš a zákona č. 89/2012 Sb., *občanského zákoníku*. Občanský zákoník vystupuje oproti Zdpš subsidiárně. Tedy občanský zákoník lze užít pouze v případě, kdy Zdpš v sobě neobsahuje konkrétní právní úpravu, avšak sám o sobě nemůže obsahovat tituly, které rozšiřují odpovědnost státu za vzniklou škodu.

Posledním ze stanovených cílů práce je vymezení případů, kdy lze k náhradě vzniklé škody ze strany orgánů veřejné správy užít právní úpravy Z odpš a kdy lze naopak užít právní úpravy zákona č. 240/2000 Sb., *zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů*. Zde jsme shledali, že **krizový zákon při uplatnění nároku subjektu na náhradu vzniklé škody nepředpokládá existenci nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu**. Právě naopak, tento zákon zakládá předpoklad řádně konané vrchnostenské činnosti, v tomto případě krizového opatření, v rámci kterého je obětována hodnota společnosti ve veřejném zájmu. Oproti tomu **Z odpš předpokládá protiprávní činnost orgánů veřejné správy a to jak při vrchnostenské, tak i nevrchnostenské činnosti, v jejíž příčinné souvislosti vznikla (nestátnímu) subjektu škoda**.

Závěrem této práce zbývá říci, že její ambicí je vnést jakousi „osvětu“ do problematiky náhrady vzniklé škody ze strany státu a to jak pro orgány veřejné správy, tak i pro širší veřejnost. A s přihlédnutím k současné turbulentní době rovněž objasnit, v jakých konkrétních případech a podle jaké konkrétní právní úpravy při problematice náhrady vzniklé škody postupovat. Což považujeme i za jistý praktický přínos naší práce.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

DRAŠTÍK, Antonín, Robert FREMR a kol. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-790-4.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-720-1505-2.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-22-9.

HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ a kol. *Správní právo: obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-717-9442-2.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-365-0.

HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7.

HULMÁK, Milan, Václav BEDNÁŘ a kol. *Občanský zákoník VI: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-287-8.

HUSSEINI, Faisal a Michal BARTOŇ. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-812-2.

IŠTVÁNEK, František a Pavel SIMON. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6.

PLECITÝ, Vladimír, Josef SALAČ a kol. *Úvod do studia občanského práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-703-5.

POKORNÝ, Milan a Josef HOCHMAN. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním: praktická příručka*. 3. vydání. Praha: Linde, 2003. ISBN 978-80-7201-722-5.

SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-807-4007-682.

SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7179-869-9.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-109-3.

ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-807-8.

VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5.

VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8.

Časopisecké články

ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. 1998, roč. 6, č. 8, s. 24-39.

CHALOUPKA, Roman. Omezení exekuce na pozadí některých právních předpisů z 2. poloviny 19. století před přijetím exekučního řádu roku 1894. *Právnícké listy*. 2022, roč. 6, č. 1, s. 15-17. ISSN 2533-736X.

MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*. 2020, roč. 28, č. 6, s. 15-23. ISSN 1210-6348.

MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*. 2020, roč. 28, č. 4, s. 13-22. ISSN 2571-3558.

SVOBODA, Tomáš. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci - ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci? *Právník*. 2019, roč. 158, č. 8, s. 793-802. ISSN 0231-6625.

Právní normy

Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb. *zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem* ve znění k 10.09.1997

Důvodová zpráva 8. volební období k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb.

Listina základních práv Evropské unie 2012/C 326/02

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2021, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN.

Sdělení č. 209/1992 Sb., *úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* v posledním znění

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky: Ústava České republiky*

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky* v posledním znění

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod* v posledním znění

Základní zákon státní č. 144/1867 ř. z. *o moci soudcovské* v posledním znění

Základní zákon státní č. 145/1867 ř. z. *o užívání moci vládní a vykonávací* v posledním znění

Zákon č. 104/2013 Sb., *zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních* v posledním znění

Zákon č. 112/1872 ř. z. *Syndikátní zákon*

Zákon č. 120/2001 Sb., *zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)* v posledním znění

Zákon č. 128/2000 Sb., *zákon o obcích (obecní zřízení)* v posledním znění

Zákon č. 129/2000 Sb., *zákon o krajích (krajské zřízení)* v posledním znění

Zákon č. 131/2002 Sb., *zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů* v posledním znění

Zákon č. 141/1961 Sb., *trestní řád* v posledním znění

Zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní* v posledním znění

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

Zákon č. 218/2003 Sb., *zákon o soudnictví ve věcech mládeže* v posledním znění

Zákon č. 240/2000 Sb., *zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů* v posledním znění

Zákon č. 258/2000 Sb., *zákon o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů* v posledním znění

Zákon č. 292/2013 Sb., *zákon o zvláštním řízení soudním* v posledním znění

Zákon č. 358/1992 Sb., *zákon České národní rady o notářích a jejich činnosti (notářský řád)* v posledním znění

Zákon č. 361/2003 Sb., *zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů* v posledním znění

