

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Martina Dvořáková

Veřejná správa a odpovědnost za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb.

Diplomová práce

Olomouc 2013

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Veřejná správa a odpovědnost za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb.“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 1. března 2013

.....
Martina Dvořáková

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí mé diplomové práce JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D za cenné rady a připomínky při zpracování této práce.

Obsah

1	Úvod.....	7
2	Obecná charakteristika odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci.....	8
2.1	Vývoj odpovědnosti státu	8
2.2	Prameny právní úpravy.....	9
2.2.1	Vnitrostátní prameny.....	9
2.2.2	Mezinárodní a komunitární prameny	11
2.3	Základní principy odpovědnosti za škodu	12
2.4	Význam ZdpŠ a funkce odpovědnosti za škodu.....	13
3	Subjekty odpovědnosti.....	15
3.1	Moc zákonodárná	15
3.2	Moc výkonná	19
3.3	Moc soudní	20
4	Podmínky odpovědnosti dle ZdpŠ	24
4.1	Nezákonné rozhodnutí.....	24
4.2	Nesprávný úřední postup	26
4.3	Škoda a nemajetková újma	26
4.4	Příčinná souvislost.....	31
5	Škoda způsobená orgány veřejné správy při výkonu jejich činnosti	32
5.1	Veřejná správa	32
5.2	Odpovědnost orgánů státní správy	33
5.2.1	Nezákonné rozhodnutí.....	34
5.2.2	Nesprávný úřední postup.....	35
5.3	Samospráva.....	39
6	Uplatnění nároku na náhradu škody	42
6.1	Předběžné projednání nároku	42
6.2	Uplatnění nároku u soudu.....	44
7	Rozsah a způsob náhrady škody	47
7.1	Rozsah náhrady škody	47
7.2	Způsob náhrady škody.....	50
8	Regresní úhrada	51
8.1	Nároky státu vůči ÚSC a úředním osobám	51

8.2	Právo regresu ÚSC a úředních osob	52
9	Závěr	54

Seznam použitých zkratek

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

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

ZodpŠ - 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

EŘ - zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

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

OZ – zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

ZO – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

ZK – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

OZV – obecně závazná vyhláška

ÚS – Ústavní soud

NS – nejvyšší soud

NSS – Nejvyšší správní soud

Úmluva – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

RE - Rada Evropy

EU - Evropská Unie

ČR – Česká republika

ÚSC – územní samosprávný celek

ESD – Evropský soudní dvůr

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

VS – veřejná správa

1 Úvod

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolila „Veřejnou správu a odpovědnost za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb.“. Z mého pohledu se jedná o problematiku aktuální, která bude mít svůj význam v každé době a v každém právním státě, neboť rozhodnutí a jiné postupy orgánů veřejné moci jsou součástí reality každodenního života.

Pravděpodobně se každý z nás nejednou setká s orgány veřejné moci, které budou rozhodovat o jeho subjektivních právech a povinnostech. Je tudíž v našem zájmu seznámit se s možnostmi a prostředky, kterými se lze případným nezákonným či nesprávným zásahům veřejné moci bránit a tak nastolit stav, který je nejen souladu s právem, ale i legitimním očekáváním každého jedince. Tím spíše se tato potřeba jeví naléhavější v situaci, kdy odpovědným subjektem je stát, potažmo orgány veřejné moci, jehož úkolem je poskytovat ochranu svým občanům a zajišťovat řádné dodržování jejich práv a zájmů.

Cílem této práce je popsat a zhodnotit platnou právní úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem se zaměřením na činnost orgánů veřejné správy, jakož i upozornit na nedostatky dosavadní právní úpravy a navrhnout určité dílčí změny. Využiji především metodu analytickou, popř. srovnávací.

K dosažení tohoto cíle budu čerpat z monografií, učebnic, právních předpisů, a zejména bych ráda poukázala na rozhodovací činnosti soudů, a to jak vnitrostátních, tak mezinárodních. Dle mého názoru, právě soudní praxe často přináší vyjasnění či upřesnění určitých pojmů, reaguje na aktuální problémy a otázky, které zákonodárce dosud nezohlednil, a tím přispívá k přirozenému vývoji právní úpravy.

Na úvod své práce stručně nastíním vývoj institutu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, dále se budu zabývat prameny právní úpravy na úrovni vnitrostátní, mezinárodní a komunitární, a předestřu základní principy a funkce odpovědnosti za škodu. V dalších kapitolách popíši subjekty odpovědnosti a jejich jednotlivé složky a podmínky, za kterých jsou tyto subjekty povinny k náhradě škody způsobené jejich činností. Pak se zaměřím na odpovědnost orgánů veřejné správy při výkonu jejich pravomoci, a to jak orgánů státní správy, tak orgánů samosprávných. V poslední části práce se budu věnovat problematice uplatnění nároku na náhradu škody, rozsahem a způsobem náhrady škody, jakož i úpravě regresních úhrad a promlčení.

Tato diplomová práce je zpracována dle stavu a účinnosti zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů ke dni 20. 2. 2013.

2 Obecná charakteristika odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci

2.1 Vývoj odpovědnosti státu

Odpovědnost státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci prošla na našem území dlouhým a složitým vývojem, který souvisel s utvářením demokratického právního státu. Nastával postupný přechod od formální deklarace principu odpovědnosti za škodu k jeho skutečnému uplatnění.¹ Za dob absolutní monarchie byl císař, potažmo stát posvátný, neporušitelný a neodpovědný.² V prosincové ústavě z roku 1867 byla však zakotvena odpovědnost úředních osob, a to konkrétně ministrů a soudních a státních úředníků při výkonu moci výkonné a soudní,³ která měla nalézt úpravu ve zvláštních zákonech.

Tímto zákonem se stal zákon č. 112/1872 ř. z.,⁴ který upravoval možnost poškozených domáhat se svých práv žalobou u soudu vůči soudním úředníkům. Uplatnění odpovědnosti vůči moci výkonné zůstalo pouze v rovině teoretické, protože zvláštní zákon upravující její odpovědnost nebyl přijat.⁵

Odklon od osobní odpovědnosti státních úředníků ke koncepci odpovědnosti státu přinesla Ústava Československé republiky z roku 1920, která zakotvila odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci. Ovšem zvláštní zákon předvídaný Ústavou, který by tuto problematiku upravil, vydán nebyl, a proto se mělo za to, že stát za škodu odpovídat nebude. Občanský zákoník č. 141/1950 Sb. v otázce náhrady škody odkazoval na zvláštní zákony, které se však vztahovaly pouze na výjimečné situace a obecně problém řešen nebyl. V občanském zákoníku z roku 1964 byla zakotvena odpovědnost státních orgánů za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, ale úprava byla opět ponechána na předpisu speciálním; tím se stal z. č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, který vycházel z principu absolutní odpovědnosti státu,⁶ ale vzhledem k tehdejší politické situaci bylo jeho naplnění velmi obtížné a plného uplatnění se mu dostalo až po roce 1989.⁷

¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 640.

² Čl. 1 státního základního zákona č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací

³ Tamtéž čl. 9 a čl. 12

⁴ Označovaný též jako syndikátní zákon

⁵ ROUBÍČEK, Michal. *Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí: Diplomová práce* [online]. is.muni.cz, 2008 [cit. 7. prosince 2012]. Dostupné na <http://is.muni.cz/th/107931/pravf_m/Diplomka_Final.doc>.

⁶ HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 641-642.

⁷ BREJCHA, Aleš. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu: obecná část*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 2000, s. 240.

V roce 1998 byla v této oblasti přijata nová právní úprava, která zcela nahradila stávající zákon č. 58/1969 Sb.; jedná se o zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který svou úpravou navazuje na předchozí právní předpis.

ZodpŠ prošel během své existence určitými změnami, z nichž zmíním ty nejpodstatnější, a dále se jimi budu zabývat u příslušné problematiky. V roce 2001 došlo k přijetí EŘ s tím, že soudní exekutoři, obdobně jako notáři, při určitých úkonech vykonávají státní správu a bylo nezbytné tuto skutečnost zohlednit v úpravě odpovědnosti státu za škodu způsobenou právě touto činností.⁸

Nálezem ústavního soudu⁹ došlo pro rozpor s LZPS ke zrušení § 31 odst. 3 ZodpŠ, který mj. stanovil, že nárok na náhradu nákladů řízení v rámci náhrady škody vznikne pouze tehdy, vznikla-li rozhodnutím škoda. Významné změny přinesla novela ZodpŠ z. č. 160/2006 Sb., která zejména zavedla odškodnění i za tzv. nemateriální újmu, výslovně zakotvila odpovědnost státu za škodu způsobenou v řízení podle soudního řádu správního, stanovila obligatornost předběžného uplatnění nároku i v případě nesprávného úředního postupu či zobecnila případy náhrady nákladů řízení, kdy vypustila jejich demonstrativní výčet.¹⁰

2.2 Prameny právní úpravy

2.2.1 Vnitrostátní prameny

Stejně jako v každém právním odvětví, je třeba za nejdůležitější východiska úpravy odpovědnosti státu za škodu považovat Ústavu ČR a Listinu základních práv a svobod. Článek 1 odst. 1 Ústavy stanoví, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. „Tento normativní princip lze interpretovat mj. i jako vázanost veškeré státní moci základními právy.“¹¹ Ústava upravuje postavení veřejné moci ve státě a její působnost v oblasti státní správy. Obsahuje také úpravu územních samosprávných celků a jejich právo na samosprávu, z čehož vyplývá i možnost založení jejich odpovědnosti. V čl. 38 odst. 2 LZPS je pak upraveno právo na

⁸ ROUBÍČEK, Michal. *Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí: Diplomová práce* [online]. is.muni.cz, 2008 [cit. 7. prosince 2012]. Dostupné na <http://is.muni.cz/th/107931/pravf_m/Diplomka_Final.doc>.

⁹ Nález ÚS ze dne 30.4. 2002, č. 234/2002 Sb.

¹⁰ důvodová zpráva volební období (2002 - 2006) - 1117/0 vládní návrh zákona kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb.,

¹¹ POSPÍŠIL, Ivo. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. (ed). *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 21 (čl. 1 Ústavy).

projednání věci bez zbytečných průtahů, jehož porušení může také založit odpovědnost dle ZodpŠ.

Za stěžejní je nutno považovat čl. 36 LZPS, zejména odstavec 3, který upravuje právo každého na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Cílem tohoto ustanovení je poskytnutí náhrady škody těm, kterým byla nezákonným či nesprávným postupem orgánů státu způsobena újma. Toto ustanovení obecně vychází ze skutečnosti, že stát je zde proto, aby své občany, ale i osoby legálně se zdržující na jeho území, chránil, aby jim poskytoval záruky, že jejich práva, zakotvená v Ústavě ČR a zákonech, budou chráněna a že v případě jejich porušení se budou moci domáhat nápravy.¹²

Dle názoru Ústavního soudu se lze náhrady škody domáhat přímo na základě tohoto článku, když uvedl, že právní základ nároku jednotlivce na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba hledat nejen v ustanovení čl. 36 odst. 3 LZPS, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, tedy v principech materiálního právního státu. Má-li stát být skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů či za jednání, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Stát nemá svobodnou vůli, nýbrž je povinen striktně dodržovat právo v jeho ideální (škodu nepůsobící) interpretaci.¹³ Na druhé straně většina právní teorie i Nejvyšší soud má za to, že povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci nevyplývá automaticky z čl. 36 LZPS, nýbrž je dána pouze za splnění podmínek odpovědnosti v ZodpŠ.¹⁴ NS zde vychází z ustanovení čl. 36 odst. 4 LZPS, který stanoví, že podmínky a podrobnosti týkající se náhrady škody podle odst. 3 upravuje zákon.

Při tvorbě prováděcího právního předpisu má zákonodárce poměrně široký prostor pro úpravu, nikoliv však neomezený; takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže nárok na náhradu škody, v důsledku zmíněného jednání vzniklé, zcela anulovat, a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť toliko v určitých případech, popřít.¹⁵ V rozporu s tímto institutem shledal ÚS právní úpravu, která vylučovala nárok na náhradu škody

¹² Nález ÚS ze dne 15.4. 2003, sp. zn. I. ÚS 135/99

¹³ Nález ÚS ze dne 14.12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09

¹⁴ Usnesení NS ze dne 18.8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004

¹⁵ Nález ÚS ze dne 30.4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01-1

spočívající v nákladech příslušného řízení (zejména nákladech vynaložených na právní zastoupení).¹⁶

Obecná úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci je provedena v Zdpš. Zvláštní případy odpovědnosti státu za škodu nalezneme ve zvláštních předpisech, mezi které řadíme např. z. č. 273/2008 Sb, o Policii České republiky, z. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, z. č. 13/1993 Sb., celní zákon, z. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, z. č. 539/1992 Sb., o puncovníctví a zkoušení drahých kovů nebo z. č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky. Subsidiárně se na úpravu ve zvláštních zákonech použije Zdpš.¹⁷

2.2.2 Mezinárodní a komunitární prameny

Na poli mezinárodním poskytuje jednotlivcům ochranu Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která byla přijata na půdě Rady Evropy v roce 1950. V ČR je Úmluva platná od 1.1. 1993, a vzhledem k dikci čl. 10 Ústavy má aplikační přednost před zákonem.

Z pohledu odpovědnosti státu za škodu jsou významné především čl. 5 odst. 5, čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy. Podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy má nárok na odškodnění každý, kdo byl zatčen nebo zadržen v rozporu s ustanoveními tohoto článku. Zvlášť významné bylo toto ustanovení před přijetím z. č. 160/2006, který zakotvil právo na náhradu škody za vzniklou nemajetkovou újmu, kdy NS judikoval, že právo na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě či trestu, které bylo vydáno před účinností zákona č. 160/2006 Sb., lze přiznat za dobu od 18. 3. 1992 (den ratifikace Úmluvy) přímou aplikací čl. 5 odst. 5 Úmluvy.¹⁸ Čl. 6 odst.1 Úmluvy je pro nás důležitý zejména z hlediska zaručeného práva na přiměřenou délku řízení, která představuje jeden z nejčastějších důvodů odpovědnosti státu za škodu (viz. dále). V čl. 13 Úmluvy je pak pro případ porušení práv a svobod přiznaných Úmluvou, zakotveno právo každého na účinný právní prostředek nápravy před národním orgánem.

Jiným nástrojem Rady Evropy jsou doporučení výboru ministrů RE týkající se zájmu na fungování veřejné správy. Jejich obsahem je stanovení podmínek vzniku odpovědnosti správních úřadů za škodu, kde je například stanoveno právo na náhradu škody, bez toho aniž by nejprve muselo být uplatněno vůči osobě, která jednala jménem orgánu nebo že lhůty

¹⁶ POSPÍŠIL, Ivo. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. (ed). *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 748.

¹⁷ HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 653 a n.

¹⁸ Rozsudek NS ČR ze dne 11.5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008

k uplatnění nároku nesmí stěžovat jeho účinné vymáhání. Též se zaměřují na principy dobré správy a chování veřejných činitelů.¹⁹

Dalším významným mezinárodním dokumentem je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, zejména jeho čl. 9 odst. 5 a čl. 14 odst. 6, které se týkají náhrady škody při nezákonném zatčení, vazbě a trestu. Nezávazným, ale přesto většinou státy respektovaným pramenem, je Všeobecná deklarace lidských práv přijatá Valným shromážděním OSN.

Od 1.5. 2004 je ČR členem EU, a z tohoto členství jí plynou určité závazky, mezi které patří dodržování právních předpisů vydaných orgány EU. Tato povinnost vyplývá z čl. 10a) Ústavy, na jehož základě ČR přenesla některé pravomoci na nadnárodní orgán. Z pohledu náhrady škody by bylo možné uvažovat o aplikaci Listiny základních práv EU, která se stala závaznou v roce 2009 po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

2.3 Základní principy odpovědnosti za škodu

Odpovědnost státu a územních samosprávních celků dle ZodpŠ je odpovědností objektivní, tzn. bez ohledu na zavinění.²⁰ Tato forma odpovědnosti se uplatní v případech, kdy „vystupuje výrazně do popředí intenzivní veřejný právně-politický zájem zajistit formou této přísné odpovědnosti účinnější právní ochranu těm, kdo jsou škodlivými událostmi [...] postiženi.“²¹ Poškozený má při uplatňování svého nároku usnadněnou pozici tím, že k úspěchu mu postačí prokázat existenci podmínek předepsaných zákonem. Naopak škůdce nemá možnost vyvinit se s poukazem, že vznik škody nezavinil.²²

Zároveň se jedná o odpovědnost absolutní, tj. takovou, které se nelze zprostit. Stát nebo ÚSC zde nemají žádné liberační důvody, které by jejich odpovědnost vyloučily nebo omezily. Pokud zákon pro konkrétní případ škody vzniklé při činnosti státu nebo ÚSC odpovědnost omezí nebo vyloučí, popř. ji neupravuje, aplikuje se v souladu s ustálenou judikaturou ÚS čl. 36 odst. 3 LZPS přímo.²³ I přesto je v některých případech odpovědnost státu omezena, např. u zavinění obžalovaného na vzetí do vazby nebo v případech tzv. odklonu řízení a dalších důvodů zastavení trestního stíhání.

¹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 440-442.

²⁰ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanské právo hmotné*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 383.

²¹ Tamtéž

²² VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 31.

²³ HOLUB, Milan. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním: praktická příručka*. 2. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 376.

I u odpovědnosti podle ZodpŠ je možné použít ustanovení § 441 OZ o spoluzavinění poškozeného.²⁴ Rozsah, v jakém poškozený sám přispěl ke vzniku škodlivého následku v porovnání s příčinami na straně odpovědného subjektu ve smyslu § 441 OZ závisí na zvážení všech zjištěných konkrétních příčin, jež se na konečném výsledku podílely. Zvažují se příčiny na obou stranách, které vedly ke škodě, neboť v rozsahu, v jakém se poškozený podílel na vzniku škody, není dána odpovědnost subjektu odpovědného za škodu.²⁵ Zvláštní případ, kdy náhrada škody nebude poskytnuta obsahuje § 39a odst. 6 z. č. 289/1995 Sb., o lesích, v souvislosti se škodou způsobené při plnění úkolů lesní stráže. Stát neodpovídá, jedná-li se o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok lesní stráže vyvolala.²⁶

Naopak právo na regresní úhradu je založeno na principu odpovědnosti za zavinění. Ten, kdo uplatňuje právo na regresní úhradu, musí prokázat zavinění osoby, vůči níž nárok požaduje.²⁷

2.4 Význam ZodpŠ a funkce odpovědnosti za škodu

Zákon upravující odpovědnost za škodu státu jistě odpovídá pojetí demokratického právního státu, kdy ani svrchovaný subjekt by neměl být zbaven nepříznivých následků svého chování. Ba právě naopak, svým jednáním by měl být vzorem ostatním subjektům a motivovat je k chování, které je v souladu s právem i dobrými mravy.

