

Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem

Bc. Šárka Šupová

Diplomová práce
2017



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2016/2017

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Šárka Šupová**
Osobní číslo: **M15756**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**
Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem**

Zásady pro vypracování:

Úvod

Charakterizujte cíle práce a použité metody zpracování práce.

I. Teoretická část

- Analyzujte právní úpravu odpovědnosti za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb., a vymezte podmínky odpovědnosti.
- Provedte literární rešerši týkající se odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem.
- Specifikujte podstatu regresní úhrady a analyzujte právní úpravy týkající se tohoto institutu.

II. Praktická část

- Provedte analýzu vybraných soudních rozhodnutí týkajících se odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.
- Na základě poznatků získaných analýzou zhodnoťte současnou účinnou právní úpravu a navrhněte možné změny de lege ferenda, své návrhy zdůvodněte.

Závěr

Rozsah diplomové práce: cca 70
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- BREJCHA, Aleš.** Odpovědnost v soukromém a veřejném právu: obecná část. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 2000, 417 s. ISBN 808-59-639-22.
- COUNCIL OF EUROPE.** Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress. 1st edition. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2009, 719 s. ISBN 978-92-871-6604-3.
- HORIZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ Vladimír.** Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 390 s. ISBN 978-80-7502-071-0.
- HENDRYCH, Dušan a kol.** Správní právo: obecná část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- KOCH, Bernhard A.** Damage Caused by Genetically Modified Organisms. 1st edition. Berlin/New York: Walter de Gruyter, 2010, 954 s. ISBN 978-3-89949-811-0.
- PRŮCHA, Petr.** Správní právo: obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk Brno, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- SLÁDEČEK, Vladimír.** Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- VOJTEK, Petr.** Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, 370 s. ISBN 978-80-7400-427-8.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Olga Kapplová, Ph.D.**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Datum zadání diplomové práce: **15. prosince 2016**

Termín odevzdání diplomové práce: **18. dubna 2017**

Ve Zlíně dne 15. prosince 2016



doc. Ing. David Tuček, Ph.D.
děkan



RNDr. Pavel Bednář, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Prohlašuji, že


- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byla jsem seznámena s tím, že na moji diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – diplomovou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen přípouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

1. že jsem na diplomové práci pracovala samostatně a použitou literaturu jsem citovala. V případě publikace výsledků budu uvedena jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 18.4.2017

Jméno a příjmení: JARKA ŠUPOVÁ


.....
podpis diplomanta

ABSTRAKT

Tato diplomová práce se zabývá vymezením odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. V první části práce je vymezen především pojem odpovědnost za škodu, odpovědné subjekty a podmínky odpovědnosti. Podstatou druhé části této práce bylo řešení dané problematiky v praxi za použití analýzy vybraných soudních rozhodnutí nejvyšších soudů. V závěru práce byly navrženy návrhy de lege ferenda pro zákonnou úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou orgány veřejné moci. Přínosem této práce je ucelený pohled na problematiku odpovědnosti státu či územně samosprávných celků za škodu způsobenou při výkonu veřejné správy, a to především při uplatnění nároku na náhradu takto způsobené škody v praxi.

Klíčová slova: odpovědnost, stát, územní samosprávný celek, veřejná moc, nezákonné rozhodnutí, nesprávný úřední postup, škoda

ABSTRACT

This diploma thesis deals with the definition of liability for damage caused in the exercise of public authority by unlawful decision or incorrect official procedure. The first part primarily defines term liability for damage, responsible entities and conditions liability. Gist of the second part of this thesis has been solving given problems in practice using analysis of selected judgments of the highest courts. In conclusion made a suggestion any future bill proposals for legal regulation of liability for damage caused by public authorities. The contribution of this thesis is a comprehensive look at the issue of liability of the state and local governments for damage caused in public administration, especially when claiming compensation of damages in practice.

Keywords: liability, state, local self-government, public authority, unlawful decision, incorrect official procedure, damage

Děkuji vedoucí diplomové práce JUDr. Olze Kapplové, Ph.D. za vlídnou spolupráci, odborné vedení, cenné rady a připomínky, které mi poskytla v průběhu zpracování diplomové práce. Dále děkuji mé předchozí vedoucí Mgr. Lence Hanákové, která mi pomohla s vymezením cílů a nasměrováním celé této práce. Děkuji též mé rodině a blízkým přátelům za pomoc a podporu během studia.