Zákon č. 40/1964 Sb., *občanský zákoník* ve znění k 1. 1. 2014

Zákon č. 40/2009 Sb., *trestní zákoník* v posledním znění

Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád* v posledním znění

Zákon č. 58/1969 Sb., *zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem* ve znění k 15. 5.1998

Zákon č. 65/1965 Sb., *zákoník práce* v posledním znění

Zákon č. 71/2002 Sb., *zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů* v posledním znění

Zákon č. 71/1967 Sb., *správní řád* v posledním znění

Zákon č. 82/1998 Sb., *zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem* v posledním znění

Zákon č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník* v posledním znění

Zákon č. 92/1968 Sb., *zákon o soudní rehabilitaci* v posledním znění

Zákon č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád* v posledním znění

Zákon č. 262/2006 Sb., *zákoník práce* v posledním znění

Zákon č. 121/1920 Sb., *Ústavní listina Československé republiky* v posledním znění

Zákon č. 129/2000 Sb., *o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích* v posledním znění

Judikáty

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2377/2011 Sb. Brno, 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 06. 2010 sp. zn. 25 Cdo 737/2008. Brno, 2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 26.02.2021 sp. zn. 6 As 114/2020. Brno, 2021

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 18. 06. 2015 sp. zn. 7 As 95/2015. Brno, 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 22. 10. 2009 sp. zn. 25 Cdo 3798/2007. Brno, 2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31. 10. 2012 sp. zn. 30 Cdo 2722/2012. Brno, 2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 08. 06. 2011 sp. zn. 28 Cdo 2441/2010. Brno, 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 03. 2013 sp. zn. 30 Cdo 1134/2011. Brno, 2013.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 03. 2018 sp. zn. 30 Cdo 2903/2017. Brno, 2019.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 29. 04. 2009 sp. zn. 25 Cdo 2/2007. Brno, 2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. 02. 2015 sp. zn. 30 Cdo 3171/2014. Brno, 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 08. 12. 2015 sp. zn. 30 Cdo 5399/2014. Brno, 2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 07. 2008 sp. zn. 25 Cdo 970/2006. Brno, 2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 17. 10. 2012 sp. zn. 30 Cdo 3825/2011. Brno, 2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 11. 05. 2011 sp. zn. 31 Cdo 3916/2008. Brno, 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 06. 2011 sp. zn. 28 Cdo 2699/2010. Brno, 2011.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 20. 07. 2011 sp. zn. 38 Cdo 2334/2010. Brno, 2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 02. 2018 sp. zn. 30 Cdo 3988/2017. Brno, 2018.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 04. 2020 sp. zn. 14 A 41/2020-111. Praha, 2020.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 04. 2020 sp. zn. 14 A 41/2020-240. Praha, 2020.

Elektronické zdroje, webové portály

DVOŘÁKOVÁ, Martina. Veřejná správa a odpovědnost za škodu dle zákona č.82/1998 Sb. [online]. [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zpv06u/>

KOBEDA, Kryštof. Náhrada škody dle § 36 krizového zákona v aktuální soudní praxi. *Epravo.cz* [online]. [cit. 2022-09-22]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nahrada-skody-dle-36-krizoveho-zakona-v-aktualni-soudni-praxi-114020.html?mail>

ŠMÍD, Radek a Alexandra KÁBRTOVÁ. Nouzový stav při epidemii a změna režimu vydávaných krizových opatření. *Epravo.cz* [online]. [cit. 2022-09-18]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nouzovy-stav-pri-epidemii-a-zmena-rezimu-vydavanych-krizovych-opatreni-111519.html>

Souhrnná statistika odboru odškodňování. *Justice.cz* [online]. [cit. 2023-01-29]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statistiky>

Peněžní zadostiučinění za újmu způsobenou trestním stíháním. *Justice.cz* [online]. [cit. 2023-01-29]. Dostupné z: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:BQE4FOMEcJYJ:http://www.justice.cz/web/msp/odskodnovani2%3Fclanek%3Dpenezni->

[zadostiucineni-za-ujmu-zpusobenou-trestnim-stihanim&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz](https://odok.cz/portal/veklep/hledat?zadostiucineni-za-ujmu-zpusobenou-trestnim-stihanim&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz)

Veřejná elektronická Knihovna Legislativního Procesu vlády České republiky.
ODoK.cz [online]. [cit. 2023-02-04]. Dostupné z:
<https://odok.cz/portal/veklep/hledat>

9 Seznam příloh

Příloha č. 1 Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 06. 2011

Příloha č. 2 Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. 02. 2015

Příloha č. 3 Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 02. 2017

Příloha č. 4 Soudní agenda náhrady škody vzniklé při výkonu veřejné moci
v resortu justice dle zák. č. 82/1998 Sb.

Příloha č. 5 Peněžní zadostiučinění za újmu způsobenou trestním stíháním

Příloha č. 1

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 06. 2011 sp. zn. 28 Cdo 2699/2010. Brno, 2011.