„ZodpŠ byl přijat za účelem ochrany jednotlivců při rozhodovací i jiné činnosti orgánů státu i ÚSC, jejichž pochybení může mít pro adresáty závažné důsledky.“²⁸ „Účelem právní úpravy [...] je zabezpečit poškozeným účinnou náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem“ a „zároveň [...] působit k předcházení škodám, které vzhledem k tomu, že k nim došlo při výkonu veřejné moci, mají pro svou mimořádnou společenskou citlivost vždy závažný význam. Obojím tato právní úprava přispívá k potřebnému zkvalitňování výkonu veřejné moci.“²⁹

Z výše uvedeného lze vyčíst základní funkce odpovědnosti dle ZodpŠ. Funkce preventivně-výchovná, a s ní související funkce motivační, vychází ze zásady, že je lepší

²⁴ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 32.

²⁵ Usnesení NS ČR ze dne 21.12. 2010, sp. zn. 24 Cdo 3272/2008

²⁶ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 32.

²⁷ BREJCHA: *Odpovědnost v soukromém...*, s. 255.

²⁸ POKORNÝ, Milan, HOCHMAN, Josef. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním: praktická příručka*. 3. vydání. Praha: Linde, 2007, s. 60.

²⁹ ŠVESTKA: *Občanské právo hmotné...*, s. 476-477.

škodám předcházet, než zajišťovat jejich následnou nápravu.³⁰ K tomu slouží již samotná existence zákonné úpravy, která hrozbou nepříznivých následků motivuje subjekty k řádnému plnění svých povinností. Jako příklad můžeme uvést úpravu regresní úhrady, kdy následky způsobené jednáním mohou zasáhnout i samotné osoby, které se na činnosti státu či ÚSC podílely. Obdobně může na ostatní subjekty působit vědomost o důsledcích, které postihly třetí osoby a vést je k tomu, aby se podobnému chování vyvarovaly.

Klíčovou je v úpravě odpovědnosti za škodu funkce reparační, bez níž by nebylo možné dosáhnout smyslu právní úpravy. „Dojde-li ke vzniku škody musí úprava odpovědnosti za škodu [...] zajišťovat v souladu se zásadami „neminem leadere“ a „vyrovnávací spravedlnosti“ plnou náhradu škodlivých následků na porušených [...] vztazích, a tak jim poskytovat účinnou, tj. spravedlivou a zároveň urychlenou právní ochranu“; ta je poskytována jak vztahům majetkovým, tak osobním, zejména životu a zdraví fyzických osob.³¹ Náhrada se poskytuje buď v penězích, nebo navrácením v předešlý stav.

Funkce satisfakční se rovněž týká poskytnutí náhrady, ale na rozdíl od funkce reparační, se v tomto případě poskytuje odškodnění za vzniklou nemajetkovou újmu, a to i tehdy, pokud nebyla způsobena škoda. Jelikož účelem úpravy v ZdpŠ není potrestat škůdce, ale pouze nastolit stav, který zde byl před způsobením škody, neuplatní se funkce represivní, která je typická pro právo trestní.³²

³⁰ Tamtéž, s. 365.

³¹ ŠVESTKA: *Občanské právo hmotné...*, s. 379

³² Tamtéž

3 Subjekty odpovědnosti

Základními subjekty odpovědnosti dle ZdpŠ jsou stát a ÚSC. Stát odpovídá za splnění podmínek ZdpŠ za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci státními orgány, úředními osobami³³ a územními celky v přenesené působnosti.

Státními orgány se „rozumí orgány, které stát zřizuje právě k plnění funkcí státu a vybavuje je za tím účelem pravomocí a působností rozhodovat o subjektivních právech a právních povinnostech jemu bezprostředně nepodřízených právních subjektů. Jde o typické představitele a vykonavatele státní moci, o subjekty, které jsou bezprostředním nástrojem státu k výkonu veřejné moci.“ Státní orgány dělíme na orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní.³⁴

Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.³⁵

Naproti tomu se o výkon veřejné moci nejedná v případech, kdy stát vystupuje nevrchnostensky, jako právnická osoba podle § 21 OZ a má rovné postavení s ostatními účastníky. Jedná se o případy, kdy stát vystupuje jako zaměstnavatel, při uzavírání smluv dle občanského či obchodního zákoníku, ve vztazích z bezdůvodného obohacení a také při nakládání státu se státním majetkem. ZdpŠ se dále nepoužije tam, kde danou problematiku upravuje zvláštní právní předpis (např. z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Pod výkon veřejné moci nespadá činnost správce konkurzní podstaty, insolvenčního správce ani rozhodce.³⁶

V této kapitola se zaměřím na odpovědnost státu za škodu způsobenou státními orgány při výkonu moci zákonodárné, výkonné a soudní. O ostatních subjektech odpovědnosti bude pojednáno v dalších kapitolách.

3.1 Moc zákonodárná

Odpovědnost orgánů moci zákonodárné dle ZdpŠ je značně omezena. Tyto orgány zpravidla nevykonávají činnosti, které by mohly být podřaditelné pod § 5 ZdpŠ, neboť

³³ Úředními osobami se rozumí právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona

³⁴ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 35.

³⁵ Nález ÚS ČR ze dne 25.11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

³⁶ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 8-13.

v podmínkách zastupitelské demokracie je vyloučena existence pravidla či předpisu o tom, jak má člen zákonodárského sboru při přijímání zákonů z věcného hlediska hlasovat (což je patrné i z čl. 23 odst. 3 Ústavy³⁷ a čl. 26 Ústavy³⁸), případně jaké zákony mají být přijaty.³⁹

„V tomto směru platí princip ústavní suverenity moci zákonodárné, která je odpovědná lidu, nikoli moci soudní. Byla-li pravidla jednacího řádu zákonodárského orgánu zachována, nelze uvažovat o soudní kontrole, zda výsledek hlasování je správný či nesprávný, byť by tato kontrola spočívala jen v možnosti rozhodnout o odpovědnosti státu za škodu způsobenou výsledkem hlasování.“⁴⁰

Nález ÚS⁴¹ však dospěl k závěru, že za nesprávný úřední postup je třeba považovat pochybení aparátu zákonodárského sboru při vyhlášení zákona, které vedlo k tomu, že ústavními činiteli byl podepsán a ve Sbírce zákonů publikován jiný text zákona, než jaký zákonodárský sbor schválil. Dále uvádí, že dle čl. 36 odst. 3 LZPS stát odpovídá za nezákonná rozhodnutí a NÚP všech státních orgánů. Pokud by tomu v případě pochybení moci zákonodárné bylo jinak, šlo by o narušení rovnováhy mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, když jedna z nich by byla vyloučena z povinnosti odpovídat za svůj NÚP.

Další problém pak vyvstává především tehdy, kdy je zákonodárce nečinný a nepřijme právní předpis, v důsledku čehož vznikne jednotlivci škoda. Tímto problémem se soudní praxe zabývala v souvislosti s otázkou deregulace nájemného, kdy NS nepřiznal dovolateli náhradu škody, které se domáhal vůči státu za nepřijetí zákona a zdůvodnil to tím, že odpovědnost státu podle ZdpŠ je zásadně spojována s NÚP orgánů moci výkonné a soudní, tudíž proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu nelze považovat za úřední postup ve smyslu § 13 ZdpŠ.⁴²

Tím ovšem došlo k rozporu s dříve vydaným nálezem ÚS, v němž je konstatováno, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu ČR spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovanou s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 LZPS a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě.

³⁷ Tento článek zakotvuje znění slibu, který skládají poslanci a senátoři při nástupu do výkonu funkce

³⁸ Článek zní: „Poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy.“

³⁹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 35-36.

⁴⁰ Tamtéž, s. 36.

⁴¹ Nález ÚS ČR ze dne 22.9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98

⁴² Rozsudek NS ČR ze dne 31.1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005

Pokud některá ze složek moci přestoupí ústavní rámec svého vymezení, svoji pravomoc, nebo naopak neplní své úkoly a tím brání v řádném fungování druhé (v posuzovaném případě soudní moci), musí nastoupit kontrolní mechanismus brzd a vyvažování, který je do systému dělby zabudován. Z těchto hledisek obecné soudy, včetně Nejvyššího soudu chybují, pokud odmítají poskytnout ochranu právům fyzických a právnických osob a zamítají jejich žaloby s formalistickým odůvodněním a odvoláním se na nečinnost zákonodárce (neexistenci příslušné právní úpravy).⁴³

V dané věci ÚS dovedil vznik nároku na náhradu ušlého zisku stěžovatele přímo z čl. 11 odst. 4 LZPS, s tím, že se jedná o nucené omezení vlastnického práva a při uplatnění náhrady se analogicky aplikuje Zdpš.⁴⁴ I dle mého je správné a spravedlivé přiklonit se k názoru ÚS a nevyjímat moc zákonodárnou z odpovědnosti za škodu, a to zejména s poukazem na rovné postavení jednotlivých mocí ve státě a ochranu jednotlivce, na kterého by opačný přístup měl největší negativní dopad.

Vstup ČR do EU přinesl další aktuální otázku týkající se odpovědnosti státu za škodu způsobenou při pozdní, nedostatečné nebo zcela opomenuté implementací směrnice do našeho právního řádu. Tato povinnost vyplývá pro ČR z práva EU, a zřejmě prolamuje princip autonomie zákonodárné moci.⁴⁵

ESD v rozsudku Francovich konstatoval, že plná účinnost norem Společenství by byla zpochybněna a ochrana práv, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství ze strany členského státu. Možnost náhrady škody k tíži členského státu je nezbytná zvláště tehdy, kdy, je plný účinek norem Společenství podmíněn činností ze strany státu, a kdy v důsledku toho jednotlivci v případě jeho nečinnosti nemohou uplatnit u vnitrostátních soudů práva, jež jim přiznává právo Společenství.⁴⁶ Zdpš ovšem tento typ odpovědnosti neřeší, i když to znamená citelný dopad do principu právní jistoty a také nezanedbatelný dopad do sféry fiskální.⁴⁷

I důvodová zpráva⁴⁸ pokládá oblast odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva ES a odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným právním předpisem a porušením povinnosti vydat právní předpis za hodnou výslovné zákonné úpravy.

⁴³ Nález ÚS ČR ze dne 28.2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05

⁴⁴ Nález ÚS ČR ze dne 9.2. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10

⁴⁵ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 36.

⁴⁶ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991, *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice*, sp. zn. C-6/90.

⁴⁷ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 37-38.

⁴⁸ důvodová zpráva volební období (2002 - 2006) - 1117/0 vládní návrh zákona kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb.

Jedná se o právní úpravu zásadního významu, neboť konstituuje odpovědnost státu za škodu v neopominutelných oblastech výkonu veřejné moci. V současné době stále ještě probíhá analýza rozsahu této odpovědnosti, neboť se jedná o otázky značně nejednoznačné.

Neexistence zákonného podkladu by mohla vést k tomu, že návrh je bez dalšího nedůvodný. Takové řešení by ale těžko obstálo ve srovnání s tendencemi, jimiž se problém vyvíjí v celoevropském kontextu, a přes svou nespornou racionalitu by v konečném důsledku neobstálo. Teoretickou možností by bylo přímé použití evropských norem dopadajících na danou problematiku; ty jsou však dostupné pouze ve formě judikatury ESD. Řešením by mohlo být také přímé použití čl. 36 LZPS, což je však v rozporu s převládajícím názorem, že se jedná pouze o ustanovení zmocňovací a ke vzniku nároku musí být splněny podmínky dané zvláštním zákonem. NS sice vyloučil odpovědnost zákonodárského orgánu podle ZdpŠ, ale širším výkladem pojmu NÚP by snad bylo možné vyvodit odpovědnost státu za tzv. legislativní újmu, speciálně v případě, kdy se orgán moci zákonodárné dopustil selhání při implementování směrnice, a tím porušil povinnost, k níž se ČR zavázala.⁴⁹

Na tomto místě je „nepochybně zákonodárská autonomie omezena a v návaznosti na závazky, které na sebe ČR vzala v souvislosti se vstupem do EU, lze snad určitý postup moci zákonodárné očekávat, resp. bylo by možno dovodit, že právě tyto závazky představují jakési pravidlo činnosti, jejichž nesplnění zakládá nesprávný úřední postup. Rozhodující je přitom výsledek, nikoli důvody, pro které se tak stalo, ani to, zda jde o pochybení moci zákonodárné nebo výkonné.“⁵⁰

Vzhledem k tomu, že zásah do legislativní autonomie parlamentu by měl být spíše výjimečnou možností, jak napravit vzniklou újmu, bylo by zároveň na místě inspirovat se judikaturou ESD,⁵¹ která stanovila zásadu, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství, které jim lze přičíst, jestliže je za vytýkané porušení odpovědný zákonodárský orgán (v případě Köbler došlo k rozšíření i na moc soudní). Jedná-li zákonodárce v oblasti, v níž má široký prostor pro uvážení při tvorbě normativních rozhodnutí, mají jednotlivci, kteří utrpěli újmu, právo na náhradu škody, jestliže porušená norma práva Společenství má za cíl přiznat jim práva, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením a újmou, která jednotlivcům vznikla.

⁴⁹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 37-38.

⁵⁰ Tamtéž s. 38.

⁵¹ Tamtéž s. 38-39.

S touto výhradou je stát povinen napravit porušení práva Společenství, které mu lze přičíst, v souladu s vnitrostátním právem upravujícím odpovědnost, přičemž podmínky pro přiznání nároku nesmí být méně příznivé, než podmínky týkající se podobných nároků vzniklých na základě vnitrostátního práva. Dále nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody.⁵²

3.2 Moc výkonná

ZodpŠ je třeba aplikovat i na činnost vlády, neboť dle čl. 36 odst. 3 LZPS odpovídá stát za nezákonná rozhodnutí a nesprávný úřední postup všech státních orgánů.⁵³

Potíž, stejně jako v případě moci zákonodárné, nastává tehdy, jedná-li se o akt, který nemá individuální povahu a vztahuje se k neurčitému počtu adresátů; v případě vlády jde o normativní právní akt. Nejednotný názor na tuto problematiku zaujala i soudní praxe, když v totožné věci soud 1. stupně i soud odvolací dospěly k závěru, že se vláda dopustila NÚP ve smyslu ZodpŠ, jestliže při vydání normativního právního aktu překročila rámec svého zmocnění. Dle jejich názoru lze za NÚP obecně považovat každý postup státního orgánu či správního úřadu, který při výkonu veřejné moci postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy nebo v rozporu se zásadami výkonu veřejné moci. Okolnost, že rozhodnutí vlády mají normativní povahu, nepovažují z hlediska odpovědnosti státu za významné.

Opačný postoj zaujal NS, podle něhož není vydání normativního právního aktu úředním postupem vlády, nýbrž výsledkem její normotvorné činnosti.⁵⁴ Za případné negativní důsledky takového rozhodnutí nese vláda odpovědnost politickou, nikoli právní a soudům nepřisluší do této sféry výkonné moci zasahovat; to se vztahuje na případy, kdy je akt vlády v souladu s Ústavou, ústavními zákony, smlouvami podle čl. 10 Ústavy a též se zákony.⁵⁵

Z výše uvedeného je zřejmé, že těžko nalezneme jednoznačné řešení této problematiky, která se, i s ohledem na úvahy, jakými se ubírá ESD, neustále vyvíjí. Na jedné straně by logicky měla být dána normotvorným orgánům určitá nezávislost při výkonu jejich činnosti, na druhé straně je nutné poskytnout ochranu i jednotlivcům, na které má tato činnost největší dopad, a může se negativním způsobem projevit v jejich sféře. Nemožnost domáhat

⁵² Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další*, sp. zn. C-46/93.

⁵³ Nález ÚS ČR ze dne 22.9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98

⁵⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 26.9.2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005

⁵⁵ Nález ÚS ČR ze dne 25.8. 1995, č. 271/1995 Sb.

se nápravy způsobené tímto zásahem pak jistě neodpovídá postavení demokratického a právního státu.

V určitých případech lze ZodpŠ vztáhnout i na činnost prezidenta republiky, kdy za NÚP byla označena nečinnost prezidenta ČR spočívající v nevydání rozhodnutí o návrhu vlády na jmenování žalobce do funkce soudce.⁵⁶ Určité pochybnosti vyvolává povaha normativních právních aktů, které činí prezident republiky jako vrchní velitel ozbrojených sil.

Jedná se o akty moci výkonné vydávané na základě zákona a mohlo by se tudíž jednat o jakousi formu nařízení. Na druhé straně však Ústava k vydávání nařízení výslovně zmocňuje pouze vládu a dovození oprávnění prezidenta republiky se tak jeví problematickým. Dle převažujícího názoru se tak bude jednat spíše o interní právní akty, kterými se na základě služebního poměru ukládají práva a povinnosti členům ozbrojených sil.⁵⁷

Odpovědnost prezidenta republiky dle ZodpŠ bude zřejmě shledána jen ve výjimečných případech. Dle mého názoru by do působnosti ZodpŠ měly jistě patřit akty prezidenta republiky činěné v rámci jeho pravomocí vyplývající z běžných zákonů, kde vystupuje například jako správní orgán. U aktů vydávaných na základě Ústavy by měla být dána větší autonomie, na druhé straně ani zde bych možnou odpovědnost zcela nevyklučovala s tím, že je třeba zkoumat každý případ jednotlivě.

O ostatních orgánech moci výkonné, zejména o správních úřadech, bude pojednáno v samostatné kapitole věnované odpovědnosti za škodu způsobenou orgány veřejné správy.

3.3 Moc soudní

Soustavu soudů dle čl. 91 odst. 1 Ústavy tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Zvláštní postavení má Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti. Odpovědnost státu za škodu může vzniknout pochybením kteréhokoli z těchto článků soudní soustavy.