Prohlašuji, že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD.....	10
I TEORETICKÁ ČÁST.....	12
1 VYMEZENÍ ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI.....	13
1.1 VÝVOJ ODPOVĚDNOSTI STÁTU ZA ŠKODU	14
1.2 PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY.....	16
1.3 ZÁKLADNÍ PRINCIPY A VTAHY ODPOVĚDNOSTI VEŘEJNÉ MOCI	19
2 ODPOVĚDNÉ SUBJEKTY VEŘEJNÉ MOCI	22
2.1 STÁTNÍ ORGÁNY	22
2.1.1 Moc zákonodárná	22
2.1.2 Moc výkonná.....	25
2.1.3 Moc soudní.....	27
2.2 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY	29
2.2.1 Samostatná působnost	29
2.2.2 Přenesená působnost	30
3 PODMÍNKY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU PODLE ODPŠK.....	31
3.1 NEZÁKONNÉ ROZHODNUTÍ	31
3.2 NESPRÁVNÝ ÚŘEDNÍ POSTUP	36
3.3 VZNIK MAJETKOVÉ ŠKODY A NEMAJETKOVÉ ÚJMY	39
3.4 PŘÍČINNÁ SOUVISLOST	42
3.5 UPLATNĚNÍ NÁROKU	43
3.5.1 Promlčecí lhůty	45
3.6 REGRESIVNÍ ÚHRADA	46
II PRAKTICKÁ ČÁST	49
4 ANALÝZA VYBRANÝCH SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ K TYPŮM ÚJMY VZNIKAJÍCÍ PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI.....	50
4.1 MAJETKOVÁ ŠKODA	50
4.1.1 Ušlý zisk při zaplacení nezákonně uložené sankce.....	50
4.1.2 Náklady zastoupení ve správním řízení	53
4.2 NEMAJETKOVÁ ÚJMA	55
4.2.1 Náhrada nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku správního řízení	55
5 ROZBOR VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDU VE VĚCI UPLATNĚNÍ NÁROKU NA NÁHRADU ŠKODY	60
5.1 PŘEDBĚŽNÉ PROJEDNÁNÍ NÁROKU NA NÁHRADU ŠKODY.....	60
5.2 UPLATNĚNÍ NÁROKU NA NÁHRADU ŠKODY PŘED SOUDEM	64
5.2.1 Věcná příslušnost soudu.....	64
5.2.2 Náklady soudního řízení	67
5.2.3 Lhůta pro úrok z prodlení de OdpŠk.....	70
6 NÁVRHY DE LEGE FERENDA	74
ZÁVĚR	78
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	80

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	90
SEZNAM PŘÍLOH.....	91

ÚVOD

Téma mé diplomové práce jsem vybrala zejména proto, že veřejná správa není vykonávána vždy v souladu se zákonem a škoda, tímto vadným výkonem veřejné moci může být způsobena každému z nás. Nesprávným či nezákonným výkonem veřejné moci může být poškozen každý, jak fyzická osoba, tak i právnická osoba, proto je více než vhodné znát a orientovat se v právu na náhradu škody, která byla poškozenému způsobena právě při výkonu veřejné moci.

Odpovědnými za výkon veřejné moci je stát či územní samosprávné celky, jež garantují řádný a zákonný výkon této moci, a v případě porušení práva odpovídají za své orgány a poškozeným poskytují náhradu škody.

Cílem této práce je přinést ucelený pohled na problematiku odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Zaměřena je především na typy jednotlivých škod, které mohou při nezákonném nebo nesprávném postupu orgánů veřejné moci vzniknout a také na praktické uplatnění práva na náhradu takto způsobené škody u příslušných orgánů státu, se zhodnocením platné právní úpravy a návrhy vhodných změn. Využita je zde především metoda analytická, popisná, induktivní i deduktivní.

Práce vychází především z odborné literatury, odborných názorů uznávaných teoretiků, právních předpisů, odborných článků, a především z rozhodovací činnosti nejvyšších soudů. Právě judikatura nejvyšší soudů poskytuje v řešení této problematiky odpovědi na sporné otázky, jež nebyly dostatečně objasněny v zákoně či plně nahrazují mezery v zákonné úpravě. Na základě rozhodovací praxe těchto soudů, rozhodují a postupují ostatní soudy i samotné orgány veřejné moci.

Vzhledem k rozsahu práce, nelze toto značně široké téma zkoumat do takové hloubky, jaká by byla za potřebí k objasnění a vyjasnění všech problematických částí, proto zde budou všechny aspekty této problematiky vymezeny alespoň rámcově, se zaměřením na určitá dílčí úskalí.