Kritériem pro rozlišení, zda určitá činnost zaměstnance spadá do rámce činnosti jeho zaměstnavatele, není samotná okolnost, zda jeho jednání naplnilo skutkovou podstatu trestného činu. Neplatí totiž automaticky, že každá činnost, která je zároveň trestným činem, musí být vždy excesem. Do rámce činnosti právnické osoby spadá výkon zaměstnání, plnění úkolů vyplývajících z pracovního poměru, úkony s tím přímo související ale i další činnost, která nepostrádá místní, časový a věcný vztah k činnosti právnické osoby. Totéž platí o plnění služebních povinností osobou ve služebním poměru. Byla-li škoda způsobena při činnosti, kterou škůdce, byť v pracovním či služebním poměru, sledoval výlučně uspokojování svých zájmů a potřeb, jedná se o tzv. Exces, a v takovém případě škůdce odpovídá za škodu přímo sám.

Žalobce byl 27. 12. 1999 a 13. 6. 2000 přepaden a oloupen o cenné věci v celkové hodnotě 11 miliónů korun. Pachatelé byli členy tzv. Berdychova gangu, kdy dva z nich byli v té době aktivně činní policisté. Tyto policisty odsoudil Vrchní soud v Praze dne 13. 12. 2007, sp. zn. 2 To 54/2007, k výkonu trestu odnětí svobody nepodmíněně na 13, respektive 10 let. Žalobce v této věci užil adhezního řízení, v jehož rámci byl odkázán, aby svá práva a zájmy vymáhal občanskoprávní cestou. Žalobce proto podal žalobu na Ministerstvo spravedlnosti ČR k místně příslušnému Obvodnímu soudu pro Prahu 2 s tím, že se po výše uvedeném ministerstvu domáhal částky 11 miliónů korun. Obvodní soud pro Prahu 2 dne 27. 4. 2009, sp.zn. 10 C 3z/2006-93, žalobu zamítl s odůvodněním, že žalobce přesně neuvedl, které povinnosti a úkoly jim uložené policisté porušili, což je jedna ze základních odpovědností za vzniklou škodu. Žalobce proto podal proti rozsudku obvodního soudu odvolání k Městskému soudu v Praze, který dne 2. 2. 2010 pod sp. zn. 35 Co 502/2009-115 rozsudek obvodního soudu potvrdil s odůvodněním, že policisté, ačkoliv byli v době páchaní trestné činnosti v aktivní službě, trestnou činností nevykonávali úkoly a povinnosti dle zákona o Policii České republiky

zák. č. 283/1991 Sb. Jednali pouze ve vlastním zájmu a tímto došlo k vybočení, tzv. excesu z úředních povinností. Proti výrokům městského soudu podal žalobce dovolání k Nejvyššímu soudu, kde poukazoval na příliš restriktivní výklad pojmu „nesprávný úřední postup“ Městského soudu v Praze a sám dovozoval, že pokud je PČR zřízena státem jako instituce pro ochranu života, zdraví a majetku, musí stát odpovídat za to, že včas neodhalí trestnou činnost jednotlivých policistů. Tedy že v tomto konkrétním případě se policisté, odsouzení za trestnou činnost, dopustili nesprávného úředního postupu ve smyslu zák. č. 82/1998 Sb. Nejvyšší soud dne 15. 6. 2010 pod sp. zn. 28 Co 2699/2010 dovolání žalobce zamítl s odůvodněním, že: „Byla-li škoda způsobena při činnosti, kterou škůdce, byť v pracovním, či služebním poměru, sledoval výlučně uspokojování svých zájmů a potřeb, jedná se o tzv. exces a v takovém případě škůdce odpovídá za škodu přímo sám.“ Nejvyšší soud se tedy ve svém usnesení ztotožnil s názory odvolacího soudu v tom, že policisté svým jednáním vybočili z plnění úkolů, respektive povinností uložených jim zákonem, a tedy neplnili úkoly státu. Stát tedy není odpovědný za škodu způsobenou jejich jednáním. Žalobce se následně obrátil s ústavní stížností na Ústavní soud s tím, že mu bylo nalézacím soudem, odvolacím soudem a dovolacím soudem upřeno právo na soudní ochranu. Zároveň údajně nebyly provedeny všechny jím navrhané důkazy a z hlediska těchto soudů byl špatně posouzen pojem nesprávný úřední postup při odpovědnosti státu za vzniklou škodu ve smyslu zák. č. 82/1998 Sb. Ústavní soud dne 2. 11. 2011 pod sp. zn. IV ÚS 2623/11 tuto ústavní stížnost odmítl s odůvodněním, že náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem lze užít za podmínek, které stanoví zákon. V tomto případě se však žalobce snažil přičítat státu následky vzniklé excesem, tedy důsledky, které nevznikly výkonem veřejné moci, ale trestnou činností jednotlivce. V tomto případě stát za vzniklou škodu nenesl odpovědnost. Žalobce tak musí uplatnit civilní žalobu a vymáhat vzniklou škodu přímo u odsouzených jedinců.

Závěrem: pokud by policista v rámci plnění povinností a úkolů, které mu jsou ze zákona dány, způsobil škodu, má poškozený nárok požadovat po státu patřičnou náhradu škody. Avšak pokud policista zneužije svého

postavení jako úřední osoba a následným jednáním sleduje buď své cíle, nebo cíle třetí osoby, nemá stát povinnost za tohoto policistu hradit vzniklou škodu. Poškozený poté musí požadovat náhradu škody v trestním (adhezním) řízení přímo po policistovi.