Je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v LZPS a Úmluvě byly respektovány. Případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži občanů, kteří od soudu právem očekávají poskytnutí soudní ochrany v přiměřené době.⁵⁸ U orgánů moci soudní půjde zpravidla o odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, protože rozhodovací činnost je nejčastější náplní těchto orgánů.⁵⁹ Podmínky

⁵⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30.3. 2010, sp. zn. 30 Co 30/2010

⁵⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 59-60.

⁵⁸ Nález ÚS ČR ze dne 14.9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94

⁵⁹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 35.

odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí jsme si vymezili výše, proto bych dále chtěla uvést některé případy nezákonného rozhodnutí.

Odpovědnost za nezákonné rozhodnutí může spočívat pochybení soudu, který před svým rozhodnutím nesprávně vyhodnotil podmínky účastenství a v důsledku toho nejednal s tím, s kým jako s účastníkem jednat měl,⁶⁰ dále ve sdělení obvinění, na základě kterého vznikla škoda⁶¹ nebo nemůže-li odsouzený získat nazpět částku od subjektu, jemuž ji jako poškozenému zaplatil na základě pravomocného rozhodnutí, jež bylo pro nezákonnost zrušeno, a to proto, že tento subjekt zanikl bez právního nástupce.⁶² V posledním případě vzniká nárok na náhradu škody jen tehdy, nebyl-li poškozený k plnění této povinnosti povinen z jiného důvodu.⁶³

Naopak odpovědnost státu není dána, bylo-li rozhodnutí v odvolacím řízení zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení, avšak to již neskončilo meritorním rozhodnutím, protože důvod takto vyvolaného řízení odpadl (např. v rozhodnutí o zákazu těžby, kdy povinnost, pro jejíž nesplnění byl zákaz vydán, byla následně splněna, takže nebylo namístě v řízení o zákazu pokračovat).⁶⁴ Stejně tak z okolnosti, že trestní řízení neskončilo výsledkem, který správní orgán předjímal svým rozhodnutím, nelze dovozovat jeho nezákonnost, nebylo-li pro nezákonnost zrušeno, neboť jde o opatření preventivní, směřující k ochraně bezpečnosti silničního provozu, zatímco rozhodnutí trestního soudu je definitivním uzavřením otázky trestní odpovědnosti.⁶⁵

O NÚP soudu jde tehdy, podal-li poškozený dovolání jen proto, že ho odvolací soud nesprávně poučil, že dovolání je za podmínek popsanych v poučení přípustné. Dovolatel se může domáhat úhrady nákladů, jež mu v důsledku nesprávného postupu odvolacího soudu vznikly.⁶⁶ NÚP je i vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí, které není dosud pravomocné.⁶⁷ Jestliže na základě této skutečnosti došlo k provedení exekuce pohledávky pravomocně přiznané soudním rozhodnutím, vzniká škoda povinnému tehdy, jestliže nebýt této nesprávnosti, nebyl by vůbec povinen plnit povinnost stanovenou soudním rozhodnutím, a jestliže tak učinil pouze v důsledku nesprávně vyznačené doložky právní moci.⁶⁸

⁶⁰ Usnesení NS ČR ze dne 15.9. 2005, sp. zn. 25 Cdo 40/2005

⁶¹ Rozsudek NS ČR ze dne 31.1. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1487/2001

⁶² Rozsudek NS ČR ze dne 16.11. 2011, sp. zn. 28 Cdo 5197/2008

⁶³ Rozsudek NS ČR ze dne 12.6. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2183/2001

⁶⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 18.6. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3911/2008

⁶⁵ Usnesení NS ČR ze dne 29.4. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2337/2009

⁶⁶ Usnesení NS ČR ze dne 20.5. 2003, sp. zn. 29 Odo 10/2003

⁶⁷ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8.7. 1997, sp. zn. 6 Co 704/97

⁶⁸ Usnesení NS ČR ze dne 21.10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3618/2008

Další případy nesprávného úředního postupu soudu byly shledány v nesprávném poučení účastníků, v omylu soudního vykonavatele o osobě povinného při soupisu movitých věcí⁶⁹, v předvolání povinné k výslechu před nařízením exekuce prodejem nemovitosti, čímž se dověděla o tom, že oprávněný podal návrh na exekuci, a následně nemovitost převedla na další osobu⁷⁰ či vydání úschovy státu po uplynutí tříleté lhůty, aniž by usnesení o přijetí peněz do úschovy nabylo právní moci.⁷¹

Nejčtenější případy NÚP soudů se vyskytují v souvislosti s nepřiměřenou délkou soudního řízení.⁷² Stanovení obecné lhůty pro délku soudního řízení není, vzhledem k odlišnému stupni náročnosti a složitosti projednávaných věcí, až na výjimky, možné. Bude tedy nutné postupovat především dle ustanovení čl. 38 odst. 2 LZPS či čl. 5 a čl. 6 Úmluvy spolu s příslušnými procesními předpisy, kterými jsou § 6 OSŘ nebo § 2 odst. 4 TR.

Zásada rychlosti řízení však nemůže být absolutní a převážit jiné důležité aspekty rozhodování.⁷³ „Za porušení zásady rychlosti řízení, které je ve svém důsledku nesprávným úředním postupem, lze proto i nadále považovat jen takový postup soudu v řízení, kdy doba jeho průběhu neodpovídá složitosti, skutkové a právní náročnosti projednávané věci a kdy délka řízení tkví v příčinách vycházejících z působení soudu v projednávané věci.“⁷⁴

Do rozhodovací činnosti soudů se promítá i členství ČR v EU, zejména v souvislosti s řízením o tzv. předběžné otázce. Soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je povinen, vyvstane-li před ním otázka týkající se výkladu práva Společenství, splnit svou povinnost předložit věc ESD, ledaže by shledal, že otázka, která vyvstala, není relevantní nebo že dotčené ustanovení práva Společenství bylo již předmětem výkladu ESD anebo že jediné správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost.⁷⁵

Pokud tuto povinnost nesplní, může se jednotlivec za podmínek, že porušené pravidlo práva Společenství přiznává práva jednotlivcům, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením a škodou utrpěnou poškozenými osobami, domáhat náhrady škody za porušení unijního práva soudem vůči ČR.⁷⁶ Vnitrostátní předpisy

⁶⁹ Rozsudek NS ČR ze dne 28.2. 2007, sp. zn. Cdo 2813/2006

⁷⁰ Rozsudek NS ČR ze dne 31.10. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1935/2004

⁷¹ Rozsudek NS ČR ze dne 10.8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3204/2010

⁷² VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 35.

⁷³ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 149-150.

⁷⁴ Tamtéž s. 150.

⁷⁵ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. října 1982, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanita*, sp. zn. C- 283/81.

⁷⁶ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 30. září 2003, *Gerhard Köbler proti Republik Österreich*, sp. zn. C- 224/01.

nemohou tuto odpovědnost omezit jen na případy úmyslu nebo hrubé nedbalosti soudce, pokud by to vedlo k vyloučení založení odpovědnosti státu.⁷⁷

⁷⁷ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13. června 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA proti Repubblica italiana*, sp. zn. C- 173/03.

4 Podmínky odpovědnosti dle ZdpŠ

ZdpŠ stanoví souhrn podmínek, které musí být splněny, aby byla dána odpovědnost státu nebo ÚSC. První z nich je existence nezákonného rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, dále vznik škody nebo nemajetkové újmy a příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím, popř. nesprávným úředním postupem a škodou či nemajetkovou újmou.⁷⁸ Poněvadž odpovědnost státu a ÚSC je založena na objektivním principu, nevyžaduje se zavinění. Důkazní břemeno o naplnění těchto podmínek nese poškozený, je tedy na něm, aby tvrdil a předkládal důkazy, které by založily odpovědnost státu či ÚSC.⁷⁹

4.1 Nezákonné rozhodnutí

Rozhodnutí je individuální právní akt, který je vydán v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v trestním řízení nebo v řízení podle soudního řádu správního, jehož výrokem státní orgán rozhoduje o právech a povinnostech subjektu práva, resp. individuální právní akt vydaný orgánem územního celku v samostatné působnosti při výkonu veřejné správy.⁸⁰ „Není rozhodné, jde-li o rozhodnutí ve věci samé anebo o rozhodnutí procesní povahy, pokud ovšem toto rozhodnutí procesní povahy našlo svůj výraz ve vydaném rozhodnutí.“⁸¹

Nárok na náhradu škody přichází v úvahu jen tehdy, bylo-li pravomocné rozhodnutí zrušeno nebo změněno pro nezákonnost.⁸² Nezákonnost je rozpor takového rozhodnutí s objektivním právem. To znamená, že buď je v rozporu s právními předpisy obsah takového rozhodnutí nebo rozhodující orgán dospěl k výslednému rozhodnutí porušením právních předpisů.⁸³

„O nezákonnosti rozhoduje orgán, který je příslušný zrušit nezákonné rozhodnutí v rámci mimořádného opravného prostředku.“⁸⁴ Tímto prostředkem může být dovolání a žaloba pro zmatečnost podle OSŘ, dovolání, stížnost pro porušení zákona a návrh na obnovu řízení z důvodu porušení povinnosti orgánu činného v trestním řízení zakládající trestný čin dle TŘ a v řízení správním tzv. přezkumné řízení, obnova řízení, pokud bylo rozhodnutí

⁷⁸ POSPÍŠIL, Ivo. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. (ed). *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 906.

⁷⁹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 65.

⁸⁰ BREJCHA: *Odpovědnost v soukromém...*, s. 241.

⁸¹ ŠVESTKA: *Občanské právo hmotné...*, s. 479.

⁸² HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 648.

⁸³ POSPÍŠIL, Ivo. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. (ed). *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 752.

⁸⁴ POKORNÝ: *Odpovědnost za škodu...*, s. 61.

dosaženo trestním činem a žaloba podle § 4 odst. 1a) a § 65-67 SŘS. Za splnění podmínek stanovených v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může být nezákonné rozhodnutí zrušeno též Ústavním soudem.⁸⁵

Rozhodnutím příslušného orgánu o změně nebo zrušení rozhodnutí je soud rozhodující o náhradě škody vázán. Soud, který rozhoduje o žalobě na náhradu škody proti státu, není oprávněn posuzovat tvrzený nesoulad nezrušeného rozhodnutí se zákonem.⁸⁶ O nezákonnost nejde v případě, kdy rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno vlivem skutečností, které nastaly až po vydání rozhodnutí nebo nebyly v původním řízení účastníky uplatněny.⁸⁷

Nárok na náhradu škodu může být přiznán pouze tehdy, využil-li poškozený v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které mu zákon poskytuje k ochraně jeho práv. Těmito prostředky se rozumí jak řádné opravné prostředky, tak po novele provedené z. č. 160/2006 i mimořádné opravné prostředky, vyjma návrhu na obnovu řízení, jakož i jiné procesní prostředky k ochraně práva, s jejichž uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení.⁸⁸

V tomto ohledu došlo k názorovému střetu mezi ÚS a NS, kdy ÚS posiluje postavení poškozeného tím, že netrvá na striktním dodržení podmínky vyčerpání všech procesních prostředků, pokud jsou dány důvody zvláštního zřetele hodné, kdy vyžaduje, aby stěžovatel řádně využil ty prostředky nápravy, které jsou dostupné a dostatečné k dosažení nápravy tvrzených porušení. Existence efektivních opravných prostředků musí být jistá nejen v teorii, ale také v praxi, jinak ztrácí požadovanou přístupnost a efektivnost. Stěžovatel není povinen využívat opravné prostředky, které jsou nedostatečné a neefektivní.⁸⁹

Tento názor demonstroval tím, že obviněnému přiznal nárok na náhradu škody, i když nepodal stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání, ledaže by tu opět (v konkrétním případě) byly dány důvody hodné zvláštního zřetele pro nepřiznání takové náhrady. Jen takováto interpretace vycházející z úzkého propojení přezkoumávané normy jednoduchého práva s čl. 36 odst. 3 LZPS, ctí princip proporcionality a vyhovuje tudíž ústavně konformnímu nazírání.⁹⁰ Naopak NS při svém rozhodování vycházel z dikce zákona a zkoumal splnění důvodů zvláštního zřetele hodných pro každý případ jednotlivě.

Až na výjimky, kdy je rozhodnutí předběžně vykonatelné, musí jít o rozhodnutí, které nabylo právní moci, poněvadž proti nepravomocnému rozhodnutí se účastník může bránit

⁸⁵ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 94-95.

⁸⁶ Usnesení NS ČR ze dne 2.2. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2162/2005

⁸⁷ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 94.

⁸⁸ Rozsudek NS ČR ze dne 8.9. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4379/2007

⁸⁹ Nález ÚS ČR ze dne 2.6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10

⁹⁰ Nález ÚS ČR ze dne 6.12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09

jinými opravnými prostředky. S právní mocí se zpravidla spojuje vykonatelnost rozhodnutí, jehož výkonem může dojít ke vzniku škody.⁹¹

4.2 Nesprávný úřední postup

NÚP má mnoho podob, proto je složité nalézt jeho jednotnou definici. § 13 odst. 1 ZdpŠ stanoví, že NÚP je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě.

„Pojem „nesprávný“ nelze patrně chápat v obecném smyslu jako neúčelný nebo nevhodný: jde tu spíše o nesprávnost ve smyslu právním, tedy protiprávnost. Nesprávný postup však musí být především postupem „úředním“, tedy postupem přímo souvisejícím s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy, ať již jde o výkon práv nebo plnění povinností.“⁹²

Lze shrnout, že nesprávným úředním postupem se rozumí takové jednání, či opomenutí tohoto jednání, které je spojeno s výkonem pravomocí státního orgánu, jestliže při něm dojde k porušení pravidel daných právními normami či k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu.⁹³ Jedná se i o situace, kdy došlo k NÚP v rámci činnosti rozhodovací, ale tento postup sám o sobě k vydání rozhodnutí nevedl, nebo sice došlo k vydání rozhodnutí, ale samotný úřední postup se v jeho obsahu neodrazil. Ani skutečnost, že řízení vyústilo v rozhodnutí, jehož se účastníci domáhali, odpovědnost státu za škodu způsobenou NÚP sama o sobě nevylučuje.⁹⁴

Podrobněji se problematice nezákonného rozhodnutí a NÚP budu věnovat v kapitole týkající se odpovědnosti orgánů při výkonu veřejné správy.

4.3 Škoda a nemajetková újma

Vznik škody nebo nemajetkové újmy patří k dalším podmínkám pro založení odpovědnosti státu nebo ÚSC za škodu. V této části své práce se zaměřím na úpravu nemajetkové újmy, problematika škody bude rozvedena v kapitole týkající se uplatnění nároku na náhradu škody.

⁹¹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 93.

⁹² HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 650.

⁹³ Rozsudek NS ČR ze dne 28.3. 2006, sp. zn. 25 Cdo 322/2004

⁹⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 24.6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 804/96

Právní úprava zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu byla do Zdpš vložena novelou z. č. 160/2006 Sb. Hlavním impulsem pro zavedení této úpravy se stal neustále se rozšiřující problém nepřiměřené délky řízení, proti němuž neexistoval účinný prostředek nápravy, což se setkalo s kritikou i ze strany ESLP.⁹⁵ Dle ESLP⁹⁶ účinným je takový prostředek, který poskytuje adekvátní výši odškodnění s přihlédnutím k rozhodovací činnosti ESLP. Druhým požadavkem je pak rychlost, a to jak řízení o odškodnění, tak výplaty stanovené částky.⁹⁷ Ve věci Hartman⁹⁸ ESLP uvedl, že stávající právní úpravou ČR jednak porušuje článek 13 Úmluvy, kde se právo na účinný prostředek nápravy zaručuje, a jednak nemůže být namítáno, že stěžovatelé nevyčerpali vnitrostátní prostředky nápravy. V konečném důsledku tato situace přispívá k enormnímu zatížení štrasburského soudu a ke vzrůstajícímu počtu odsuzujících rozsudků za nedodržení práva na přiměřenou délku soudního řízení.

Aplikace právní úpravy zakotvené v § 31a Zdpš dopadá na dva typy nároků. Za prvé jde o nároky na náhradu nemajetkové újmy za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup spočívající v jiné skutečnosti, než v nepřiměřené délce řízení (např. nezákonná rozhodnutí o vazbě či trestu). V tomto případě není možné přiznat přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle Zdpš, jestliže ke skutečnostem naplňujícím znaky těchto skutkových podstat došlo přede dnem 27. 4. 2006; za druhé jde o nároky na náhradu nemajetkové újmy, jež měla vzniknout v souvislosti s nesprávným úředním postupem spočívajícím právě v nepřiměřené délce řízení, kdy je nemajetkovou újmu možno nahradit i tehdy, neskončilo-li příslušné řízení dříve než šest měsíců před nabytím účinnosti novely provedenou zákonem č. 160/2006 Sb., tedy šest měsíců před 27. 4. 2006.⁹⁹

Nemajetková újma je zásahem do jiné než majetkové sféry poškozeného a poskytuje se i tehdy, nevznikla-li nezákonným rozhodnutím nebo NÚP škoda. Odškodňují se takto účinky stresu a nejistoty, zásahy do dosavadního způsobu života, narušení rodinných vazeb nebo poškození dobrého jména, cti a pověsti. Stejně jako v případě náhrady škody leží

⁹⁵ POSPÍŠIL, Ivo. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. (ed). *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 751.

⁹⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. března 2006, *Apicella proti Itálii*, stížnost č. 64890/01.

⁹⁷ KMEC, Jiří. *Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení* [online]. ferovajustice.cz, květen 2006 [cit. 10. ledna 2013]. Dostupné na <http://www.ferovajustice.cz/data/Manual_odskodneni_za_prutahy.pdf>.

⁹⁸ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. července. 2003, *Hartman proti České republice*, stížnost č. 53341/99.