Teoretická část této práce nejprve vymezí odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci jako takovou. Bude zde nastíněn vývoj odpovědnosti státu, právní prameny, z nichž odpovědnost za škodu způsobenou výkonem veřejné moci v současnosti vychází a také její základní principy a vztahy. Druhá kapitola rozebere odpovědné subjekty za výkon veřejné

moci, mezi které patří jak orgány státu, tak i orgány územních samosprávných celků. Ve třetí kapitole budou vysvětleny podmínky odpovědnost za škodu dle platné právní úpravy, kdy nezákonným rozhodnutím či nesprávným předním postupem v příčinné souvislosti může vzniknout majetková škoda či nemajetková újma, a také jakým způsobem může poškozený uplatnit svůj nárok na náhradu takto vzniklé škody.

Praktická část bude zaměřena na analýzu některých soudních rozhodnutí nejvyšší soudů v souvislosti se vznikem majetkové škody a nemajetkové újmy, které vznikly při výkonu veřejné moci. Dále bude analýza vybraných rozhodnutí soudu zaměřena především na uplatnění nároku na náhradu škody v praxi, kdy v minulosti vznikaly v tomto směru nejasnosti a spory především při výkladu práva.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 VYMEZENÍ ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI

Pojem veřejná moc definoval Ústavní soud ČR v usnesení ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93: „*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.*“

Jedním z druhů právního vztahu je právní odpovědnost, která vzniká na základě porušení právní povinnosti nebo na základě protiprávního stavu. Právní povinnost lze porušit komisivně, kdy je subjekt povinen se zdržet určitého jednání, avšak jednal v rozporu s právem, anebo omisivně, kdy subjekt byl povinen k určitému aktivnímu jednání, ale takto nejednal. (Večeřa a kol., 2016)

Pojem odpovědnost se velice často objevuje v právních předpisech, avšak nikde nenajdeme jeho legální definici, o to více se tomuto tématu věnují teoretikové. Jednotlivé teorie lze dělit do koncepcí, podle důrazu na jednotlivé komponenty odpovědnosti. Dle J. Macury (1980, cit podle Mates a Severa, 2014, s. 31) lze dělit teorii odpovědnosti z pohledu těchto třech komponentů: společenského odsouzení, nepříznivých následků a státního donucení. Komplexní koncepce vychází ze stejného důrazu na všechny tři komponenty, koncepce mocenská zdůrazňuje donucení a teorie sankční zdůrazňuje nepříznivé následky, představovány především v podobě sankcí.

Doposud převládalo při vymezení odpovědnosti jak v doktrínách, tak i v judikatuře pojetí sankční, především v trestním právu a správním právu trestním, toto však neplatí v právu občanském. Podle občanského zákoníku vzniká odpovědnost současně s povinností a aktivuje se při jejím porušení, tedy máme odpovědnost za určité aktivní splnění povinností, pod hrozbou sankce. (Mates a Severa, 2014, s. 30 – 32)

Odpovědnost lze chápat jako určitý normativní nástroj spojený s jednáním subjektu, který si může vybrat, jakým způsobem bude jednat. S vybraným jednáním je spojena odpovědnost, neboť důsledky faktické i normativní tohoto jednání ovlivňují nejen daný subjekt, ale i další subjekty, a to přímo nebo i nepřímo. Právem zakotvená odpovědnost je nejčastěji retrospektivní s negativní sankcí. Je důležité, aby v demokratickém správním státě fungovaly odpovědnostní mechanismy, které vedou ústavní subjekty (orgány veřejné moci) k respektování a zajištění hodnot stanovených Ústavou a jinými zákony. Můžeme proto shr-

nout, že odpovědnost funguje efektivně pouze tehdy, pokud existuje kontrola výkonu veřejné moci. (Klíma a kol., 2013)

1.1 Vývoj odpovědnosti státu za škodu

Odpovědnost státu nahradit škodu, která vznikla při výkonu veřejné moci, je dle Hendrycha a kol. (2012, s. 602) výsledkem složitého vývoje teorie, legislativy, názorů a postojů států, kdy se tato odpovědnost státu vyvíjela spolu s cílem dosažení demokratického právního státu.