Příloha č. 2

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. 02. 2015 sp. zn. 30 Cdo 3171/2014, Brno, 2015

Byl-li skutek, pro který byl obviněný vzat do vazby, posouzen při konečném rozhodnutí tak, že by takové posouzení vzetí do vazby neumožňovalo, nepřísluší odškodnění za vykonanou vazbu pravomocně odsouzenému pachateli trestného činu dle zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pokud rozhodnutí o vzetí do vazby nebylo pro nezákonnost zrušeno, změněno nebo jeho nezákonnost nebyla jinak deklarována.

Žalobce byl 2. 9. 2009 zadržen orgány policie pro podezření ze spáchání trestného činu padělání a pozměňování peněz dle ustanovení § 140 odst. 2 zák. č. 140/1961 Sb. trestního zákoníku a na základě rozhodnutí Okresního soudu v Ostravě, sp. zn. oNt 3239/2009 byl téhož dne vzat do vazby. Proti tomuto rozhodnutí si žalobce podal stížnost, která byla zamítnuta. V této stížnosti poukazoval na nesprávné kvalifikování skutku a poukazoval na to, že věc by měla být překvalifikována na trestný čin udávání a pozměňování peněz dle ustanovení § 141 zák. č. 140/1961 Sb. trestního zákoníku, kde vzhledem k horní hranici odnětí svobody až 2 roky, by vzetí do vazby nebylo možné. Během svého pobytu ve vazbě žalobce podal neúspěšně další dvě žádosti o propuštění z vazby. Žalobce byl nakonec dne 6. 1. 2010 z vazby propuštěn. Následnou soudní anabázi ukončil až Krajský soud v Ostravě, který, vázán právním názorem dovolacího soudu, dne 19. 12. 2013 pod sp. zn. 35 T 6/2009-476 uznal žalobce vinného ze spáchání trestného činu udávání padělaných a pozměňovaných peněz dle ustanovení § 235 zák. č. 40/2009 Sb. trestního zákoníku. Podle „starého trestního zákoníku“ se tedy jednalo o výše uvedené ustanovení § 141, podle kterého je vzetí do vazby nepřípustné. Žalobce se tedy obrátil na Okresní soud v Ostravě s tím, že žádá náhradu škody za dobu strávenou ve vazbě, protože byl odsouzen za trestný čin, u kterého nemůže být uložena vazba. Na základě tohoto tvrzení Okresní soud v Ostravě dne 5. 3. 2013 pod sp. zn. 60 C 6/2012-42 uložil Ministerstvu spravedlnosti povinnost zaplatit žalobci 145 200,- Kč jako újmu za nesprávný úřední postup,

za uložení vazby. Ministerstvo spravedlnosti se ve věci odvolalo ke Krajskému soudu v Ostravě. Ten dne 19. 12. 2013 svým rozsudkem sp. zn. 57 Co 633/2013-61 povinnost Ministerstva spravedlnosti zaplatit žalobci zadostiučinění zamítl s odůvodněním, že rozhodnutí o vzetí do vazby nebylo zrušeno ani změněno jako nezákonné, a tedy nelze ve věci požadovat po státu náhradu škody dle zák. č. 82/1998 Sb. Krajský soud naopak uložil žalobci zaplatit Ministerstvu spravedlnosti náhradu nákladů ve výši 625,- Kč. Žalobce se tedy v rámci dovolání obrátil k Nejvyššímu soudu s názorem, že samotná nezákonnost vazby byla dána již samotnou právní kvalifikací, za kterou byl žalobce odsouzen a měl za to, že již samotná změna právní kvalifikace se „rovná“ zproštění obžaloby a jemu tímto automaticky vzniká nárok na náhradu škody. Nejvyšší soud rozhodl dne 18. 2. 2015 o dovolání sp. zn. 30 Cdo 3171/2014 a to zamítnutím s následujícím odůvodněním: aby bylo možno přistoupit k odškodnění za užití zákona č. 82/1998 Sb., je nutné, aby rozhodnutí o vzetí do vazby bylo prohlášeno za nezákonné nebo aby bylo trestní stíhání zastaveno nebo aby bylo postoupeno jinému orgánu, např. správnímu orgánu v rámci přestupkového řízení. Nejvyšší soud tedy potvrdil rozsudek Krajského soudu v Ostravě. Na věci nic nezměnil ani fakt, že žalobce podal ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. ÚS ve svém usnesení sp. zn. III ÚS 1250/15 ze dne 26. 11. 2015 ústavní stížnost odmítl s tím, že Ústavní soud ČR se nebude zabývat přezkumem věcné správnosti rozhodnutí obecných soudů, neboť mu to nepřísluší. Navíc z hlediska ústavně právního v dané věci žádné porušení ústavněprávních principů neshledal.