⁹⁹ Rozsudek NS ČR ze dne 23.3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4479/2009

důkazní břemeno na poškozeném.¹⁰⁰ Výjimkou je porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, které samo o sobě zakládá vyvratitelnou domněnku, že jím byla způsobena dotčeným osobám imateriální újma a je na státu, zda se na základě okolností konkrétního případu pokusí danou domněnku vyvrátit.¹⁰¹

Nárok na náhradu za vzniklou nemajetkovou újmu podle ZdpŠ má dvojí povahu. Jednak jde o náhradu nemajetkové újmy způsobené NÚP a jednak je jí realizováno právo na účinný prostředek ochrany ve smyslu čl. 13 Úmluvy.¹⁰²

V dalším výkladu se zaměřím na problematiku nepřiměřené délky řízení, kde „smyslem poskytnutí přiměřeného zadostiučinění má být odškodnění újmy, která vznikla účastníku řízení v důsledku nepřiměřeně dlouho trvající nejistoty v jeho právním postavení, tedy v tom, jakým výsledkem skončí spor, v němž mohou pro účastníka být v „sázce“ důležité hodnoty či citlivé záležitosti.“¹⁰³ Samotný výsledek řízení není v zásadě, pro posouzení, zda k porušení práva skutečně došlo, ani pro stanovení případného odškodnění, rozhodný.¹⁰⁴

Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Postačující by bylo tehdy, byla-li délka řízení v nezanedbatelné míře způsobena vlastním chováním poškozeného, nebo pokud význam předmětu řízení byl pro poškozeného pouze nepatrný, a celkově tak lze uzavřít, že doba řízení nemohla nikterak negativně zasáhnout psychickou sféru žalobce. Jedná se však o výjimečné situace.¹⁰⁵ Za jiný způsob náhrady může sloužit omluva ze strany státu nebo ÚSC,¹⁰⁶ popř. v trestním řízení se k tomu může přihlídnout při stanovení druhu a výměry trestu.¹⁰⁷

Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení se přihlídnou k celkové délce řízení, složitosti řízení, k jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, postupu orgánů veřejné moci během řízení a významu předmětu řízení pro poškozeného (§ 31a odst. 3 ZdpŠ).

Při posuzování přiměřenosti délky řízení se vždy musí vycházet z celkové délky řízení, nikoli jen z délky jednotlivých průtahů ve smyslu období nečinnosti soudu. Zásadně je tedy třeba do celkové doby řízení započítávat i dobu, po níž bylo řízení přerušeno. Probíhá-li

¹⁰⁰ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 283-284.

¹⁰¹ Rozsudek NS ČR ze dne 23.9. 2010, sp. zn. 30 cdo 958/2009

¹⁰² Rozsudek NS ČR ze dne 5.10.2010, sp. zn. 30 Cdo 4815/2009

¹⁰³ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 286-287.

¹⁰⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 18.4.2011, sp. zn. 25 Cdo 4439/2008

¹⁰⁵ Usnesení NS ČR ze dne 23.3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 40/2009

¹⁰⁶ Rozsudek NS ČR ze dne 11.1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010

¹⁰⁷ Rozsudek NS ČR ze dne 4.11. 2010, sp. zn. 30 cdo 763/2009

vedlejší řízení, před jehož skončením nelze v původním řízení pokračovat, prodlužuje se nutně původní řízení o dobu, po kterou je vedlejší řízení vedeno. Bylo-li vedlejší řízení provedeno v přiměřené lhůtě, nelze učinit závěr o tom, že by z důvodu jeho nepokračování byla délka původního řízení nepřiměřená. To platí zejména tehdy, kdy příčina nepokračování řízení nespočívá na straně soudu, ale je dána ze zákona.¹⁰⁸ Přihlíží se i k té části řízení, kde jako účastník vystupoval právní předchůdce osoby, která vstoupila do řízení jako jeho dědic.¹⁰⁹

Za celkovou délku řízení je třeba považovat dobu od zahájení řízení do jeho skončení ve smyslu nabytí právní moci posledního rozhodnutí,¹¹⁰ včetně řízení o dovolání, o kasační stížnosti či o stížnosti ústavní.¹¹¹ Do celkové délky řízení je třeba promítnout i tu část řízení, která se odehrála před tím, než se stala pro ČR závazná Úmluva, která stanoví právo na projednání v přiměřené lhůtě.¹¹²

Složitost případu je významným činitelem v tom smyslu, že s rostoucí složitostí případu se prodlužuje doba, ve které by měl příslušný orgán rozhodnout.¹¹³ Toto kritérium zahrnuje situace jako např. rozsáhlý předmět řízení, nutnost aplikovat cizí právo, zadání znaleckého posudku, obtížná dosažitelnost svědků,¹¹⁴ velké množství uplatněných nároků či vedení řízení ve více než dvou stupních soudní soustavy.¹¹⁵

Je třeba mít na paměti, že pouze příčiny prodloužení řízení spočívající na straně státu, mohou vést k závěru o porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.¹¹⁶ Pokud měl na nepřiměřené délce řízení podíl i účastník, je třeba mu to přičíst k tíži. Jednání poškozeného zahrnuje mimo jiné skutečnost, že podal žalobu u nepřislušného soudu; nepodání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb. či stížnosti na průtahy v řízení podle § 164 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb. však nelze považovat za účinný právní prostředek k odstranění průtahů v řízení a nelze to klást k tíži poškozeného.¹¹⁷

Poškozenému nemůže být vytýkáno uplatňování procesních prostředků, které mu právní řád k ochraně jeho práv poskytuje, pokud nejde o jednání ryze obstrukčního charakteru

¹⁰⁸ Rozsudek NS ČR ze dne 15.12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4107/2009

¹⁰⁹ Stanovisko NS ČR ze dne 13.4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

¹¹⁰ Rozsudek NS ČR ze dne 23.3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1613/2009

¹¹¹ Rozsudek NS ČR ze dne 10.3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009

¹¹² Rozsudek NS ČR ze dne 8.9. 2010, sp. zn. 30 cdo 1614/2009

¹¹³ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 289.

¹¹⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 5.10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009

¹¹⁵ Rozsudek NS ČR ze dne 15.12. 2010, sp. zn. 20 Cdo 2138/2009

¹¹⁶ Rozsudek NS ČR ze dne 15.12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4107/2009

¹¹⁷ Rozsudek NS ČR ze dne 5.10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009

jako je nezaplacení soudního poplatku, nedůvodná námitka nepříslušnosti soudu či nedostavení se na výzvu soudu.¹¹⁸

Při činnosti orgánu veřejné moci se přihlíží především k tomu, „zda a jakým způsobem reagoval na vzniklé procesní situace, případně i na popsané počínání účastníka, a zda bez ohledu na ostatní okolnosti měly průtahy řízení původ v jeho postupu.“¹¹⁹ Toto kritérium zahrnuje situaci, kdy v řízení dojde ke zrušení rozhodnutí z důvodů jeho závažné vady spočívající především v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí nebo nerespektování závazného právního názoru, popř. v rozporu v postupu orgánu veřejné moci, který vydání rozhodnutí předcházel, s procesními předpisy, a v důsledku takového pochybení dojde ke zjevnému prodloužení řízení oproti stavu, kdyby orgán veřejné moci postupoval z procesního hlediska bezvadně.¹²⁰ Nebo může jít o skutečnost, že soud provádí nadbytečně důkazy, i když by bylo možné rozhodnout i bez nich.¹²¹

Stát sice primárně neodpovídá za chování třetích osob v řízení, ale má povinnost zajistit řádný průběh procesu a ochranu práv účastníků v případě zásahů osob, které by narušovaly jeho hladký průběh. Podle ESLP pak není vůbec rozhodné, který orgán státu průtahy způsobil, protože je dána odpovědnost státu jako celku.¹²²

Význam předmětu řízení je dán jednak typově v tom smyslu, že určité druhy řízení mají pro účastníky větší význam, než řízení jiná. Jde především o věci trestní, které v obecné rovině negativně ovlivňují a zatěžují osobní život trestně stíhaného, věci opatrovnické, pracovně právní spory, věci osobního stavu, věci sociálního zabezpečení a věci týkající se zdraví nebo života. Význam předmětu řízení pro poškozeného je však také dán okolnostmi konkrétního sporu, který sice nemusí spadat pod shora uvedené věci, ale s přihlédnutím například k vysokému věku účastníka nebo jeho zdravotnímu stavu je třeba jeho věc vyřídit přednostně. Mimo uvedené však mohou nastat konkrétní okolnosti v dané věci, které zvyšují význam předmětu řízení pro poškozeného. V takovém případě je na něm, aby unesl povinnost tvrzení i povinnost důkazní ohledně existence těchto okolností.¹²³

¹¹⁸ Rozsudek NS ČR ze dne 23.3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1613/2009

¹¹⁹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 291-292.

¹²⁰ Rozsudek NS ČR ze dne 5.10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1328/2009

¹²¹ Rozsudek NS ČR ze dne 16.11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3759/2009

¹²² KMEC, Jiří. *Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení* [online]. ferovajustice.cz, květen 2006 [cit. 10. ledna 2013]. Dostupné na <http://www.ferovajustice.cz/data/Manual_odskodneni_za_prutahy.pdf>.

¹²³ Rozsudek NS ČR ze dne 16.11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009

Právo na přiměřené zadostiučinění má ryze osobní charakter a smrtí oprávněné osoby zaniká.¹²⁴ Toto právo se v zásadě poskytuje i osobám právnickým, přičemž nemajetková újma se u právnických osob zpravidla neprojevuje týmiž důsledky jako u osob fyzických. Smyslem poskytování kompenzace nemajetkové újmy za tvrzené porušení práva na řízení v rozumném čase je reparace úzkosti, duševního stresu v očekávání výsledku případu a nejistoty, kteréžto pocity jsou příznačné pro osoby fyzické. Nemajetková újma právnické osoby pak může spočívat například v poškození dobrého jména právnické osoby, v nejistotě při rozhodování, v zásahu do řízení společnosti a konečně též, i když v menším stupni, v úzkosti a potížích způsobených členům vedení společnosti.¹²⁵ Výše přiměřeného zadostiučinění za porušení práva na přiměřenou délku řízení u právnických osob nemusí být vždy nižší, než je tomu u osob fyzických.¹²⁶

4.4 Příčinná souvislost

Posledním předpokladem odpovědnosti dle ZdpŠ je vztah příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a škodou, popř. nemajetkovou újmou, který je dán tehdy, jsou-li nezákonné rozhodnutí nebo NÚP a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je doloženo, že bez nezákonného rozhodnutí nebo NÚP by ke škodě nedošlo. Příčinnou škody může být jen ta okolnost, bez jejíž existence by škodný následek nevznikl.¹²⁷ „Přitom nemusí jít o příčinu jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde, a to o příčinu podstatnou. Je-li příčin více, působí z časového hlediska buď souběžně, anebo následně, aniž se časově překrývají; v takovém případě je pro existenci příčinné souvislosti nezbytné, aby řetězec postupně nastupujících příčin a následků byl ve vztahu ke vzniku škody natolik propojen (prvotní příčina bezprostředně vyvolala jako následek příčinu jinou a ta postupně příčinu další), že již z působení prvotní příčiny lze důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škodlivého následku.“¹²⁸ Příčinná souvislost musí existovat mezi škodou a nezákonným rozhodnutím, nikoliv rozhodnutím, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a tím byl napraven stav způsobený nezákonným rozhodnutím.¹²⁹

¹²⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 26.1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 5162/2008

¹²⁵ Rozsudek NS ČR ze dne 7.9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4385/2010

¹²⁶ Stanovisko NS ČR ze dne 13.4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

¹²⁷ Rozsudek NS ČR ze dne 22.12. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1016/2003

¹²⁸ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 66.

¹²⁹ Tamtéž

5 Škoda způsobená orgány veřejné správy při výkonu jejich činnosti

5.1 Veřejná správa

„Veřejná správa je projevem realizace výkonné moci ve státě.“¹³⁰ Jde o správu veřejných záležitostí, kterou její subjekty vykonávají ve veřejném zájmu z titulu svého veřejnoprávního postavení.¹³¹ Obvykle se k definování veřejné správy užívá negativní vymezení, které veřejnou správu charakterizuje jako souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou.¹³² „Veřejná správa se obvykle podle povahy nositele veřejné moci rozčleňuje na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.“¹³³

Při výkonu VS by správní orgány měly dodržovat určité zásady v zájmu řádného a spravedlivého rozhodování (tzv. dobrá správa)¹³⁴ a naplňovat tak tezi o VS jako službě veřejnosti. Za hlavní znaky dobré správy se označují zpravidla zákonnost, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.¹³⁵

Jedním z nejdůležitějších principů ve VS je princip zákonnosti. Znamená vázanost VS zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy, a to jak při své činnosti, tak i ve vztahu k subjektům, vůči nimž je vykonávána. Jen při dodržování tohoto principu je možné hovořit o řádném výkonu VS. Zákonodárce musí v každém státě zajistit takové právní mechanismy, které poskytnou záruky zákonnosti ve VS. V českém právním řádu mezi tyto záruky patří také uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností, konkrétně se jedná o odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹³⁶

K zásahům do majetkových práv fyzických a právnických osob ze strany orgánů VS může dojít i zákonným postupem.¹³⁷ Do této kategorie řadíme úpravu vyvlastnění, jejíž základ je obsažen v č. 11 odst. 4 LZPS.¹³⁸ Jiným zákonným zásahem do práv osob je tzv. věcná

¹³⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 48.

¹³¹ Tamtéž s. 53.

¹³² SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 22.

¹³³ Tamtéž s. 19.

¹³⁴ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 50-51.

¹³⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 61-62.

¹³⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. 1. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 15-21.

¹³⁷ HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 639.

¹³⁸ Více o vyvlastnění viz např. JANDERKA, Karel.

. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2010. 171 s.

pomoc, jejíž obecná úprava je obsažena v § 128 OZ a týká se použití věci ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu, kdy vlastníku věci náleží právo na náhradu výdajů a věcnou škodu. Jako příklad můžeme uvést z. č. 133/1985 Sb.^{139 140}

Z výše uvedeného vyplývá, že právo na náhradu škody náleží osobám i v rámci zákonného zásahu příslušných orgánů VS. O to intenzivněji vystupuje do popředí zájmu otázka odpovědnosti za škodu, která byla těmito orgány způsobena nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹⁴¹

5.2 Odpovědnost orgánů státní správy

Výkon státní správy je uskutečňován státem a v jeho zájmu, je realizací výkonné moci státu.¹⁴² Státní správa může být vykonávána přímo státními orgány a správními úřady nebo nepřímo subjekty, kterým byl výkon státní správy svěřen zákonem nebo na základě zákona (tzv. přenesená působnost).¹⁴³

K přímým vykonavatelům státní správy můžeme řadit vládu, ministerstva a jiné ústřední správní úřady, jakož i jiné správní úřady s celostátní působností, regionální správní úřady, veřejné bezpečnostní sbory a nezávislé správní úřady.¹⁴⁴

Nepřímými vykonavateli státní správy jsou orgány obcí a krajů při výkonu přenesené působnosti a fyzické a právnické osoby soukromého práva (tzv. „úřední osoby“).¹⁴⁵ Mezi úřední osoby dle ZdpŠ řadíme lesní, mysliveckou a vodní stráž, stráž přírody, ředitele školy, finančního arbitra či notáře a soudního exekutora při výkonu vybraných činností.¹⁴⁶ Stát také odpovídá za škodu způsobenou výkonem státní správy, která byla přenesena na Českou lékárnickou komoru z. č. 220/1991.¹⁴⁷

ZdpŠ zatím nereagoval na nové instituty, které byly zavedeny novým správním řádem.¹⁴⁸ Jedná se zejména o veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy a některé jiné úkony správního orgánu dle části IV. SŘ, kterými jsou např. vyjádření, osvědčení či sdělení.

¹³⁹ § 19, § 82 a § 84 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

¹⁴⁰ HENDRYCH: *Správní věda...*, s. 661-662.

¹⁴¹ Tamtéž s. 639.

¹⁴² PRŮCHA: *Správní právo...*, s. 59.

¹⁴³ HENDRYCH: *Správní věda...*, s. 132.

¹⁴⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 235-236.

¹⁴⁵ Tamtéž

¹⁴⁶ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 40-42.

¹⁴⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7.11. 2003, sp. zn. 51 Co 304/2003

¹⁴⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Dle důvodové zprávy¹⁴⁹ je však nepochybné, že stát ponese odpovědnost i za škodu způsobenou na základě těchto institutů. U OOP a veřejnoprávních smluv se bude postupovat stejně jako při odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí. Ustanovení o nesprávném úředním postupu se pak použijí na postupy dle části IV. SŘ.

5.2.1 Nezákonné rozhodnutí

Rozhodování ve VS je volbou mezi dvěma nebo více možnostmi v konkrétním případě. Dochází při něm k hledání nejlepšího, nebo alespoň uspokojivého, řešení dané situace. Výsledkem je pak správní rozhodnutí.¹⁵⁰

Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Takový správní akt se stane nezákonným, pokud bude odporovat objektivnímu právu.¹⁵¹ O změně, zrušení, právní moci rozhodnutí a vyčerpání opravných prostředků platí to, co bylo uvedeno výše. V dalším výkladu týkající se nezákonných rozhodnutí orgánů VS se zaměřím na některé příklady z judikatury soudů.

Opatřování podkladů potřebných pro rozhodnutí orgánu státu ve správním řízení, příp. jejich hodnocení a právní posouzení je činností přímo směřující k vydání rozhodnutí, a případné nesprávnosti či vady tohoto postupu se projeví právě v obsahu rozhodnutí a mohou být zvažovány jedině z hlediska odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí, nikoliv za NÚP.¹⁵²

Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím vzniká i tehdy, byla-li žalobci způsobena majetková újma tím, že splnil povinnost uloženou mu rozhodnutím stavebního úřadu, které bylo předběžně vykonatelné, ale později bylo k odvolání žalobce pro nezákonnost zrušeno. Toto snížení majetkového stavu lze ovšem za škodu považovat pouze tehdy, jestliže bylo vynaloženo zbytečně, tj. jestliže k takovému jednání nebyl žalobce povinen, a to ani z jiného důvodu, než který se podával z obsahu nezákonného rozhodnutí.¹⁵³

Stát odpovídá za škodu způsobenou rozhodnutím ministra spravedlnosti o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, které bylo zrušeno pro nezákonnost. Jde o pravomocné rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 ZdpŠ, neboť právní moc rozhodnutí ministra spravedlnosti

¹⁴⁹ důvodová zpráva volební období (2002 - 2006) - 1117/0 vládní návrh zákona kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb.

¹⁵⁰ HENDRYCH: *Správní věda...*, s. 88-89.

¹⁵¹ POKORNÝ: *Odpovědnost za škodu...*, s. 61.