V minulosti si absolutní monarchie či totalitní státy přičítaly kromě všemocnosti také neodpovědnost. Další právní úpravy vycházely z teorie neomylnosti státu, kdy pak za škodu odpovídal jen daný úředník. Určitá odpovědnost státu za škodu způsobenou státními orgány se začala formovat a uznávat již v 19. století, jednotlivé státoprávní teorie se však lišily. Jednou z pokrokových teorií je garanční teorie, dle které přebírá stát při ustanovení úředníka za něj záruku, tedy i subsidiárně odpovídá za škody způsobené tímto úředníkem, další pokrokovou teorií je reprezentační teorie, ze které vyplývá, že jednání úředníka je jednáním státu, a proto za toto jednání daného úředníka přímo odpovídá stát. (Hendrych a kol., 2012, s. 602)

Do roku 1920 úředníci soukromoprávně odpovídali za své činy. Ústava Československé republiky z téhož roku stanovila, že za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci odpovídá stát, tedy z osobní odpovědnosti úředníků se stává odpovědnost státu. Vy-mahatelnost tohoto ustanovení měl provést konkrétní zákon, který však nikdy nebyl vydán, kdy judikatura dále dovodila, že není-li zákona ukládající povinnost státu ručit za způsobenou škodu, není ani odpovědnost státu za tuto škodu. Dále byla odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním výkonem řešena v zákoně č. 141/1950 Sb., občanského zákoníku, který odkazoval na zvláštní zákony, řešící pouze výjimečné případy. Razantnějším krokem ku předu byl občanský zákoník č. 40/1964 Sb., který stanovil odpovědnost státních orgánů a orgánů, na které byly přeneseny úkoly státních orgánů, za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, blíže upravené ve zvláštním právním předpise. Tímto předpisem založeným na principu absolutní odpovědnosti státu se stal zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, o naplnění a uplatnění tohoto zákona se vzhledem k rozsahu této práce nebudu blíže zabývat, je nutno však uvést, že tento zákon platil až do roku 1998, kdy nabyl účinnosti nový a doposud platný zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobe-

nou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpŠk“). (Hendrych a kol., 2012, s. 603 - 604)

Nynější platná úprava odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, tedy OdpŠk, nabyla účinnosti dne 15. 5. 1998, během své účinnosti byl tento zákon devětkrát novelizován, z toho jednou byl měněn přímo nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, č. 234/2002 Sb. (OdpŠk)

Ústavní soud ČR nálezem č. 234/2002 Sb., zrušil tehdejší ustanovení § 31 odst. 3 OdpŠk, který stanovoval, že nárok na náhradu nákladů řízení v rámci náhrady škody vznikne pouze v tom případě, když daným rozhodnutím vznikla škoda a pokud tato náhrada nákladů již nebyla přiznána podle procesních předpisů. Ústavní soud ČR v tomto znění spatřoval rozpor především se čl. 36 odst. 3 ve spojení s čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 LZPS, kdy zákonodárce nedůvodně rozlišoval osoby poškozené nesprávným úředním postupem a osoby poškozené nezákonným rozhodnutím. (Vojtek, 2012, s. 360 - 361)

Vít A. Schorm (v Council of Europe, 2009) v rámci připravovaných reforem Úmluvy popsal zkušenosti České republiky především v oblasti opravných prostředků proti nepřiměřené délce soudních a jiných řízení, kdy zdůraznil roli reformy zákona OdpŠk v rámci zlepšení opravných kompenzačních mechanismů. OdpŠk poskytoval nejprve náhradu škody ve smyslu občanského zákoníku, kterou byla náhrada hmotné škody a ztráty zisku, případně ublížení na zdraví, ale ne nemajetková újma, ačkoliv zde byli pokusy prosadit nárok na ochranu osobnosti a následně dosažení náhrady nemajetkové škody, výsledky však v takových případech nebyly jisté, a v žádném případě neodpovídaly tomu, co mohlo být dosaženo u ESLP.

Ministerstvo spravedlnosti však posílilo OdpŠk novelou umožňující kromě náhrady majetkové újmy také náhradu nemajetkové škody, způsobené porušením zákona ze strany orgánů veřejné moci. (Zákon č. 160/2006 Sb.) Dalším klíčovým ustanovením OdpŠk, týkajícím se délky řízení je dle Schorma ustanovení, kterým se stanoví situace, kdy se lze domáhat nároku na náhradu škody v případě chybných úředních postupů, kdy správní orgány neplní řádně své povinnosti, spočívající v nesplnění provedení určitého opatření nebo nevydání rozhodnutí ve lhůtě stanovené zákonem, či pokud zákon lhůtu nestanoví, tak v přiměřené lhůtě. Toto ustanovení má dle Schorma odrážet články 5 a 6 Úmluvy. Pro určení výše náhrady škody za nemajetkovou škodu, pak obecně platí posouzení věci ve světle daných okolností, kdy tato kompenzace může mít dokonce i nemajetkovou povahu. Kritéria pro

posouzení přiměřené délky řízení vychází přímo z kritérií používaných ESLP, například zhodnocení celkové délky řízení, složitosti případu, významu předmětu řízení pro dotčenou osobu, atd. (Council of Europe, 2009, s. 101 - 104)