Závěrem: pokud dojde v rámci trestního řízení, kdy je obviněnému uložena vazba, ke změně právní kvalifikace pro obviněného příznivější, tedy kdy při nové právní kvalifikaci není možné uložit vazbu, musí dojít k okamžitému propuštění obviněného na svobodu. Vazbu nelze uložit u úmyslných trestných činů, kdy horní hranice trestu odnětí svobody je maximálně 2 roky. Propuštění z vazby však nezakládá právo na náhradu škody. Právo na náhradu škody by vzniklo výhradně v případě, pokud by osoba nebyla propuštěna na svobodu a byla nadále, teď už nezákonně, omezena na osobní svobodě dle zákona č. 82/1998 Sb.

Příloha č. 3

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 02. 2017 sp. zn. 30 Cdo 3988/2017. Brno, 2017.

Jestliže nemajetkovou újmu způsobí stát, avšak nikoli při výkonu veřejné moci, bude stát za v příčinné souvislosti s takovým jednáním či opomenutím způsobenou újmu odpovědný podle obecných předpisů o náhradě škody obsažených v občanském zákoníku. Stát totiž může vystupovat v obou rolích, tedy jako vykonavatel veřejné moci, tak i jako soukromoprávní subjekt nadaný stejnými právy a povinnostmi jako kterákoli jiná právnická osoba.

Žalobce podal k Obvodnímu soudu pro Prahu 2 žalobu, ve které popsal, že pobírá starobní důchod, který mu je vyplácen ze strany České správy sociálního zabezpečení (dále ČSSZ). Na základě výkonu rozhodnutí byly na starobním důchodu prováděny ze strany ČSSZ pravidelné srážky. V období od června 2008 do prosince 2008 nebyly tyto srážky prováděny, respektive pokud byly, nebyly zaslány předmětnému exekutorovi. Ten v reakci na to postihl exekucí členská práva žalobce v bytovém družstvu. Předmětnou žalobou se tak žalobce u Obvodního soudu pro Prahu 2 domáhal mimo jiné uhrazení částky 525 000,- Kč jako náhradu škody, která mu vznikla ze strany ČSSZ nezasláním pravidelných srážek z příjmu exekutorovi. Tuto žalobu zdůvodnil tím, že se ze strany ČSSZ jednalo o nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb. Obvodní soud pro Prahu 2 ve svém rozsudku ze dne 21. 3. 2016 pod sp. zn. 12 C 271/213-179 předmětnou žalobu o náhradě vzniklé škody zamítl s následujícím odůvodněním: vyplácení starobního důchodu, případně provádění jeho srážek se ČSSZ, není v postavení vrchnostenském, nýbrž v postavení „zaměstnavatele a zaměstnance“, tedy v postavení rovném. Z toho důvodu nelze užít odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup, ve kterém jako jeden ze základních předpokladů je nerovné postavení subjektů. Žalobce se následně odvolal k Městskému soudu v Praze, který dne 9. 11. 2016 pod sp. zn. 28 Co328/2016-205 potvrdil rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2 a žalobci tak právo na náhradu škody nepřiznal. Žalobce se dále obrátil v rámci dovolání k Nejvyššímu soudu. Zde vznesl otázku, zda stát v rámci vyplácení starobního důchodu a

případného provádění srážek z něho vykonává vrchnostenskou činnost. Pokud ano, zda lze nesprávné provedení srážek ze starobního důchodu ze strany ČSSZ brát jako nesprávný úřední postup. Žalobce dále v dovolání dovozoval, že ČSSZ je správní orgán a jako takový přeci nemůže vystupovat v poměru „zaměstnavatel-zaměstnanec“. Nejvyšší soud dne 27. 2. 2018 pod sp. zn. 30 Cdo 3988/2017 dovolání odmítl s tím, že ČSSZ nevykonávala v rámci vyplácení starobního důchodu a deponování jeho srážek výkon veřejné moci, který je pro odpovědnost státu za vzniklou škodu zásadní. Pokud je újma způsobena státem mimo výkon veřejné moci, tedy kdy je rovné postavení subjektů. Pokud by žalobce žádal náhradu vzniklé škody, tak podle obecných ustanovení občanského zákoníku.

Závěr: podle zákona č. 82/1998 Sb. tedy není důležité, zda stát vykonává činnost vrchnostenskou, kde rozhoduje o právech a povinnostech jiných (soukromých) právních subjektů, neboť stát vykonává i jinou činnost (nevrchnostenskou) např. při realizaci veřejných služeb. Avšak dokud platí nerovné postavení účastníků, nárok na vzniklou škodu se uplatní dle zákona č. 82/1998 Sb. Pokud by v dané věci žalobce nárokoval vzniklou škodu např. při nepřiznání ze strany ČSSZ vyplácení dávek v rámci pracovní neschopnosti, pak by mohl nárokovat škodu dle tohoto zákona. Avšak jelikož je postavení ČSSZ a žalobce v tomto případě rovné (vrchnostenskou činnost v tomto případě vykonával exekutor), nezbývá žalobci, než uplatnit svůj nárok na náhradu škody dle občanského zákoníku.