¹⁵² Rozsudek NS ČR ze dne 19.9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000

¹⁵³ Rozsudek NS ČR ze dne 12.6. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2183/2001

lze dovodit z data doručení tohoto rozhodnutí. Potenciální škoda by mohla vzniknout za období od účinnosti (právní moci) rozhodnutí ministra do právní moci rozsudku, kterým bylo rozhodnutí zrušeno.¹⁵⁴ Rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby a o povolení stavby bez přihlédnutí k tomu, nakolik je vyřešen přístup k pozemkům, představuje nesprávné hodnocení okolností při jeho rozhodovací činnosti nacházející odrazu v samotném rozhodnutí.¹⁵⁵

Zvláštní kategorií jsou rozhodnutí nicotná, kterými se rozumí „správní rozhodnutí, která trpí tak závažnou vadou, že to způsobuje jejich neexistenci již od samého počátku, a proto se v jejich případě neuplatní ani presumpce správnosti“¹⁵⁶ Taková rozhodnutí nejsou způsobilá zakládat ničí práva a povinnosti, nevyvolávají žádné právní účinky a k jejich nicotnosti přihlíží příslušný orgán z úřední povinnosti.¹⁵⁷ Nárok na náhradu škody, která vznikla nicotným rozhodnutím, se posuzuje dle ZdpŠ jako škoda způsobená nezákonným rozhodnutím.¹⁵⁸ Podmínkou nároku na náhradu škody již není zrušení rozhodnutí, jak tomu bylo z důvodu právní jistoty dříve, dnes postačí samotné vyslovení nicotnosti.¹⁵⁹

5.2.2 Nesprávný úřední postup

Stát nese odpovědnost za NÚP orgánů státní správy a osob, na které byl výkon státní správy přenesen, jestliže k němu došlo v souvislosti s touto činností. Je nutné prokázat, že osoba byla k výkonu této činnosti státem pověřena. Zmocnění k výkonu VS plyne buď přímo ze zákona, nebo se jedná o individuální rozhodnutí státního orgánu, kterým pověřil výkonem činnosti konkrétní osobu (např. STK).¹⁶⁰ Nejde o NÚP, byla-li škoda způsobena jednáním pachatele, který se vydával za úřední osobu, a to bez ohledu na to, že vystupoval v uniformě, která mu při skončení služebního poměru nebyla odebrána.¹⁶¹

Jednou z forem NÚP dle ZdpŠ, které se vyskytují i při činnosti orgánů státní správy, jsou průtahy řízení. O nezákonnou nečinnost se jedná tehdy, pokud správní orgán v rozporu s příslušnou právní normou nekoná, nebo v případech správního uvážení není nečinnost odrazem jeho zákonné volné úvahy. Nečinnost správního orgánu, která je v rozporu se

¹⁵⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 14.9. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3392/2010

¹⁵⁵ Rozsudek NS ČR ze dne 31.1. 2002, sp. zn. 25 Cdo 430/2000

¹⁵⁶ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 228.

¹⁵⁷ Nález ÚS ČR ze dne 10.10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01

¹⁵⁸ Rozsudek NS ČR ze dne 26.1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008

¹⁵⁹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 96.

¹⁶⁰ HOLUB: *Odpovědnost za škodu v právu...*, s. 378-379.

¹⁶¹ Rozsudek NS ČR ze dne 22.5.2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006

zákonem znamená porušení principu zákonnosti, je zásahem do právní jistoty a do pojetí VS jako služby občanům, při které mají být dodržovány zásady dobré správy.¹⁶²

Z hlediska závažnosti můžeme rozlišovat průtahy a absolutní nečinnost. Na rozdíl od absolutní nečinnosti, kdy správní orgán ač je k tomu povinen, vůbec nekoná, u průtahů příslušný orgán sice vykazuje určité jednání, ale až po lhůtách stanovených právním předpisem, popř. lhůtě přiměřené, tam, kde není lhůta stanovena.¹⁶³

Při posuzování přiměřenosti délky řízení je třeba vždy vycházet z celkové délky řízení a nikoliv jen z délky jednotlivých průtahů ve smyslu období nečinnosti správního orgánu.

Právo na přiměřenou délku řízení může být porušeno i tehdy, nedošlo-li v řízení k průtahům, a naopak, i když k průtahům řízení došlo, nemusí se vždy jednat o porušení práva na přiměřenou délku řízení, jestliže řízení jako celek odpovídá dobou svého trvání času, v němž je možné ukončení řízení zpravidla očekávat. Za celkovou délku řízení je třeba považovat dobu od zahájení řízení do jeho skončení ve smyslu nabytí právní moci posledního rozhodnutí. Doba přerušení řízení se v zásadě započítává se do celkové délky řízení, protože původní řízení je sice přerušeno, ale dosud není pravomocně skončeno.¹⁶⁴

Poškozenému nemůže být vytýkáno, že průtahy v řízení vznikly z důvodu uplatňování procesních prostředků, které mu k ochraně jeho práv poskytuje právní řád, pokud se nejedná o aktivitu ryze obstrukčního charakteru.¹⁶⁵ Neúspěch účastníka řízení, ve kterém mělo dojít k porušení jeho práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, není pro posouzení, zda k porušení tohoto práva skutečně došlo, rozhodný.¹⁶⁶

O prodloužení řízení, ke kterému přispěl orgán státní správy, můžeme hovořit v případě, kdy orgán ČSSZ vydal v pořadí druhé zamítavé rozhodnutí dva měsíce po té, co Ústavní soud vydal náleze, v němž výslovně a precedenčně závazně vyřešil právní otázku, na níž zmiňované zamítavé rozhodnutí ČSSZ stálo, a to právě opačně než ČSSZ ve svém následném rozhodnutí. ČSSZ byla navíc účastníkem tohoto řízení před ÚS, závazný právní názor tohoto soudu jí proto musel být zcela zřejmý.¹⁶⁷

Skutečnost, že správní orgán po dobu více jak 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů, což zakládá porušení čl. 38 odst. 2 LZPS.¹⁶⁸ Vydání správního rozhodnutí po uplynutí lhůt

¹⁶² FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností...*, s. 32-33.

¹⁶³ Tamtéž s. 33-34.

¹⁶⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 23.2.2011, sp. zn. 30 Cdo 1613/2009

¹⁶⁵ Tamtéž

¹⁶⁶ Rozsudek NS ČR ze dne 18.4. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4439/2008

¹⁶⁷ Rozsudek NS ČR ze dne 15.6.2011, sp. zn. 30 Cdo 2438/2010

¹⁶⁸ Nález ÚS ČR ze dne 4.7.2001, sp. zn. II. ÚS 225/01

uvedených ve správním řádu je nesprávným úředním postupem.¹⁶⁹ Nepřiměřená délka řízení ve věcech správy daní a poplatků (dle z. č. 337/1992 Sb.), jež přesáhla dobu stanovenou správci daně interním předpisem, naplňuje podmínku NÚP podle § 13 odst. 1 Zdpš.¹⁷⁰

Stát dále odpovídá za NÚP, jehož důsledkem je poškození věci, kterou orgán státu odňal z dispozice vlastníka. Jedná se například o celní zajištění, kdy celní orgány mají povinnost vydat věc, pokud již neslouží účelu odnětí a odpovídají za škodu, která během tohoto zajištění vznikne. Jinak je tomu v případě provádění výkonu rozhodnutí, kdy stát odpovídá pouze za škodu způsobenou při provádění samotného výkonu, nikoliv již po dobu jejich uložení.¹⁷¹ Vlastníku věci vzniká škoda jejím poškozením i tehdy, nezaplátil-li k okamžiku poškození třetí osobě úplatu za nabytí věci zčásti či zcela, a to bez ohledu, zda tomu tak bylo v souladu s ujednáním o splatnosti této úplaty nebo v důsledku porušení platební povinnosti.¹⁷²

Mezi další příklady NÚP orgánů státní správy patří porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při doručování úředního rozhodnutí,¹⁷³ nesprávné poučení (výzva) o způsobu, jak postupovat v řízení,¹⁷⁴ pochybení exekutora, který nedoručil dražební vyhlášku povinnému a znemožnil mu tak účastnit se dražby,¹⁷⁵ či vydání technického průkazu motorového vozidla neoprávněné osobě.¹⁷⁶ O NÚP jde i tehdy, pokud se vady řízení projeví až v obsahu samotného rozhodnutí.¹⁷⁷ NÚP se dopustili pracovníci dopravního inspektorátu policie ČR, když při technické prohlídce vozidla vyšli z prohlášení žadatele o pravdivosti údajů v žádosti, aniž by jejich správnost jakýmkoli způsobem ověřili, a neodhalili tak pozměněné výrobní číslo podvozku a zanesli je do technického průkazu, ač pozměnění čísla bylo zjistitelné odstraněním barvy z čísla.¹⁷⁸

Jestliže při objektivně nezměněných poměrech v místě stavby měl stavební úřad pro účely vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení bezpečnostní podmínky za splněné, respektive žádné požadavky v tomto směru ve stavebním povolení neformuloval, zatímco v řízení o kolaudaci stavby podmiňoval vydání kolaudačního rozhodnutí právě splněním těchto bezpečnostních podmínek, jedná se o NÚP.¹⁷⁹ NÚP je postup pracovnice správce daně, pokud

¹⁶⁹ Rozsudek NS ČR ze dne 25.3. 2008, sp. zn. 15 Cdo 2101/2005

¹⁷⁰ Usnesení NS ČR ze dne 8.7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2787/2010

¹⁷¹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 152-153.

¹⁷² Rozsudek NS ČR ze dne 24.1. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2146/2000

¹⁷³ Rozsudek NS ČR ze dne 8.12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3875/2009

¹⁷⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 11.3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007

¹⁷⁵ Rozsudek NS ČR ze dne 11.5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4035/2009

¹⁷⁶ Rozsudek NS ČR ze dne 7.6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 786/99

¹⁷⁷ Rozsudek NS ČR ze dne 19.5. 2005, sp. zn. 25 Cdo 890/2004

¹⁷⁸ Rozsudek NS ČR ze dne 16.8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/99

¹⁷⁹ Rozsudek NS ČR ze dne 30.7. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1851/2002

přepsala číslo účtu dovolatele na formuláři žádosti o registraci daně z přidané hodnoty na pokyn osoby, která sice byla zaměstnancem dovolatelovy firmy, nicméně u ní pracovnice neověřila, zda má písemné pověření jeho jménem jednat,¹⁸⁰ dále postup správce daně, který stanovil základ daně až po 2 letech po podání daňového přiznání, avšak v mezidobí udělil souhlas s ukončením činnosti daňového subjektu,¹⁸¹ okolnost, že katastrální úřad nezapsal poznámku do KN na základě doručení příslušného rozhodnutí, nýbrž po nabytí jeho právní moci,¹⁸² skutečnost, že nebylo v KN vyznačeno zástavní právo, ačkoliv v něm správně mělo být uvedeno¹⁸³ nebo okolnost, že údaje obsažené ve výpisu z Rejstříku trestů neodpovídají skutečnosti.¹⁸⁴

Výkonem státní správy a úředním postupem je také sepisování veřejných listin o právních úkonech (notářské zápisy) a úkony notáře jako soudního komisaře a úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu.

Odpovědnost notáře jako soudního komisaře za NÚP vznikne tehdy, je-li proti jeho rozhodnutí podáno odvolání, kterému předseda senátu plně vyhoví.¹⁸⁵ Novelou OSŘ z. č. 7/2009 Sb., bylo notáři svěřeno vydávání téměř všech rozhodnutí v dědickém řízení a došlo tak k rozšíření odpovědnosti státu i na nezákonná rozhodnutí notáře, i když to do stávající právní úpravy výslovně promítnuto nebylo.¹⁸⁶

Při sepisu notářského zápisu může být NÚP skutečnost, že postup notáře byl v rozporu se zákonem či dalšími obecně závaznými právními předpisy, jež je povinen při své činnosti dodržovat. Příkladem je sepsání vadné závěti, kdy povolaný dědic nezískal dědictví, a tím mu vznikla škoda.¹⁸⁷ Při zkoumání notářského zápisu se nelze omezit pouze na formální náležitosti kladené na ně notářským řádem, ale je třeba brát v úvahu též obsahovou stránku právního úkonu. Notář totiž vkládá do notářského zápisu své právní znalosti a projevům vůle účastníků dodává písemnou podobu, která odpovídá právnímu vyjádření. Musí přitom obě strany smlouvy sepisované notářským zápisem stejně poučit a objektivně jim vyložit obsah a důsledky právního úkonu, který hodlají svými akty uskutečnit a vést je k úkonům, které nejsou v rozporu se zákonem. Notářský zápis musí být určitý a srozumitelný. Notář v zájmu prosazení principu prevence upozorní účastníky na případné budoucí spory, které by mohly z

¹⁸⁰ Rozsudek NS ČR ze dne 24.5. 2001, sp. zn. 30 Cdo 1746/2000

¹⁸¹ Rozsudek NS ČR ze dne 25.7. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1660/2005

¹⁸² Rozsudek NS ČR ze dne 26.2. 2008, sp. zn. 25 Cdo 3054/2005

¹⁸³ Rozsudek NS ČR ze dne 18.1. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1549/99

¹⁸⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 20.12. 2006, sp. zn. 25 Cdo 642/2005

¹⁸⁵ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 52.

¹⁸⁶ Tamtéž s. 58.

¹⁸⁷ Tamtéž s. 53.

právního úkonu vyplynout, a navrhne účastníkům takové řešení, jež by hrozbu budoucích sporů minimalizovalo.¹⁸⁸

Odpovědnost státu za činnost notáře není dána u notářských zápisů, kterými se osvědčují právně významné skutečnosti a prohlášení či rozhodnutí právnické osoby, stejně jako u další činnosti notáře kam spadá osvědčení o legalizaci, vidimaci nebo o tom, že je někdo naživu, kdy je dána přímá odpovědnost notáře za škodu vůči klientovi.¹⁸⁹

Postavení exekutora v rámci odpovědnosti za škodu je odlišné od postavení notáře, kde subjektem odpovědnosti je při vypočtených úkonech vždy stát. Naproti tomu dle EŘ odpovídá exekutor za škodu tomu, komu ji způsobil. Stejně odpovídá i tehdy, způsobili-li škodu jeho zaměstnanci. Tím není dotčena odpovědnost podle zvláštních předpisů.

Soudní praxe dovodila možnost oprávněného uplatnit nárok na náhradu škody jak vůči státu, tak vůči exekutorovi, s tím, že povinnost zanikne splněním jedním z odpovědných subjektů.¹⁹⁰ Na rozdíl od odpovědnosti státu, která je absolutní, se exekutor odpovědnosti zproští, prokáže-li, že škodě nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze na něm požadovat. Typicky se jedná o neodvratitelnou a nepředvídatelnou přírodní událost, jakou je např. nenadálá povodeň nečekaného rozsahu.¹⁹¹

Exekutor odpovídá za NÚP například tehdy, přijal-li plnění od povinného a následně ho odevzdal oprávněné osobě ještě před právní mocí usnesení o nařízení exekuce.¹⁹² Naopak § 4 odst. 2 ZodpŠ vylučuje možnost náhrady škody za nezákonné rozhodnutí exekutora, ačkoliv exekutor při provádění exekuce řadu rozhodnutí vydává. Vždy půjde jen o NÚP.¹⁹³

5.3 Samospráva

Samosprávou se rozumí VS, kterou vykonávají veřejnoprávní korporace svým jménem a na vlastní odpovědnost. Samosprávu můžeme rozlišit na územní, zájmovou a ostatní VS.¹⁹⁴

Územními samosprávnými celky na našem území jsou obce a kraje. Odpovědnost ÚSC byla zavedena ZodpŠ, když podle dřívější právní úpravy mohl být odpovědným

¹⁸⁸ Rozsudek NS ČR ze dne 3.3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2217/2009

¹⁸⁹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 53-54.

¹⁹⁰ Rozsudek NS ČR ze dne 30.7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 970/2006

¹⁹¹ iPrávník. *Náhrada škody způsobené exekutorem při výkonu činnosti* [online]. iPrávník.cz, 11. května 2005 [cit. 8. ledna 2013]. Dostupné na <http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/civilni-proces/art_3770/nahrada-skody-zpusobene-exekutorem-pri-vykonu-cinnosti.aspx>.

¹⁹² Rozsudek NS ČR ze dne 7.4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3545/2009

¹⁹³ iPrávník. *Náhrada škody způsobené exekutorem při výkonu činnosti* [online]. iPrávník.cz, 11. května 2005 [cit. 8. ledna 2013]. Dostupné na <http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/civilni-proces/art_3770/nahrada-skody-zpusobene-exekutorem-pri-vykonu-cinnosti.aspx>.

¹⁹⁴ PRŮCHA: *Správní právo...*, s. 60.

subjektem pouze stát. Je tomu tak proto, že se nositeli veřejné moci vedle státu, staly též ÚSC.¹⁹⁵

Za škodu, kterou způsobily ÚSC při výkonu přenesené působnosti odpovídá stát za stejných podmínek jako u jiných subjektů veřejné moci. Naopak, jedná-li ÚSC v rámci samostatné působnosti je dána přímá odpovědnost tohoto celku. Právo na samosprávu ÚSC je zakotveno v čl. 100 odst. 1 Ústavy, a dále je rozvedeno v zákonech.¹⁹⁶

Do samostatné působnosti obce a kraje zpravidla spadají záležitosti, které jsou v zájmu obce a kraje a jejich občanů. Dále jsou to záležitosti, které spadají do působnosti zastupitelstva a rady obce nebo kraje, s výjimkou vydávání nařízení.

Obec v samostatné působnosti vytváří podmínky pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku (§ 35 odst. 1 a 2 ZO). Dále může v samostatné působnosti ukládat povinnosti OZV,¹⁹⁷ např. k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku nebo k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství. Do samostatné působnosti kraje patří též ukládání pokut až do výše 200 000,- Kč právnické osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem.

Stejně jako stát, odpovídá ÚSC za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo NÚP, s výjimkou rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření, ke kterému jsou oprávněny pouze orgány státu.

Podmínkou odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je existence rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o právech a povinnostech konkrétních subjektů, dále právní moc tohoto rozhodnutí, s výjimkou těch, která jsou předběžně vykonatelná a změna nebo zrušení takového rozhodnutí příslušným orgánem.¹⁹⁸ V podrobnostech platí to, co bylo výše uvedeno o odpovědnosti státu.

Obecně závaznou vyhlášku města formálně splňující znaky normativního právního aktu, avšak obsahově stanovující povinnost pouze ve vztahu ke konkrétnímu subjektu, je nutno považovat za individuální právní akt, tedy rozhodnutí. ÚSC, který takové rozhodnutí vydal, nese (za splnění zákonných předpokladů) odpovědnost za škodu, kterou způsobil při výkonu veřejné správy, z titulu nezákonného rozhodnutí vydaného v samostatné

¹⁹⁵ ŠVESTKA: *Občanské právo hmotné...*, s. 476.