V souvislosti s přijetím zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, byl do OdpŠk vložen odkaz na zabezpečovací detenci, která je novým druhem ochranného patření ukládaného dle podmínek stanovených v § 100 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, změna byla provedena novelizačním zákonem č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Dále bylo zákonem č. 41/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se stanovením kapitálových požadavků a postupů dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy a obchodníky s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů, začleněna do § 6 OdpŠk situace, kdy vykonává bankovní dohled jiný členský stát EU. (Vojtek, 2012, s. 3 - 4) Více se změnami OdpŠk vzhledem k rozsahu a zaměření této diplomové práce zabývat nebudu.

Nejnovější právní úpravou, která zasahuje do odpovědnosti za škodu, především v části nároku na náhradu škodu je nový občanský zákoník, který však minulou právní úpravu (která byla v tomto ohledu dosti komplexní) až na výjimky nemění žádným zásadním či převratným způsobem, pouze se snaží problematiku náhrady škody zpřesnit, doplnit a utvořit z ní ucelený systém tak, aby „lépe vyhovovala potřebám běžného života“. (Novotný, Koukal a Zahořová, 2014, s. 12)

1.2 Prameny právní úpravy

Právní stát lze charakterizovat tím, že je vázaný svým vlastním právem. Jednotlivec má právo uplatňovat nárok na náhradu škody i po státu samotném, a to před nezávislým orgánem, tedy soudem. Stát tak odpovídá za škodu, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci, nebo nesprávným úředním postupem, kterým není vydání rozhodnutí. Tato odpovědnost státu je zakotvena konkrétně v čl. 36 odst. 3 LZPS: „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“ (usnesení č. 2/1993 Sb.), z tohoto článku vyplývá, že se jedná o objektivní odpovědnost státu za škodu, kterou lze vyjádřit v penězích, a zároveň kterou způsobil orgán veřejné moci, tedy správní orgány i soudy. (Filip, 2011, s. 125 – 126)

Dle Ústavního soudu ČR, je OdpŠk zákonem, jehož vydání čl. 36 odst. 4 LZPS předpokládal, kdy tento zákon realizuje základní právo na náhradu škody způsobené veřejnou mocí. (Nález ÚS, č. 234/2002 Sb.)

K problematice přímé aplikovatelnosti čl. 36 odst. 3 LZPS bez ohledu na OdpŠk judikatura NS zaujímala negativní stanovisko, které se zakládalo především na tom, že čl. 36 odst. 4 LZPS bližší stanovení podmínek a dalších podrobností nechával na zvláštním zákonu, tedy že právo na náhradu škody lze uplatnit pouze při splnění zákonných podmínek. S tímto názorem se však neztotožnil Ústavní soud ČR, který svou judikaturou vyslovil opačný názor a přičítá významnost slovu „každý“ ve čl. 36 odst. 3 LZPS, kdy z tohoto dovodil, že se jedná o nárok každého na náhradu škody. (Vojtek, 2012, s. 4)

Ústavní soud ČR pak dále rozšířil právní základ nároku jednotlivce na náhradu vzniklé škody zvláště v případě trestního stíhání, kterého skončilo zproštěním obžaloby, kdy toto právo plyne v obecné rovině již z čl. 1 odstavce 1 Ústavy, z principů materiálního právního státu. Aby se stát skutečně mohl považovat za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů, orgánů veřejné moci, které přímo zasahují do základních práv jednotlivců. Stát je povinen striktně dodržovat zákony a právo vykládat co nejlépe, tak aby nepůsobil tímto škodu. (Nález pléna ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 35/09) Z této objektivní odpovědnosti pak nemůže být vyloučen žádný orgán státu, a to ani prezident, parlament či dokonce Ústavní soud ČR. (Filip, 2011, s. 126)