Příloha č. 4²⁰⁴

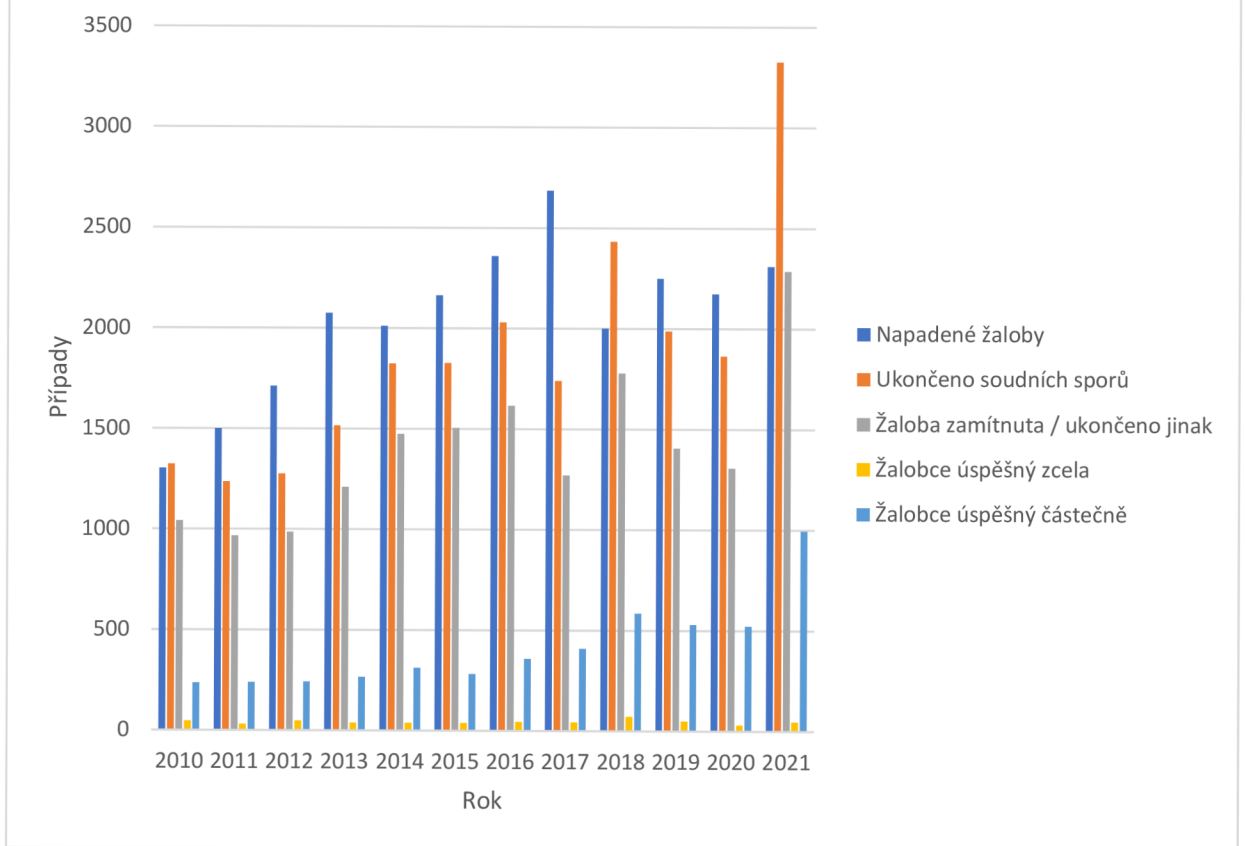
Soudní agenda náhrady škody vzniklé při výkonu veřejné moci v resortu
justice dle zák. č. 82/1998 Sb.

	Rok											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Napadené žaloby	1303	1500	1711	2075	2011	2164	2359	2685	2000	2250	2174	2311
Ukončeno soudních sporů	1323	1235	1276	1515	1824	1827	2030	1739	2433	1987	1864	3327
Žaloba zamítnuta / ukončeno jinak	1042	967	986	1210	1474	1504	1616	1270	1777	1405	1307	2286
Žalobce úspěšný zcela	46	30	48	39	38	38	45	43	71	49	30	46
Žalobce úspěšný částečně	235	238	242	266	312	281	358	408	585	529	521	995
Proplacení odškodnění v mil. (Kč)	43,5	23,98	69,5	68,92	87,34	52,725	48,766	65,034	232,745	83,343	62,298	91,1