¹⁹⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

¹⁹⁷ OZV je vydávána na základě zmocnění v čl. 104 odst. 3 Ústavy

¹⁹⁸ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 215.

působnosti.¹⁹⁹ V tomto případě byla OZV vydanou zastupitelstvem omezena provozní doba pouze u hostinské provozovny poškozeného, čímž byl žalobce zkrácen na svých právech, zaručených mu zejména LZPS. Jelikož se tedy nejednalo o omezení, jež by se dotýkalo všech takových provozoven na území či na určité části města, postrádala tak tato vyhláška obecně závazný charakter a není ji proto možné považovat za normativní právní akt.

NÚP je pak „porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání územního celku při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí.“²⁰⁰

Podobně jako stát, odpovídá ÚSC za škodu, kterou způsobil při výkonu veřejné moci. Dispozice s obecním majetkem má povahu soukromoprávní a rozhodování obce o výběru provozovatele jejího majetku není výkonem veřejné moci, a nelze proto s tímto rozhodnutím, byť bylo příslušným orgánem zrušeno, spojovat odpovědnost obce podle Zdpš.²⁰¹

Za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím stavebního úřadu vydaným ve stavebním řízení odpovídá podle Zdpš. stát, nikoli obec.²⁰² Je tomu tak proto, že soustava orgánů rozhodujících ve stavebním řízení svým vrcholem vyústíuje do Ministerstva pro místní rozvoj, v němž je zřízen odbor stavebního řádu. Ministerstvo též v určitých případech rozhoduje o mimořádných opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným v nižších stupních orgány obcí, přičemž není pochyb, že ministerstvo je státním orgánem v nejužším slova smyslu. V z. č. 183/2006 Sb. (§ 5 a násl.), je pak výslovně uvedeno, že orgány obce a kraje rozhodují ve stavebním řízení v rámci přenesené působnosti.

Nevyjasněnou otázkou zůstává odpovědnost zájmové samosprávy, která není do Zdpš zahrnuta. Jedná se například o odpovědnost profesních komor či veřejných vysokých škol. Opomenutím zákonodárce tak nedošlo k úplnému provedení čl. 36 odst. 4 LZPS a na případnou odpovědnost bude zřejmě nutné aplikovat § 420 OZ, který je ovšem, na rozdíl od absolutní odpovědnosti dle Zdpš, založen pouze na principu presumovaného zavinění.²⁰³

Někteří autoři ovšem zahrnují orgány zájmové samosprávy pod úřední osoby ve smyslu § 3b) Zdpš s tím, že za jejich činnost odpovídá stát.²⁰⁴

¹⁹⁹ Rozsudek NS ČR ze dne 13.4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011

²⁰⁰ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 215.

²⁰¹ Rozsudek NS ČR ze dne 26.9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1961/2005

²⁰² Rozsudek NS ČR ze dne 29.8. 2006, sp. zn. 25 Cdo 1457/2005

²⁰³ SVOBODA, Petr. *Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy. Správní právo*, 1999, roč. 32, č. 4, s. 230-231.

²⁰⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 608.

6 Uplatnění nároku na náhradu škody

6.1 Předběžné projednání nároku

Nárok na náhradu škody dle ZdpŠ musí poškozený nejprve uplatnit u příslušného orgánu, kterým je ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jenž v dané věci jedná za stát. Od novely provedené z. č. 160/2006 Sb. se tato povinnost vztahuje také na škodu způsobenou NÚP; stalo se tak především z důvodu očekávaných žádostí o odškodnění nemateriální újmy za průtahy řízení, což se v praxi potvrdilo. Předběžné projednání se nevyžaduje, jedná-li se o nárok vůči ÚSC.²⁰⁵

Ministerstvo spravedlnosti je příslušné k projednání, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení, a v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem (§ 6 odst. 2a) ZdpŠ). Jiný ústřední správní úřad je oprávněn projednat nárok, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti, a v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu (§ 6 odst. 2b) ZdpŠ). Nejde-li o některý z výše uvedených případů, spadá věc do působnosti Ministerstva financí. Jde-li o nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup ČNB nebo NKÚ jednájí jménem státu tyto orgány.

Předběžné projednání je zcela neformální, nejedná se o správní řízení, ani se na něj neaplikují jiné procesní předpisy.²⁰⁶ Jeho smyslem je posoudit a případně uspokojit nárok na náhradu škody a předejít tak možnému soudnímu řízení. O žádosti zpravidla rozhodují orgány, které samy škodu nezpůsobily, tudíž je zaručena objektivita a tato forma vyřízení vede také ke sjednocení aplikace zákona.²⁰⁷

Osobou oprávněnou k uplatnění nároku je v případě nezákonného rozhodnutí účastník řízení nebo ten, s nímž nebylo jako s účastníkem řízení jednáno, ačkoli tomu tak být mělo. Podmínkou je zrušení nebo změna rozhodnutí, ze kterého škoda vznikla, pro nezákonnost a vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně svých práv. U rozhodnutí vydaných ÚSC v rámci samostatné působnosti v řízeních, na něž se nevztahuje správní řád, má právo na

²⁰⁵ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 183-184.

²⁰⁶ HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 650 s.

²⁰⁷ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 184.

náhradu škody ten, komu rozhodnutím vznikla škoda. K uplatnění škody způsobené NÚP je oprávněn každý, komu byla způsobena škoda.²⁰⁸

Přestože zákon nepředepisuje náležitosti podání, je třeba dodržet určité minimální požadavky na obsah takového podání a uvést zejména: přesné označení poškozeného, popis skutečností, ze kterých je dovozováno právo na náhradu škody, tj. označení nezákonného rozhodnutí nebo popis NÚP, charakteristika majetkové újmy, jejíž náhradu v penězích poškozený požaduje, jak poškozený dospěl k výpočtu výše požadované náhrady a připojit doklady tomu odpovídající, datum a podpis.²⁰⁹ Přesné podání přispívá k urychlení celého řízení a dává poškozenému větší šanci na úspěch ve věci.

Byl-li nárok uplatněn u úřadu, který není příslušný, postoupí tento úřad žádost poškozeného příslušnému úřadu. Účinky předběžného uplatnění jsou v tomto případě zachovány. Lhůta pro toto podání není stanovena, tudíž se uplatní pouze omezení dané promlčecí dobou daného nároku.²¹⁰

Promlčecí doba u majetkové újmy činí tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Je-li podmínkou pro uplatnění práva na náhradu škody zrušení rozhodnutí, běží promlčecí doba ode dne doručení, příp. oznámení zrušovacího rozhodnutí; v tomto případě se uplatní také objektivní promlčecí doba, která činí deset let od doručení rozhodnutí, s výjimkou škody na zdraví, kde se uplatní pouze subjektivní promlčecí doba (§ 32 ZdpŠ).

Nárok na náhradu nemajetkové újmy se promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. Jedná-li se o nárok spojený s NÚP v podobě nepřiměřené délky řízení, neskončí promlčecí doba dříve než 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo (§ 32 ZdpŠ).

Promlčecí doba neběží ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu 6 měsíců. Na další případy stavení, přerušení a nezapočetí promlčecí doby se použije obecná úprava obsažená v OZ.

Příslušný orgán musí návrh projednat a rozhodnout o něm do šesti měsíců od doručení poškozeným, a pokud návrhu vyhoví, musí v této lhůtě také škodu nahradit. Stanovisko

²⁰⁸ Ministerstvo spravedlnosti ČR. *Uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu státní moci, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v řízení trestním, v soudnictví správním, jakož i v těch případech, kdy stát odpovídá za postup notáře či soudního exekutor* [online]. Justice.cz, 21. června 2006 [cit. 10. ledna 2013]. Dostupné na <<http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=2636&d=106018>>.

²⁰⁹ Tamtéž

²¹⁰ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 185.

zaujaté příslušným orgánem k uplatněnému nároku na náhradu škody není rozhodnutím ve smyslu SŘ či jiného procesního předpisu, takže proti němu není možné uplatnit žádné opravné prostředky. Jedinou možností je domáhat se tvrzeného nároku prostřednictvím občanského soudního řízení.²¹¹

K řádnému řízení v rámci předběžného projednání přispívá i činnost ombudsmana, který vydal Desatero dobré praxe pro posouzení žádosti o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, které je určeno příslušným orgánům. Cílem Desatera je zejména zajistit dodržování lhůt, sjednotit činnost orgánů a předvídatelnost rozhodnutí.²¹² Příslušné orgány by měli posuzovat žádosti podle obsahu a v případě jejich vad, vyzvat žadatele k doplnění, informovat žadatele o obdržení žádosti a v zákonné lhůtě jej vyrozumět o jejím vyřízení spolu s odůvodněním a vést statistiky žádostí o odškodnění s uvedením těch, kterým bylo vyhověno a výši poskytnuté částky. Pokud se nárok jeví jako nesporný, měla by být bezodkladně poskytnuta náhrada, aby nedocházelo k nadbytečnému zatěžování soudů. Za orgány zpravidla jednájí odborní zaměstnanci, služeb advokáta je možné využít pouze ve složitých případech, kde znalosti těchto osob nepostačí.²¹³

6.2 Uplatnění nároku u soudu

Podmínkou pro uplatnění nároku na náhradu škody žalobou u soudu je předběžné projednání u příslušného orgánu dle Z odpŠ. Jedná se ovšem o odstranitelný nedostatek podmínky řízení a soud bude postupovat dle § 104 odst. 2 OSŘ, tj. učiní vhodná opatření k jeho odstranění a nemůže z tohoto důvodu žalobu po věcné stránce zamítnout.²¹⁴

Domáhat se nároku u soudu je možné po marném uplynutí lhůty šesti měsíců, která běží od uplatnění u příslušného orgánu, pokud u něj nárok nebyl vypořádán.

O nároku na náhradu škody dle Z odpŠ rozhodují dle § 7 odst. 1 OSŘ soudy v občanském soudním řízení.²¹⁵ Věcně příslušnými jsou dle § 9 odst. 1 OSŘ okresní soudy. Místně

²¹¹ Ministerstvo spravedlnosti ČR. *Uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu státní moci, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v řízení trestním, v soudnictví správním, jakož i v těch případech, kdy stát odpovídá za postup notáře či soudního exekutor* [online]. Justice.cz, 21. června 2006 [cit. 10. ledna 2013]. Dostupné na <<http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=2636&d=106018>>.

²¹² Česká televize. *Ombudsman připravil desatero pro odškodňování za chyby úřadů* [online]. ceskatelevize.cz, 7. srpna 2012 [cit. 20. ledna 2013]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/190439-ombudsman-pripravil-desatero-pro-odskodnovani-za-chyby-uradu/>>.

²¹³ Ministerstvo kultury ČR. *Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup* [online]. mkcr.cz, 15. srpna 2012 [cit. 20. ledna 2013]. Dostupné na <<http://www.mkcr.cz/cz/uredni-deska/desatero-dobre-praxe-podle-ombudsmana-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni-za-nezakonne-rozhodnuti-nebo-nespravny-uredni-postup-152826/>>.

²¹⁴ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 185-186.

²¹⁵ Usnesení NSS ČR ze dne 11.5.2005, sp. zn. Na 12/2005

příslušným soudem státu je soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu, a nelze-li takto místně příslušný soud určit, soud, v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo (§ 85 odst. 5 OSŘ). Jedná-li se o odpovědnost ÚSC je dána příslušnost okresního soudu, v jehož obvodu má obec své území nebo VÚSC sídlo svých orgánů (§ 85 odst. 6,7 OSŘ). Žalobce si může též zvolit soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody.

Náležitosti žaloby nejsou zvlášť stanoveny, proto bude nutné vycházet především z ustanovení § 79 OSŘ, tzn. označení účastníků, vylíčení rozhodujících skutečností, kterými se rozumí údaje, které jsou nutné k tomu, aby bylo jasné, o čem a na jakém podkladě má soud rozhodnout. Žalobce musí v žalobě uvést takové skutečnosti, kterými vylíčí skutek, na jehož základě uplatňuje svůj nárok, a to v takovém rozsahu, který umožňuje jeho jednoznačnou individualizaci, tedy vymezit předmět řízení po skutkové stránce.²¹⁶ Dále označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí z ní být patrné, čeho se navrhovatel domáhá.

Stát jako účastník řízení se v žalobě uvede označením státu ("Česká republika") a příslušné organizační složky státu, která za stát před soudem vystupuje.²¹⁷ Označí-li žalobce jako žalovaného subjekt, který nemá způsobilost jednat před soudem, vyzve ho soud dle § 43 OSŘ, aby tuto vadu odstranil. Neučiní-li tak soud, porušuje tím čl. 90 Ústavy, podle kterého jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.²¹⁸ Tento názor zastává ÚS proto, že způsobilost být účastníkem řízení je procesní podmínkou řízení, kterou soud zkoumá z úřední povinnosti, a jejíž nedostatek vede k zastavení řízení. Soud by tedy měl, dříve než řízení zastaví, dát žalobci možnost věc napravit.²¹⁹

Naopak o vadu podání nejde, označil-li žalobce vedle státu organizační složku státu, která nebyla příslušná za stát jednat, neboť ZodpŠ stanoví, kdo v těchto případech za stát v řízení vystupuje.²²⁰ Obce a kraje se v žalobě označují názvem a adresou sídla jejich úřadů.²²¹

Požaduje-li žalobce peněžité plnění, musí být v žalobě jasně a přesně udána peněžitá částka, kterou požaduje, neboť soud se od návrhu účastníka, až na výjimku stanovenou v §153 odst. 2 OSŘ, nemůže odchýlit. Nemůže-li žalobce svůj peněžitý nárok přesně vyčíslit, musí jej uvést alespoň v přibližné výši. Požaduje-li žalobce, aby bylo rozhodnuto o více peněžitých nárocích se samostatným skutkovým základem, musí v žalobě uvést ohledně jednotlivých

²¹⁶ Usnesení NS ČR ze dne 15.10. 2002, sp. zn. 21 Cdo 370/2002

²¹⁷ Usnesení NS ČR ze dne 22.10. 2002, sp. zn. 21 Cdo 366/2002

²¹⁸ Nález ÚS ČR ze dne 6.4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 22/03

²¹⁹ Nález ÚS ČR ze dne 21.4. 1999, sp. zn. I. ÚS 338/97

²²⁰ Usnesení NS ČR ze dne 28.4.2004, sp. zn. 33 Odo 67/2004

²²¹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 189.

uplatněných nároků skutečnosti, kterými u těchto nároků vylicí skutek a rovněž uvést peněžitou částku, kterou z titulu každého jednotlivého nároku požaduje zaplatit. Pokud tak neučiní, nemůže soud jednat o věci samé.²²² Řízení o náhradu škody je dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. m) z. č. 549/1991 Sb. osvobozeno od soudních poplatků.

²²² Usnesení NS ČR ze dne 14.10. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2295/2003

7 Rozsah a způsob náhrady škody

7.1 Rozsah náhrady škody

Jelikož ZdpŠ neobsahuje zvláštní úpravu náhrady škody, použije se dle § 26 ZdpŠ úprava v OZ. Za škodu se považuje újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného, a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, t.j. penězi.²²³ Pojem škoda zahrnuje jak škodu skutečnou, tak i ušlý zisk.²²⁴

Skutečnou škodou je nutno rozumět takovou újmu, která znamená zmenšení majetkového stavu poškozeného oproti stavu před škodnou událostí a která představuje majetkové hodnoty, jež je třeba vynaložit k uvedení věci do předešlého stavu.²²⁵

Škodu spočívající v tom, že poškozený vynaložil vyšší náklady na vypůjčení osobního automobilu ve srovnání s náklady, jež by jinak vynaložil na provoz svého automobilu, který nemohl použít v důsledku poškození, je třeba považovat za skutečnou škodu, kterou je škůdce povinen nahradit v rozsahu nutně a účelně vynaložených nákladů.²²⁶ Náklady na vypůjčení či pronájem vozu, které převyšují náklady na provoz vlastního vozu, je odpovědný subjekt povinen nahradit jen v rozsahu, v jakém náklady byly vynaloženy nutně a účelně na vypůjčení náhradní věci, odpovídající věci poškozené.²²⁷

Rozsah náhrady škody nelze činit závislým na tom, jak poškozený s věcí naloží, tedy např. zda ji někomu daruje, prodá nebo vymění a za jakou cenu, neboť i tyto okolnosti jsou nahodilé a bez souvislosti s příčinou vzniku škody. Výše škody na domě, který byl protiprávně částečně demolován, se určí částkou odpovídající nákladům na uvedení domu do stavu před provedením částečné demolice; není podstatné, zda, za jakou částku a v jakém stavu vlastník později dům prodal.²²⁸

Skutečná škoda vznikne vlastníku věci, která byla protiprávně zadržována, jestliže v důsledku nemožnosti věc užívat dojde ke snížení jeho majetkového stavu. O škodu ovšem jde jen tehdy, jestliže takový vlastník v souvislosti s nemožností věc užívat vynaložil peněžní prostředky (jinak se snížil jeho majetkový stav), aby účelu, k němuž obvykle věc užíval, dosáhl jinak.²²⁹

²²³ Stanovisko NS ČSSR ze dne 18.11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70

²²⁴ Nález ÚS ČR ze dne 11.12. 2003, sp. zn. III. ÚS 124/03

²²⁵ Stanovisko NS ČSSR ze dne 18.11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70

²²⁶ Rozsudek NS ČR ze dne 20.11. 1990, sp. zn. 1 Cz 86/90

²²⁷ Rozsudek NS ČR ze dne 30.3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3911/2007

²²⁸ Rozsudek NS ČR ze dne 19.9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2575/2000

²²⁹ Usnesení NS ČR ze dne 27.9. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2176/2006

Za skutečnou škodu se považují i náklady vzniklé při uplatnění nároku v trestním řízení, které bylo vyvoláno protiprávním jednáním žalovaného,²³⁰ daň z převodu nemovitosti zaplacená prodávajícím, který odstoupil od smlouvy z důvodu prodlení kupujícího se zaplacením kupní ceny²³¹ nebo výdaje spojené s patentovým řízením, jestliže v důsledku nečinnosti škůdce nedošlo k realizaci patentové přihlášky.²³²

Ušlým ziskem je ztráta spočívající v nerozmnožení majetku, který mohl poškozený důvodně očekávat při obvyklém chodu věcí, tj. tehdy, kdyby nedošlo ke škodní události.²³³

Ušlým ziskem je ztráta majetkového přínosu, který mohl věřitel jako osoba oprávněná očekávat od svého dlužníka - povinného v řízení o výkon rozhodnutí, a to při obvyklém sledu událostí, nebýt nesprávného úředního postupu. Takovému věřiteli nepochybně ušel majetkový přínos v hodnotě pohledávky přiznané vykonatelným rozhodnutím, neboť tím, že nebyla výkonem rozhodnutí uspokojena, nezvětšil se jeho majetkový stav, ačkoliv bylo možno důvodně očekávat, že se tak na základě postupu soudu stane.²³⁴

Ušlým ziskem může být i ztráta vyvolaná tím, že poškozený byl nucen zaplatit pokutu na základě rozhodnutí později zrušeného pro nezákonnost a přišel tak o výnos s těmito penězi spojený²³⁵ nebo majetková újma spočívající v tom, že závěti povolanému dědici se dědictví nedostalo pro vady závěti, které ji učinily neplatnou a které tak vedly k jiným dědickým poměrům.²³⁶ Charakter ušlého zisku může mít i majetková újma spočívající v tom, že nedošlo k zvětšení majetkového stavu poškozeného v souvislosti se zamýšleným převodem vlastnického práva k nemovitosti, resp. že se mu nedostalo majetkového přínosu v hodnotě rozdílu mezi smluvenou kupní cenou a skutečnou hodnotou nemovitosti.²³⁷

Na druhé straně ušlý zisk nepředstavuje pouhé nepříznivé ovlivnění vztahů s obchodními partnery nebo uzavřená obchodní smlouva, která předpokládala určitý zisk, pokud není zřejmé, že by se skutečně realizovala.²³⁸

Hradí se veškerá skutečná škoda a ušlý zisk. Při určení výše škody na věci se vychází z ceny v době poškození. Při stanovení výše škody vzniklé na věci použité nebo částečně opotřebované pak musí být přihlédnuto k obvyklé ceně věci v době poškození a rozsahu poškození, přičemž od částky vyjadřující náklady na opravu věci musí být odečtena částka

²³⁰ Rozsudek NS ČSR ze dne 19.2. 1971, sp. zn. 4 Cz 1/71

²³¹ Rozsudek NS ČR ze dne 22.11. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2623/2005

²³² Rozsudek NS ČR ze dne 27.6. 2006, sp. zn. 25 Cdo 453/2005

²³³ ŠVESTKA: *Občanské právo hmotné...*, 2009, s. 400.