Dalším pramenem, tentokrát mezinárodním je speciální ustanovení čl. 5 odst. 5 Úmluvy, který stanoví, že každý, kdo byl obětí zatčení nebo uvěznění v rozporu s tímto článkem, má právo na odškodnění. (Filip, 2011, s. 126) I zde však byla v minulosti sporná otázka ve vztahu k přímé aplikovatelnosti této Úmluvy, a to především před přijetím zákona č. 160/2006 Sb. V této věci NS judikoval, že nárok na přiměřenou náhradu za nemajetkovou újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě či trestu, lze přiznat dotčeným osobám od ratifikace Úmluvy 18. 3. 1992, kdy se zde použije přímé užití čl. 5 odst. 5 Úmluvy. (Rozsudek NS, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008) Čímž se přistoupilo na dřívější argumentaci Ústavního soudu ČR (např. nález ÚS, sp. zn. I ÚS 85/04), kdy se Úmluva ve věci nároku na odškodnění materiální i nemateriální újmy ve věci neoprávněného omezení osobní svobody užije přímo, bez ohledu na to, zda v daném okamžiku nárok na nemajetkovou újmu dosavadní vnitrostátní právní úprava upravovala. (Vojtek, 2012, s. 5) Dále bychom měli zmínit čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který zaručuje právo na přiměřenou délku řízení, kdy stát odpovídá i za nepřiměřeně dlouhá řízení, a v neposlední řadě v případě porušení práv a svobod garanto-

vaných touto Úmluvou, má dle čl. 13 Úmluvy každý právo na účinný právní prostředek před vnitrostátním (národním) orgánem. (čl. 6 a 13 Úmluvy)

Pramen úpravy odpovědnosti za škodu, respektive práva na náhradu škody způsobené nesprávným výkonem veřejné moci obsahuje i čl. 3 Protokolu č. 7 k Úmluvě, který garantuje každému právo na odškodnění za tzv. „justiční omyl“, kdy dojde k výkonu trestu uloženého v trestním řízení, kdy se později na základě nově odhalených skutečností prokáže nevinná odsouzeného. Tato úprava odkazuje na vnitrostátní zákon či praxi daného státu, dle kterého se má poškozený náhrady újmy domáhat, proto k přímé aplikaci tohoto článku dochází zřídka.

EU pak odpovídá za škodu, kterou způsobila dle čl. 41 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie, který zakotvil, že každý má právo na to, aby mu EU „*v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce*“ (Kolba, Šuláková, 2014, s. 21 – 22).

Lze shrnout, že dle LZPS má zákonodárce dosti široký prostor pro tvorbu příslušného prováděcího předpisu, avšak tento není neomezený, obecná úprava v podobě OdpŠk je formována a ovlivňována především judikaturou Ústavního soudu ČR a nejvyšších soudů.

Dalšími prameny úpravy jsou běžné zákony. Jedná se především o OdpŠk, ale dále také o zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. (Filip, 2011, s. 126). Dále také zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, a další, kdy se v těchto zvláštních zákonech užije subsidiárně OdpŠk. V této souvislosti lze také hovořit o institutu tzv. zákonného pojištění určitých druhů odpovědnosti za škody, jako je například zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 409/2001 Sb., o poskytnutí státní záruky ČR pro případ odpovědnosti za škodu způsobenou v důsledku válečných nebo teroristických akcí provozem letadla v souvislosti s provozováním letecké dopravy, ve znění pozdějších předpisů. (Hendrych a kol., 2012, s. 605-618) Vzhledem k rozsahu této práce, se budu podrobně zabývat pouze OdpŠk.

1.3 Základní principy a vtahy odpovědnosti veřejné moci

Základním principem a podstatou odpovědnosti státu a územních samosprávných celků za škodu dle § 2 OdpŠk, která byla způsobena při výkonu veřejné moci, je objektivní odpovědnost, kdy nezáleží na zavinění, a v případě, že jsou splněny všechny podmínky odpovědnosti dle zákona, není zde možnosti liberace. Důkazní povinnost k prokázání vzniklé škody nese poškozený, který musí odpovědnost prokázat třemi základními podmínkami. Poškozený musí v první řadě prokázat, že se jednalo o nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, kterým vznikla skutečná majetková či nemajetková škoda, která má příčinnou souvislost s daným vydáním nezákonného rozhodnutí nebo s nesprávným úředním postupem. (Vojtek, 2012, s. 31)

Podle Klímy a kol. (2013) je odpovědnost veřejné moci odpovědností ústavní. Tato odpovědnost je odpovědností absolutní, bez zavinění, kdy se povinný subjekt nemůže bránit a zákon nedává žádné možnosti k vyvinění.