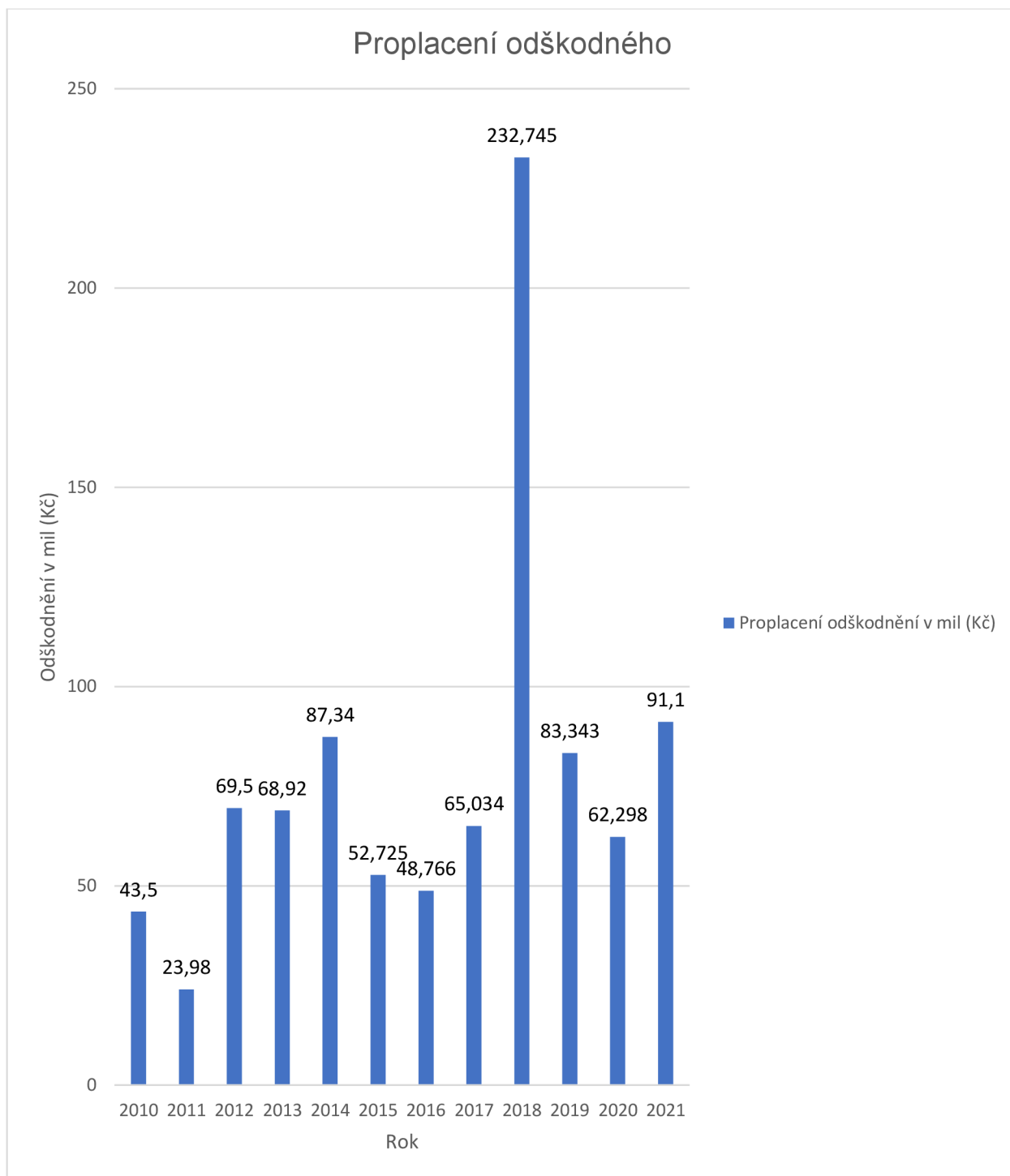
Oficiálně publikované údaje ministerstva spravedlnosti ve vztahu k soudní agendě náhrady škody vzniklé při výkonu moci veřejné v rozmezí roku 2010 – 2021. Lze pozorovat vzestupnou tendenci množství podaných žalob. Rovněž je možné pozorovat zatížení Ministerstva spravedlnosti vysokým počtem žádostí (v komparaci s žádostmi ukončenými) o odškodnění z předchozích let. Teprve v roce 2018 se Ministerstvu spravedlnosti podařilo ukončit více žalob, než bylo v tomto roce nově evidováno. Za povšimnutí však stojí obdobná výše podaných žalob za roky 2020 a 2021 (Pandemie SARS CoV-2) v komparaci s lety před pandemií. Statistika neobsahuje problematiku předběžně projednaných žalob.

²⁰⁴ Souhrnná statistika odboru odškodňování. Justice.cz [online]. [cit. 2023-01-29]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statistiky>

Přehled žalob na odškodnění při výkonu veřejné moci v resortu justice



Grafické znázornění počtu žalob na odškodnění evidovaných Ministerstvem spravedlnosti. V roce 2018 a v roce 2021 lze pozorovat snahu Ministerstva spravedlnosti ČR vypořádat se žádostmi o odškodnění, kterými bylo zatíženo z let předchozích.



Grafické znázornění množství proplaceného odškodného Ministerstvem spravedlnosti. ČR. Nepoměrně vysokou částku proplacení odškodného lze pozorovat v roce 2018. S odvoláním na předchozí graf se lze domnívat, že příčinou je množství ukončených žalob z let předchozích, kterými bylo neúměrně zatíženo.

Příloha č. 5²⁰⁵

Peněžní zadostiučinění za újmu způsobenou trestním stíháním

Číselný a grafický přehled peněžního zadostiučinění za újmu způsobenou trestním stíháním městského soudu v Praze a komparace této soudní agendy vůči ostatním krajským soudům České republiky.