²³⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 25.9. 2003, sp. zn. 25 Cdo 319/2002

²³⁵ Rozsudek NS ČR ze dne 23.8. 2007, sp. zn. 25 Cdo 4918/2007

²³⁶ Usnesení NS ČR ze dne 25.2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1294/2001

²³⁷ Usnesení NS ČR ze dne 18.9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1085/2006

²³⁸ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 226.

odpovídající případnému zhodnocení věci její opravou oproti původnímu stavu.²³⁹ Nárok na náhradu ušlého zisku a skutečné škody jsou samostatné nároky.²⁴⁰

Do majetkové újmy řadíme i ztrátu na výdělku, k níž došlo při škodě na zdraví dle §445 a násl. OZ. ZodpŠ pak obsahuje speciální úpravu práva na náhradu nákladů na výživu pozůstalých, jestliže poškozený zemřel v důsledku výkonu veřejné moci. Je tomu tak proto, že okruh oprávněných osob je v OZ omezen a úprava ZodpŠ dopadá na širší okruh osob.²⁴¹ Patří sem též právo na náhradu nákladů spojených s léčením poškozeného a náklady pohřbu, které se hradí tomu, kdo je vynaložil.

Výše náhrady pozůstalým je přímo úměrná výživě, kterou jim zemřelý poskytoval nebo měl poskytovat za svého života. Výše nároku na náhradu se řídí rozsahem zákonné vyživovací povinnosti zemřelého, popř. rozsahem, v jakém na výživu skutečně přispíval.²⁴²

Dále ZodpŠ umožňuje poskytnout přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím nebo NÚP, a to i tehdy nevznikla-li škoda. O odškodnění za nepřiměřenou délku řízení bylo pojednáno výše. Za nemateriální újmu se dále považují vytrpěné bolesti a ztížení společenského uplatnění, na které se použije úprava § 444 OZ a jednorázové odškodnění pozůstalým za usmrcení blízké osoby dle §444 odst. 3 OZ.

Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo. „Soud při určení výše nároku bude zvažovat zejména dopady nezákonného rozhodnutí či NÚP do osobnostní sféry poškozeného, nepříznivost jejich vlivu na pověst poškozeného, jeho dosavadní způsob života a podobně. Posouzení okolností, za nichž k újmě došlo, zahrnuje jak zhodnocení počínání samotného poškozeného, tak i případných dalších skutečností, které mohly nezávisle na zásahu samotném jeho účinek zvýšit či snížit (např. medializace případu).“²⁴³ V odůvodněných případech může soud povinnost k náhradě škody přiměřeně snížit, nelze ji však zcela prominout.

Poškozený má právo na náhradu nákladů řízení, které účelně vynaložil na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu NÚP. Specifikaci nákladů řízení je třeba hledat v jednotlivých procesních předpisech.²⁴⁴ Náhrada nákladů bude poškozenému poskytnuta jen tehdy, pokud je nemohl uplatnit v řízení na základě procesních předpisů (např. tam, kde se nepočítá s rozhodnutím o nákladech), nebo jestliže mu takto náhrada nákladů

²³⁹ Rozsudek NS ČR ze dne 27.6. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1629/2000

²⁴⁰ Rozsudek NS ČR ze dne 28.8. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1233/2006

²⁴¹ HOLUB: *Odpovědnost za škodu v právu...*, s. 395.

²⁴² Rozsudek NS ČR ze dne 27.5. 2003, sp. zn. 25 Cdo 691/2003

²⁴³ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 284.

²⁴⁴ Tamtéž s. 271.

nebyla přiznána. Součástí nákladů řízení jsou i náklady zastoupení, kam patří účelně vynaložené hotové výdaje a odměna za zastupování. Výše této náhrady je limitována výší mimosmluvní odměny podle zvláštních předpisů. Poškozený má právo na náhradu škody dle ZdpŠ, i když jsou náklady zastoupení jedinou škodou, která mu vznikla.²⁴⁵

7.2 Způsob náhrady škody

Také na úpravu způsobu náhrady škody se použijí ustanovení OZ, dle kterého se škoda hradí primárně v penězích. Při tomto způsobu náhrady se vychází z předpokladu, že za poskytnuté prostředky si poškozený obstará stejnou věc, a tím se vytvoří stav, jako by ke škodné události nedošlo. V určitých situacích však může být pro poškozeného peněžité náhrada nevýhodná, např. v důsledku inflace, a proto požádá-li o to poškozený a je-li to možné a účelné, hradí se škoda uvedením do předešlého stavu. Naturální restituice se může provést opravou věci, dodáním nové věci nebo její chybějící části. Možná je i kombinace obou variant, třeba v případě, kdy věc po opravě bude mít nižší hodnotu, než před poškozením.²⁴⁶

Újmy způsobené na zdraví se hradí vždy v penězích, a to buď jednorázově (bolestné a ztížení společenského uplatnění) nebo formou peněžitého důchodu (náhrada nákladů na výživu pozůstalým).²⁴⁷

Zadostiučinění se poskytne v penězích, pokud nebylo možno nemajetkovou újmu nahradit jinak a pouhé konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Jiným prostředkem může být i omluva orgánu státu za způsobenou újmu nebo v případě nepřiměřeně dlouhého trestního řízení zmírnění ukládaného trestu.²⁴⁸

Aby soud mohl uznat nárok poškozeného, musí škoda existovat nejpozději v době, kdy se o uplatněném nároku rozhoduje, jinak by muselo dojít k zamítnutí žaloby pro předčasnost. To nebrání tomu, aby byl nárok uplatněn následně, po změně rozhodných skutečností. Nejde tedy o překážku věci rozsouzené.²⁴⁹

²⁴⁵ Nález ÚS ČR ze dne 1.7. 2003, sp. zn. I. ÚS 513/2002

²⁴⁶ ŠVESTKA: *Občanské právo hmotné...*, s. 441.

²⁴⁷ Tamtéž s. 442.

²⁴⁸ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 284.

²⁴⁹ Tamtéž s. 64.

8 Regresní úhrada

8.1 Nároky státu vůči ÚSC a úředním osobám

Právní úprava regresu si klade za cíl zajistit, alespoň částečně, aby důsledky způsobené škody dopadly i na subjekty, které je svým jednáním způsobily. Na rozdíl od odpovědnosti státu, která je založena na objektivním principu, je regresní úhrada odpovědností za zavinění. Zavinění musí prokázat ten, kdo regresní úhradu uplatňuje.²⁵⁰ Jelikož ZodpŠ pro účely regresní odpovědnosti formu zavinění nestanoví, postačí, je-li prokázáno zavinění protiprávního jednání ve formě nevědomé nedbalosti.²⁵¹

Nahradil-li stát škodu nebo poskytl-li zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo NÚP má právo požadovat regresní úhradu na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily a dále na úředních osobách, které se na vydání rozhodnutí nebo NÚP podílely. Samotné osoby ani ÚSC neodpovídají za škodu, kterou způsobily při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem. Pokud ovšem z jejich strany došlo k zaviněnému porušení právní povinnosti, může jim být soudem uložena plná úhrada škody, kterou svým jednáním způsobily.²⁵² Stát nemůže požadovat regres v případech odpovědnosti státních orgánů, neboť ty jsou financovány ze státního rozpočtu a případná úhrada by postrádala smysl.²⁵³

Právo státu žádat regres po VÚSC je dáno tehdy, bylo-li rozhodnutí ÚSC přezkoumáno příslušným orgánem kraje a následně byla rozhodnutí tohoto orgánu a ÚSC zrušena pro nezákonnost. Rozhodl-li ÚSC v samostatné působnosti může stát požadovat regres po osobách, které se na vydání rozhodnutí podílely, i na ÚSC, podle míry účasti na způsobené škodě.²⁵⁴

Stát nemá právo požadovat regresní úhradu, pokud bylo nezákonné rozhodnutí vydáno proto, že se ten, kdo je vydal, řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který v řízení zrušil původní zákonné rozhodnutí. Výše regresní úhrady požadovaná státem musí odpovídat míře účasti územního celku v samostatné nebo přenesené působnosti nebo úřední osoby na způsobení vzniklé škody.

²⁵⁰ HOLUB: *Odpovědnost za škodu...*, s. 395.

²⁵¹ Rozsudek NS ČR ze dne 8.6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2441/2010

²⁵² VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 205.

²⁵³ HOLUB: *Odpovědnost za škodu v právu...*, s. 395.

²⁵⁴ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 203.

Zvláštní postavení mají soudci a státní zástupci, vůči kterým lze právo regresu uplatnit jen v případě, že jejich vina byla zjištěna v kárném nebo trestním řízení. Jde o promítnutí zásady nezávislosti soudce, která je garantována Ústavou.

Pří uplatnění nároku vůči osobě, u níž účast na výkonu veřejné moci náležela k povinnostem vyplývajícím z pracovního poměru nebo z poměru mu na roveň postaveného anebo z poměru služebního, řídí se výše regresní úhrady § 257 zákoníku práce.²⁵⁵ Podle tohoto ustanovení výše požadované náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout u jednotlivého zaměstnance částku rovnající se čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek.

U ostatních subjektů nesmí výše regresní úhrady přesahovat jednu šestinu částky zaplacené tím, kdo regresní úhradu požaduje, nejvýše však 5 000 Kč. Toto omezení neplatí při škodě způsobené úmyslně.

Nárok na regresní úhradu nelze uplatňovat vůči tomu, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na NÚP na příkaz nadřízeného, ledaže by se uposlechnutím příkazu dopustil trestného činu.

Nárok státu na regresní úhradu se promlčí za rok ode dne, kdy byla zaplacena náhrada škody. Státu není obecně stanovena povinnost uplatňovat nároky na regresní úhradu, avšak podle některých autorů²⁵⁶ vyplývá tato povinnost z § 14 odst. 5 z. č. 219/2000 Sb., který stanoví povinnost příslušných organizačních složek státu průběžně sledovat plnění závazků dlužníků státu, a zejména včas uplatňovat a vymáhat práva státu s tím spojená, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv.

8.2 Právo regresu ÚSC a úředních osob

Osoby nebo ÚSC, které zaplatily regresní úhradu, mají právo žádat úhradu od svých zaměstnanců, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na NÚP. Promlčecí doba je jeden rok a běží od zaplacení regresní úhrady.

Pokud škodu způsobilo více osob, podílí se na její úhradě podle míry účasti na jejím způsobení. K založení solidární odpovědnosti dochází pouze výjimečně, na základě

²⁵⁵ Tamtéž s. 206.

²⁵⁶ HOLUB: *Odpovědnost za škodu v právu...*, s. 395.

rozhodnutí soudu, zejména z důvodu zabezpečení práv poškozeného; mezi sebou se škůdci vypořádají podle účasti na vzniklé škodě.²⁵⁷

U povinné osoby může dojít moderačním právem soudu ke snížení regresní úhrady, a to s přihlédnutím k tomu, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která ji způsobila. Má se tím předejít případnému porušení principu spravedlnosti. Tato možnost je logicky vyloučena u škody způsobené úmyslně.²⁵⁸

ÚSC má právo regresu proti státu nebo kraji, nahradil-li škodu či poskytl-li zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím, při jehož vydání se řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti (§ 23 ZdpŠ). Je tomu tak proto, že možnost rozhodování ÚSC byla omezena závazným právním názorem příslušného orgánu, a právě tato skutečnost vedla ke vzniku odpovědnosti za škodu.²⁵⁹

Stejně jako stát i ÚSC může požadovat regresní úhradu od osob, které se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na NÚP, jestliže nahradil škodu, poskytl zadostiučinění za nemajetkovou újmu nebo zaplatil regresní úhradu. I když ze ZdpŠ nevyplývá povinnost ÚSC uplatňovat nároky vůči povinným osobám, mohli bychom ji dovodit z ustanovení § 38 odst. 6,7 ZO a § 17 odst. 6,7 ZK, které stanoví povinnost chránit majetek ÚSC a včas uplatňovat právo na náhradu škody.

Jinak se i na úpravu regresní úhrady ÚSC užijí obdobně zásady obsažené v § 16 odst. 4, § 17 a 18 ZdpŠ, aby byla zachována rovnost státu a ÚSC.

²⁵⁷ BREJCHA: *Odpovědnost v soukromém...*, s. 77.

²⁵⁸ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 211.

²⁵⁹ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu...*, s. 222-223.

9 Závěr

Zakotvení právní úpravy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v českém právním řádu je třeba vnímat veskrze pozitivně. Na rozdíl od dřívější úpravy provedené zákonem č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, který v době totality nenacházel mnohé uplatnění, lze nynější ZdpŠ označit v zásadě za vyhovující podmínkám demokratického a právního státu.

Především lze vyzdvihnout způsob předběžného projednání nároku, kterým se poškozeným dostává možnosti, domoci se svých práv neformální cestou. Vzhledem k dnešní přetíženosti českých soudů tato úprava přispívá k naplnění zásady rychlosti řízení a šetří finanční prostředky účastníků. Kladně je třeba rovněž hodnotit zakotvení objektivní a absolutní odpovědnosti státu a ÚSC za způsobenou škodu, která posiluje rovnost účastníků řízení, která je poznamenána tím, že subjektem odpovědnosti je vždy orgán veřejné moci, který disponuje silnějším postavením.

Pozitivně musíme též vnímat zavedení institutu nemajetkové újmy, která dává možnost dosáhnout přiměřeného zadostiučinění i v případech, kdy nevznikla škoda a uplatnění „klasické“ náhrady škody by tedy nepřicházelo v úvahu. Jako žádoucí se jeví úprava odpovědnosti ÚSC v rámci výkonu jejich samostatné působnosti, neboť pokud byla určitému subjektu svěřena jistá samostatnost při rozhodování, měl by též nést odpovědnost vyplývající z této činnosti.

I přes nesporné klady právní úpravy ZdpŠ nelze opomenout nedostatky, které ztěžují možnost uplatnění práv poškozeným nebo je v určitých případech vylučují. Především se jedná o značně omezenou odpovědnost moci zákonodárné, o které je pojednáno v kapitole 3.1 této práce. Ačkoli LZPS v ustanovení čl. 36 odst. 3 hovoří o odpovědnosti orgánů veřejné moci obecně, tedy nevylučuje odpovědnost zákonodárce, soudní praxe ve většině případů akty zákonodárského sboru neshledala podřaditelnými pod některý z důvodů odpovědnosti dle § 5 ZdpŠ a nedovodila tak odpovědnost zákonodárce. Napříště lze doporučit, aby odpovědnost moci zákonodárné byla výslovně zakotvena v samotném ZdpŠ a nevznikaly tak pochybnosti o možné odpovědnosti.

Otázkou odpovědnosti moci zákonodárné se též zabývá judikatura ESD v souvislosti s odpovědností za porušení práva EU, které spočívá především v neimplementování směrnice. Ani tuto problematiku ZdpŠ dosud neřeší, ač to znamená citelný dopad do principu právní jistoty a také nezanedbatelný dopad do sféry fiskální.

Dalším nedostatkem právní úpravy Z odpŠ je vymezení pojmu nesprávného úředního postupu, který Z odpŠ nedefinuje. V praxi to může přinášet nejednotný výklad a aplikace na jednotlivé případy, a tím vznikající neodůvodněné rozdíly v právech a povinnostech dotčených osob. Do doby přijetí výslovné právní úpravy je zejména úkolem nejvyšších soudních orgánů, aby tento pojem blíže vymezily a přispěly tak ke sjednocení postupů v jednotlivých případech.

Jako negativním se jeví též fakt, že zákonodárce při tvorbě Z odpŠ opomněl zakotvit odpovědnost zájmové samosprávy, a tím zřejmě vyloučil možné použití Z odpŠ na případy škody způsobené činností těchto orgánů. Nezbyvá tedy než postupovat dle obecného ustanovení § 420 OZ, které ovšem neposkytuje poškozeným takovou míru ochrany, a to s sebou přináší neodůvodněnou nerovnost mezi poškozenými jen na základě toho, kterým orgánem jim byla škoda způsobena.