Regresivní úhrada je naopak založena na principu zavinění. Uplatňuje-li se právo na regresivní úhradu za odpovědnost, musí být dané osobě, po které je regresivní úhrada požadována, prokázáno zavinění. (Brejcha, 2000)

Stát ani ÚSC nejsou odpovědnými subjekty za škodu, pokud ke škodě nedošlo při výkonu veřejné moci. Výkonem veřejné moci není tzv. *exces*, kdy škodu sice způsobí osoba prezentující stát či ÚSC, ale svým jednáním zcela vybočila z okruhu svých úředních povinností. Z důvodu, že judikatura soudů není v této věci početná, vychází se z kritéria dle občanského zákoníku, užívaného při odlišení činnosti právnické či fyzické osoby. Excesem je takové jednání osoby, kdy tato sleduje vlastní zájmy nebo potřeby, případně zájmy jiných osob, jedná v pracovní době a při svém počínání směřuje k uspokojení svých vlastních cílů, nikoliv ke splnění svých úředních povinností. Stát taktéž neodpovídá za škodu, která byla způsobena falešnou či fingovanou činností osoby, vydávající se za úřední osoby, i když úřední osobou v minulosti být mohla. Odpovědnost státu za škodu je v tomto případě však zachována, umožnil ji toto nesprávný úřední postup jiných úředních osob či zaměstnanců státu. (Vojtek, 2012, s. 15 – 16)

Dle § 12 odst. 1 písm. a) OdpŠk lze také zmínit, že je z nároku na náhradu škody vyloučen ten, kdo si zaviní vazbu, odsouzení či uložení ochranného opatření sám. Každý má dle občanského zákoníku povinnost zakročit přiměřeným způsobem proti hrozící újmě, jinak za toto nese odpovědnost, neboť tomuto mohl zabránit. Mates a Severa (2014) jsou toho názoru,

ru, že náhrada újmy by se neměla přiznávat ani v případě, kdy potencionální poškozený zapříčiní vydání nezákonného rozhodnutí na základě nevědomě poskytnutých nesprávných informacích soudu nebo způsobil neúčinnost doručení.

Otázku, zda je vztah mezi poškozeným a státem či ÚSC soukromoprávní či veřejnoprávním vztahem odpovědnosti za škodu, vykládají teoretici rozdílně. Vojtek (2012) tento vztah charakterizuje jako soukromoprávní či občanskoprávní vztah, podobně odpovědnost státu za škodu vymezil i Fiala, Kindl a kol. (2008). Kolba a Šuláková (2014, s. 24 - 26) jsou však toho názoru, že nárok na náhradu škody, jež byla způsobena nesprávným výkonem veřejné moci, není nárokem ryze soukromoprávním, zvláště v případě, kdy bylo vadným jednáním státu omezeno či porušeno základní lidské právo. Dle jejich názoru by bylo smysluplnější, kdyby o těchto nárocích rozhodovali soudy ve správním soudnictví nebo Ústavní soud ČR. Dovozují tak na základě skutečnosti, že škoda vzniká působením státu, z jeho mocenské pozice vůči osobě, tedy v nerovném vertikálním postavení, kdy poškozená osoba má zpravidla slabší prostředky, či vůbec žádné, kterými by jednání státu mohla předejít, či zabránit, než v případě horizontálních vztahů.

Podle Kocha (2010, s. 403) se odpovědnost orgánů veřejné moci promítá komplexně v celém právu, kdy je problematika odpovědnosti za škodu řešena jak v rovině práva občanského, tak i dle správního práva.

Mates a Severa (2014) vychází z učebnic občanského práva, kdy se jedná o zvláštní druh odpovědnosti za škodu, která vznikla z veřejnoprávního vztahu, ale odpovědnostní vztah je soukromoprávní. Tuto skutečnost dovozují také z OdpŠk, který je v poměru speciality k občanskému zákoníku, tedy že mezi poškozeným a státem vzniká vztah horizontální nikoliv vertikální či mocensko-vrchnostenský, kdy se případné spory řeší v občanském soudním řízení.

Ústavní soud ČR však dospěl k opačnému závěru, že nelze automaticky aplikovat odpovědnost za škodu dle občanského zákoníku upravujícího soukromoprávní vztahy. Ústavní soud ČR zde poukazuje na OdpŠk jako na veřejnoprávní předpis, který však umožňuje užít subsidiárně občanský zákoník. Pouze na základě volby určitého způsobu úpravy lze považovat stát či ÚSC v rovnoprávním postavení s poškozeným, „*v opačném případě by totiž bylo nutné dovodit i autonomii vůle státu, nebo jeho právo obracet se v těchto otázkách i na Ústavní soud, čemuž nemůže být přisvědčeno.*“ (Nález ÚS, sp. zn. II ÚS 1612/09)

Mates a Severa (2014) označuje výše uvedený ústavní nález za překvapivý a ojedinělý, mají za to, že tímto nálezem nemohla být zcela určena povaha tohoto právního vztahu. Stát může být účastníkem odpovědnostního vztahu a může požadovat jako právnická osoba náhradu škody, což také Ústavní soud ČR ve svých dalších rozhodnutích připouští. Ústavní soud ČR (nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 642/05) zdůraznil, že při uplatňování odpovědnosti státu se užívají zásady vlastní veřejnému právu, kdy příslušná ustanovení upravující odpovědnost státu a ÚSC (obsažená v OdpŠk) mají být brána jako doplněk veřejného práva.