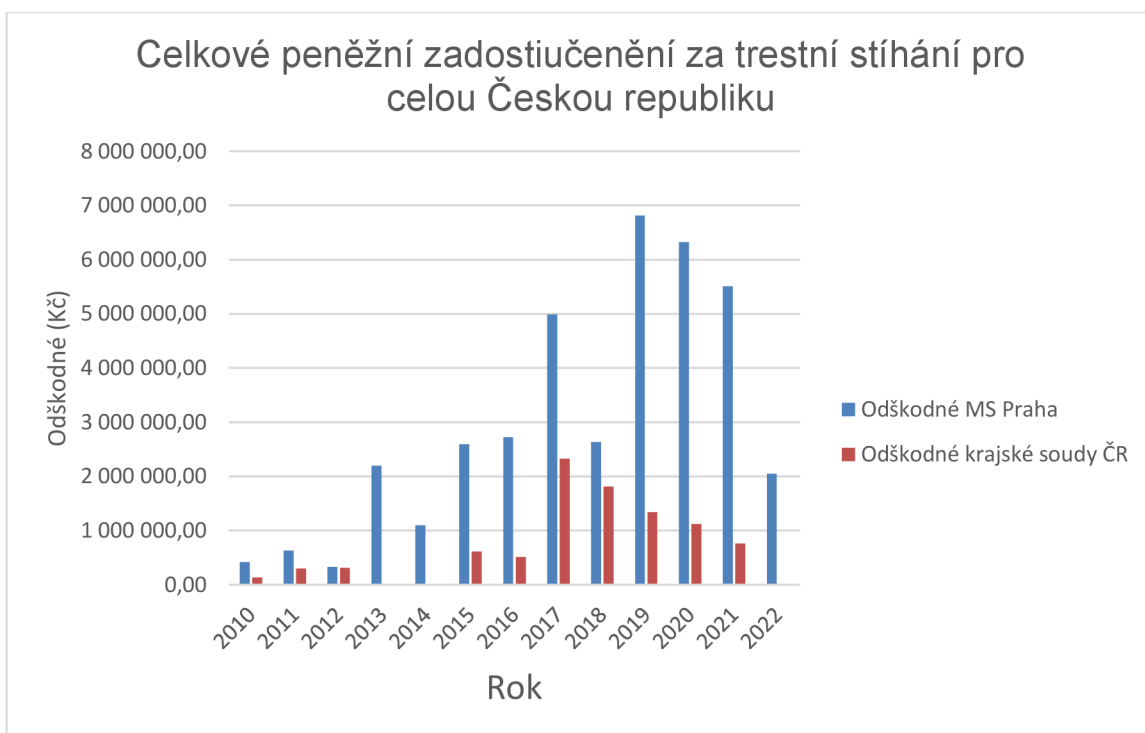
Rozsudky Městského soudu Praha				
Rok	Satisfakce přiznána	Žaloba zamítnuta	Pouze konstatování	Celkové zadostiučinění (Kč)
2010	8	0	0	416 500,00
2011	6	0	0	628 125,00
2012	6	0	0	327 500,00
2013	19	0	0	2 192 700,00
2014	17	0	0	1 095 403,00
2015	27	0	0	2 592 000,00
2016	21	0	0	2 722 200,00
2017	46	0	0	4 987 754,00
2018	25	0	0	2 633 250,00
2019	60	0	0	6 814 727,00
2020	52	2	1	6 319 857,00
2021	52	8	2	5 507 797,40
2022	6	0	0	2 047 500,00
Celkem	345	10	3	38 285 313,40

Celkový přehled soudní agendy Městského soudu Praze v problematice satisfakce za trestní stíhání. Za povšimnutí stojí vysoká úspěšnost žadatelů o zadostiučinění.

²⁰⁵ Peněžní zadostiučinění za újmu způsobenou trestním stíháním. *Justice.cz* [online]. [cit. 2023-01-29]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/mssp/statistiky>

Rozsudky krajských soudů České republiky (mimo Městský soud v Praze)				
Rok	Satisfakce přiznána	Žaloba zamítnuta	Pouze konstatování	Celkové zadostiučinění (Kč)
2010	2	0	0	137 500,00
2011	2	0	0	300 000,00
2012	2	0	0	310 000,00
2013	1	0	0	10 000,00
2014	0	0	0	0,00
2015	4	0	0	614 000,00
2016	7	1	0	510 000,00
2017	14	0	0	2 328 000,00
2018	14	0	0	1 809 500,00
2019	16	0	0	1 337 085,00
2020	15	0	0	1 121 800,00
2021	10	0	0	760 000,00
2022	0	0	0	0,00
Celkem	87	1	0	9 237 885,00

Přehled soudní agendy krajských soudů ČR (mimo Městský soud v Praze). Lze pozorovat diametrálně odlišné množství vyřízených žádostí o zadostiučinění v porovnání s činností Městského soudu v Praze za stejné období. Lze se domnívat, že množstevní rozdíl je zapříčiněn umístěním množství státních institucí právě v místní působnosti Městského soudu v Praze.



Graficky znázorněný přehled peněžního zadostiučinění způsobeného trestním stíháním Městského soudu v Praze a krajských soudů ve zbytku České republiky. Výrazná je výše peněžní satisfakce Městského soudu v Praze za trestní stíhání v letech 2019 – 2020 spojených s neobvyklým množstvím soudních řízení v této agendě.