Nepřiměřenou shledávám délku promlčecí doby, která je stanovena zákonodárcem pro případy uplatnění přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Právě tyto situace se nejednou dotýkají důležitých životních zájmů osob a jsou tak vnímány zvláště citlivě. Se způsobenou újmou zpravidla přichází potřeba vypořádat se s nastalými těžkostmi, získat čas k vyrovnání se s utrpěnou újmou, popř. možnost obrátit se na advokáta, což leckdy vyžaduje určitý čas. Tato krátká lhůta tak může vést k odmítnutí spravedlnosti tam, kde by jí bylo potřeba nejvíce. Dle mého názoru by proto bylo vhodné, poskytnout těmto osobám větší časový prostor pro uplatnění jejich práv.

Bylo by též žádoucí, kdyby zákonodárce pružněji a rychleji reagoval na změny, které přináší přijetí či změna jiných právních předpisů a nepřenesl tak odpovědnost na orgány aplikace práva. Jedná se například o instituty zavedené novým SŘ, o kterých bylo pojednáno výše.

Závěrem lze říci, že i přes své kvality vykazuje Z odpŠ určité nedostatky, na které by měl zákonodárce v nejbližší době reagovat, neboť jen jasná a přesná právní úprava je zárukou právní jistoty jejich adresátů a neponechává pochybnosti o právech a povinnostech jednotlivých subjektů.

Právní předpisy

- státní základní zákon č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku, uveřejněné pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- 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. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- důvodová zpráva volební období (2002 - 2006) - 1117/0 vládní návrh zákona kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů
- sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů
- vyhláška Ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Judikatura

- náleží Ústavního soudu ze dne 30.4. 2002, č. 234/2002 Sb.
- náleží Ústavního soudu ze dne 15.4. 2003, sp. zn. I. ÚS 135/99
- náleží Ústavního soudu ze dne 14.12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09
- náleží Ústavního soudu ze dne 30.4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01-1
- náleží Ústavního soudu ze dne 25.11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
- náleží Ústavního soudu ze dne 22.9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98
- náleží Ústavního soudu ze dne 28.2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05
- náleží Ústavního soudu ze dne 9.2. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10
- náleží Ústavního soudu ze dne 2.6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10
- náleží Ústavního soudu ze dne 6.12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09
- náleží Ústavního soudu ze dne 22.9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98
- náleží Ústavního soudu ze dne 25.8. 1995, č. 271/1995 Sb.
- náleží Ústavního soudu ze dne 14.9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94
- náleží Ústavního soudu ze dne 10.10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01
- náleží Ústavního soudu ze dne 4.7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01
- náleží Ústavního soudu ze dne 6.4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 22/03
- náleží Ústavního soudu ze dne 21.4. 1999, sp. zn. I. ÚS 338/97
- náleží Ústavního soudu ze dne 11.12. 2003, sp. zn. III. ÚS 124/03
- náleží Ústavního soudu ze dne 1.7. 2003, sp. zn. I. ÚS 513/2002
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18.8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21.12. 2010, sp. zn. 24 Cdo 3272/2008
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2.2. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2162/2005
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23.3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 40/2009
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.9. 2005, sp. zn. 25 Cdo 40/2005
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.4. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2337/2009
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20.5. 2003, sp. zn. 29 Odo 10/2003
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21.10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3618/2008
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5.5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8.7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2787/2010
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.5. 2005, sp. zn. Na 12/2005
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.10. 2002, sp. zn. 21 Cdo 370/2002

- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22.10. 2002, sp. zn. 21 Cdo 366/2002
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.4. 2004, sp. zn. 33 Odo 67/2004
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27.9. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2176/2006
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25.2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1294/2001
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18.9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1085/2006
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14.10. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2295/2003
- stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 18.11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70
- stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13.4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010
- stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13.4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.9. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4379/2007
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.3. 2006, sp. zn. 25 Cdo 322/2004
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 804/96
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.9. 2010, sp. zn. 30 cdo 958/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4479/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5.10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4815/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.4. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4439/2008
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4.11. 2010, sp. zn. 30 cdo 763/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4107/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1613/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10.3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.9. 2010, sp. zn. 30 cdo 1614/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5.10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.12. 2010, sp. zn. 20 Cdo 2138/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4107/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5.10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1613/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30.3. 2010, sp. zn. 30 Co 30/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.1. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1487/2001

- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.11. 2011, sp. zn. 28 Cdo 5197/2008
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12.6. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2183/2001
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.6. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3911/2008
- rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8.7. 1997, sp. zn. 6 Co 704/97
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.2. 2007, sp. zn. Cdo 2813/2006
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.10. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1935/2004
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10.8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3204/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5.10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1328/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3759/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 5162/2008
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7.9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4385/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.12. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1016/2003
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7.11. 2003, sp. zn. 51 Co 304/2003
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19.9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12.6. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2183/2001
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14.9. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3392/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.1. 2002, sp. zn. 25 Cdo 430/2000
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.2. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1613/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.4. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4439/2008
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2438/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25.3. 2008, sp. zn. 15 Cdo 2101/2005
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.1 2001, sp. zn. 25 Cdo 2146/2000
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3875/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4035/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7.6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 786/99
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19.5. 2005, sp. zn. 25 Cdo 890/2004
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/99

- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.7. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1851/2002
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.5. 2001, sp. zn. 30 Cdo 1746/2000
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25.7. 2007, sp. zn.25 Cdo 1660/2005
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.2. 2008, sp. zn. 25 Cdo 3054/2005
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.1. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1549/99
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.12. 2006, sp. zn. 25 Cdo 642/2005
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3.3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2217/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 970/2006
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7.4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3545/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13.4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1961/2005
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.6. 2006, sp. zn. 25 Cdo 453/2005
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.11. 1990, sp. zn. 1 Cz 86/90
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3911/2007
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19.9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2575/2000
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25.9. 2003, sp. zn. 25 Cdo 319/2002
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.8. 2007, sp. zn. 25 Cdo 4918/2007
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.6. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1629/2000
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.8. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1233/2006
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.5. 2003, sp. zn. 25 Cdo 691/2003
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2441/2010
- rozsudek NS ČSR ze dne 19.2. 1971, sp. zn. 4 Cz 1/71
- rozsudek NS ČR ze dne 22.11. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2623/2005
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991, *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice*, sp. zn. C-6/90.
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pecheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další*, sp. zn. C-46/93.
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. října 1982, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanita*, sp. zn. C- 283/81.
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 30. září 2003, *Gerhard Köbler proti Republik Österreich*, sp. zn. C- 224/01.

- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13. června 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA proti Repubblica italiana*, sp. zn. C- 173/03.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. července. 2003, *Hartman proti České republice*, stížnost č. 53341/99.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. března 2006, *Apicella proti Itálii*, stížnost č. 64890/01.

Internetové zdroje

- Ministerstvo spravedlnosti ČR. *Uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu státní moci, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v řízení trestním, v soudnictví správním, jakož i v těch případech, kdy stát odpovídá za postup notáře či soudního exekutor* [online]. Justice.cz, 21. června 2006 [cit. 10. ledna 2013]. Dostupné na <http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=2636&d=106018>.
- Česká televize. *Ombudsman připravil desatero pro odškodňování za chyby úřadů* [online]. ceskatelevize.cz, 7. srpna 2012 [cit. 20. ledna 2013]. Dostupné na <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/190439-ombudsman-pripravil-desatero-pro-odskodnovani-za-chyby-uradu/>.
- Ministerstvo kultury ČR. *Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup* [online]. mkcr.cz, 15. srpna 2012 [cit. 20. ledna 2013]. Dostupné na <http://www.mkcr.cz/cz/uredni-deska/desatero-dobre-praxe-podle-ombudsmana-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni-za-nezakonne-rozhodnuti-nebo-nespravny-uredni-postup-152826/>.
- KMEC, Jiří. *Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení* [online]. ferovajustice.cz, květen 2006 [cit. 10. ledna 2013]. Dostupné na http://www.ferovajustice.cz/data/Manual_odskodneni_za_prutahy.pdf.
- iPrávník. *Náhrada škody způsobené exekutorem při výkonu činnosti* [online]. iPrávník.cz, 11. května 2005 [cit. 8. ledna 2013]. Dostupné na http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/civilni-proces/art_3770/nahrada-skody-zpusobene-exekutorem-pri-vykonu-cinnosti.aspx.
- ROUBÍČEK, Michal, *Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí: Diplomová práce* [online]. is.muni.cz, 2008 [cit. 7. prosince 2012]. Dostupné na http://is.muni.cz/th/107931/pravf_m/Diplomka_Final.doc.

Abstrakt

Ve své práci se zabývám popisem a hodnocením právní úpravy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, která je dnes běžnou součástí právních řádů demokratických zemí. Ač se stát může snažit sebevíc, nikdy nelze zcela zabránit případům vzniku škody způsobené orgány veřejné moci, a proto je existence výslovné právní úpravy nezbytná pro uspokojení práv poškozených osob.

Na úvod předkládané práce jsem stručně shrnula vývoj úpravy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, který souvisel s utvářením demokratického právního státu. Dále rozebírám základní prameny právní úpravy, jak na úrovni vnitrostátní, tak mezinárodní, principy, funkce a význam dané právní úpravy.

Další kapitola se zabývá odpovědností jednotlivých složek státní moci s tím, že se s pomocí judikatury českých i mezinárodních soudů snažím zaměřit na aktuální problematiku odpovědnosti za škodu, především v rámci moci zákonodárné, která je stále diskutována.

Pozornost je též věnována podmínkám odpovědnosti za škodu, mezi které řadíme existenci nezákonného rozhodnutí či nesprávný úřední postup, vznik škody, resp. nemajetkové újmy a existenci příčinné souvislosti.

V kapitole věnované odpovědnosti za škodu způsobenou orgány veřejné správy se zabývám případy nezákonných rozhodnutí a nesprávného úředního postupu orgánů státní správy i samosprávy, včetně odpovědnosti notářů a soudních exekutorů.

Poslední část mé práce je zaměřena na problematiku uplatnění nároku na náhradu škody, přičemž je nejprve nutné předběžné projednání nároku před příslušným orgánem, řízení před soudem přichází v úvahu až v případě nevyhovění žádosti. Dále popisuji rozsah a způsob náhrady škody a regresní nároky jednotlivých subjektů.

Existenci právní úpravy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci musíme jistě vnímat pozitivně. Na druhé straně nelze opomenout určité nedostatky, na které ve své práci poukazuji, a je na zákonodárci, aby v souladu se zásadou právní jistoty pružněji reagoval na nastalé změny a postavil tak najisto pozici adresátů právních norem.

Abstract

In my thesis I deal with the description and evaluation of the law on liability for damages in the exercise of public authority, which is now a common part of the laws of democratic countries.

Although the state can try, you can never completely prevent cases of damages caused by public authorities and, therefore, the existence of explicit legislation is necessary to satisfaction the rights of injured person.

At the beginning of the thesis a brief summary of the development on liability for damages in the exercise of public authority, which was related to the formation of a democratic rule of law. Furthermore, I describe the basic sources of legislation at both national and international, principles, functions and importance of the legislation.

Another chapter is devoted to the responsibility of the individual components of state power by using the case of Czech and international courts try to focus on current issues of liability, especially within the legislative power, which is still under discussion.

Attention is also devoted to the conditions of liability for damage, which belong to the existence of an unlawful decision or maladministration, formation damage or non-pecuniary damage and the existence of causality.

In the chapter on liability for damage caused by authorities of public administration to deal with cases of unlawful decisions and maladministration of state administration and autonomy, including the responsibilities of notaries and executors.

The last part of my thesis is focused on the issue of a claim for damages, which have to be preliminary hearing before the competent authority, the trial comes into consideration only in the case of non-compliance with the request. Then I describe the scale and way of compensation and recourse claims of individual subjects.

Existence of the law on liability for damages in the exercise of public power must surely feel positively. On the other side, we can not ignore some shortcomings, on which I point out in my thesis, and it is up to the legislature, in accordance with the principle of legal certainty flexibly respond to changes and to put so certain position of addressees of legal norms.

Příloha č. 1

Mimosoudní projednání nároků**Přehled vyřizování agendy odškodňování podle zákona č. 82/1998 Sb. za rok 2008**

Tabulka č. 1 – přehled žádostí

	Počet žádostí	Komentář
ŠETŘENO žádostí celkem	4433	celkový počet šetřených žádostí, jedná se o žádosti došlé ve sledovaném období a žádosti, které nebylo možno ukončit v předchozím období
převod z předchozího období	2064	počet neukončených žádostí ze sloupce 1, které byly převedeny z předchozího období
podáno žádostí v r. 2008	2369	počet žádostí, které byly odboru odškodňování doručeny za r. 2008
Výše uplatněné náhrady	693588535658,45 Kč	celkově uplatněná částka ve sledovaném období
VYŘÍZENO žádostí celkem	2661	celkový počet všech projednaných a ukončených žádostí ve sledovaném období
Převod do dalšího období	1772	počet žádostí, které nebylo možno ukončit ve sledovaném období

Tabulka č. 2 - Způsob vyřízení

		Počet žádostí	Komentář
VYŘÍZENO žádostí celkem		2661	celkový počet všech projednaných a ukončených žádostí ve sledovaném období
Způsob vyřízení	vyhověno zcela	177	počet žádostí, kdy bylo odborem odškodňování vyhověno zcela
	vyhověno zčásti	750	počet žádostí, kdy bylo odborem odškodňování vyhověno zčásti
	přiznáno	60083213,45 Kč	celková částka odborem odškodňování přiznaného odškodnění ve sledovaném období
	nevyhověno	1727	počet žádostí, jimž nebylo ve sledovaném období vyhověno

Zdroj: <http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=5871&d=293154>

Přehled vyřizování agendy odškodňování podle zákona č. 82/1998 (resp. 58/1969) Sb. za rok 2009

Tabulka č. 3

	Počet žádostí	Komentář
ŠETŘENO žádostí celkem	4364	celkový počet šetřených žádostí, jedná se o žádosti došlé ve sledovaném období a žádosti, které nebylo možno ukončit v předchozím období
převod z předchozího období	1772	počet neukončených žádostí ze sloupce 1, které byly převedeny z předchozího období
podáno žádostí v r. 2009	2592	počet žádostí, které byly odboru odškodňování doručeny za r. 2008
Výše uplatněné náhrady	7108579151,78 Kč	celkově uplatněná částka ve sledovaném období
VYŘÍZENO žádostí celkem	2962	celkový počet všech projednaných a ukončených žádostí ve sledovaném období
Převod do dalšího období	1402	počet žádostí, které nebylo možno ukončit ve sledovaném období

Tabulka č. 4 - Způsob vyřízení

		Počet žádostí	Komentář
VYŘÍZENO žádostí celkem		2962	celkový počet všech projednaných a ukončených žádostí ve sledovaném období
Způsob vyřízení	vyhověno zcela	175	počet žádostí, kdy bylo odborem odškodňování vyhověno zcela
	vyhověno zčásti	669	počet žádostí, kdy bylo odborem odškodňování vyhověno zčásti
	přiznáno	50732293 Kč	celková částka odborem odškodňování přiznaného odškodnění ve sledovaném období
	nevyhověno	2118	počet žádostí, jimž nebylo ve sledovaném období vyhověno

Zdroj: <http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=5871&d=312079>

Přehled vyřizování agendy odškodňování podle zákona č. 82/1998 Sb. za rok 2010

Tabulka č. 5

	Počet žádostí	Komentář
ŠETŘENO žádostí celkem	3961	celkový počet šetřených žádostí, jedná se o žádosti došlé ve sledovaném období a žádosti, které nebylo možno ukončit v předchozím období
převod z předchozího období	1402	počet neukončených žádostí ze sloupce 1, které byly převedeny z předchozího období
podáno žádostí v r. 2010	2559	počet žádostí, které byly odboru odškodňování doručeny za r. 2008
Výše uplatněné náhrady	20705079403,58 Kč	celkově uplatněná částka ve sledovaném období
VYŘÍZENO žádostí celkem	3011	celkový počet všech projednaných a ukončených žádostí ve sledovaném období
Převod do dalšího období	850	počet žádostí, které nebylo možno ukončit ve sledovaném období

Tabulka č. 6 - Způsob vyřízení

		Počet žádostí	Komentář
	VYŘÍZENO žádostí celkem	3011	celkový počet všech projednaných a ukončených žádostí ve sledovaném období
Způsob vyřízení	vyhověno zcela	268	počet žádostí, kdy bylo odborem odškodňování vyhověno zcela
	vyhověno zčásti	801	počet žádostí, kdy bylo odborem odškodňování vyhověno zčásti
	přiznáno	59787388,27 Kč	celková částka odborem odškodňování přiznaného odškodnění ve sledovaném období
	nevyhověno	1942	počet žádostí, jimž nebylo ve sledovaném období vyhověno

Zdroj: <http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=5871&d=322941>

Přehled vyřizování agendy odškodňování podle zákona č. 82/1998 Sb. za rok 2011

Tabulka č. 7

	Počet žádostí	Komentář
ŠETŘENO žádostí celkem	4477	celkový počet šetřených žádostí, jedná se o žádosti došlé ve sledovaném období a žádosti, které nebylo možno ukončit v předchozím období
převod z předchozího období	850	počet neukončených žádostí ze sloupce 1, které byly převedeny z předchozího období
podáno žádostí v r. 2011	3527	počet žádostí, které byly odboru odškodňování doručeny za r. 2008
Výše uplatněné náhrady	16538891243,85 Kč	celkově uplatněná částka ve sledovaném období
VYŘÍZENO žádostí celkem	3207	celkový počet všech projednaných a ukončených žádostí ve sledovaném období
Převod do dalšího období	1270	počet žádostí, které nebylo možno ukončit ve sledovaném období

Tabulka č. 8 - Způsob vyřízení

		Počet žádostí	Komentář
VYŘÍZENO žádostí celkem		3207	celkový počet všech projednaných a ukončených žádostí ve sledovaném období
Způsob vyřízení	vyhověno zcela	308	počet žádostí, kdy bylo odborem odškodňování vyhověno zcela
	vyhověno zčásti	841	počet žádostí, kdy bylo odborem odškodňování vyhověno zčásti
	přiznáno	77889716,22 Kč	celková částka odborem odškodňování přiznaného odškodnění ve sledovaném období
	nevyhověno	2058	počet žádostí, jimž nebylo ve sledovaném období vyhověno

Zdroj: <http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=5871&d=322942>