Vojtek (2012, s. 224) vychází z ustanovení § 26 OdpŠk, které stanoví, že *„pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem“*. Jde tedy o vztah speciality, kdy se občanský zákoník jako obecný právní předpis užije tam, kde to OdpŠk výslovně nevylučuje či nestanoví něco jiného. Vojtek tedy i přes nesouhlasný názor Ústavního soudu trvá na tom, že vztah mezi poškozeným a státem případně ÚSC je vztahem občanskoprávním.

Osobně se ztotožňuji s právním názorem Ústavního soudu ČR, neboť škoda vznikla na základě působení veřejné moci, tedy je zde určitý vztah k veřejnému právu a nejedná se o ryze soukromoprávní rovinu, jelikož škoda nebyla způsobena soukromoprávním konáním státu nebo ÚSC, ale právě při výkonu veřejné moci.

2 ODPOVĚDNÉ SUBJEKTY VEŘEJNÉ MOCI

Odpovědnost veřejné moci je spojena se systémem dělby moci. (Klíma a kol., 2013, s. 15)

Chybu jednoho subjektu veřejné moci může odhalit a opravit jen samotná veřejná moc, jako příklad lze uvést soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy atd. Pochybení může odhalit orgán patřící do jiného druhu veřejné moci, v tomto případě se jedná o systémovou dělbu moci, anebo orgán patřící do stejné skupiny orgánů veřejné moci, kdy se jedná z pravidla o nadřízený orgán v rámci instanční kontroly. Moderní koncepce právního státu pak v kontextu odpovědnosti moci veřejné požaduje jak zákonné jednání orgánů veřejné moci, tak i zajištění organizačních a procesních opatření vedoucích k požadované úrovni rozhodování veřejné správy. (Klíma a kol., 2013, s. 15 – 16)

Odpovědné subjekty veřejné moci jsou stanoveny v § 1 OdpŠk a jsou jimi stát a ÚSC. Stát odpovídá za škodu, kterou způsobily státní orgány, orgány ÚSC, v případě, kdy ke škodě došlo při výkonu státní moci, tedy v přenesené působnosti a právnické či fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě něj. (§ 3 OdpŠk) ÚSC odpovídají za škodu způsobenou při výkonu samosprávné působnosti. (§ 19 OdpŠk) V souvislosti s rozsahem, zaměřením a cílem této diplomové práce se zaměřím na povinné subjekty vymezené především zákonem OdpŠk.

2.1 Státní orgány

Odpovědnost státu za škodu, kterou způsobily státní orgány je doslovně ukotvena v ustanovení § 3 písm. a) OdpŠk, kdy se státními orgány rozumí především ty orgány, které stát zřizuje k plnění svých funkcí, s potřebnou pravomocí a působností rozhodovat o subjektivních právech a povinnostech nepodřízených právních subjektů. Státní orgány lze dělit na orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní, kdy zákon žádný z těchto orgánů z odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci nevylučuje. Nejčastěji však půjde o moc výkonnou a soudní, neboť tyto na základě své pravomoci vydávají rozhodnutí a vykonávají další rozhodovací činnost. (Vojtek, 2012, s. 35)

2.1.1 Moc zákonodárná

Zákonodárnou moc v ČR představuje Parlament ČR, který je dvoukomorový skládající se z Poslanecké sněmovny a Senátu. (čl. 15 Ústavy)

Jednou ze svěřených pravomocí Parlamentu ČR je moc zákonodárná, jenž je pravomocí výlučnou a spočívá v oprávnění vydávat zákony, které tvoří v právním státě základ právního řádu a výkonu státní moci. (Filip, 2011, s. 160)

Odpovědnost a povinnost státu nahradit vzniklou škodu při výkonu moci zákonodárné v oblasti normotvorné, tedy za přijímání zákonů Parlamentem ČR, je současnou právní úpravou vyloučena. Judikatura stanovila, že přijetí normativního právního aktu nelze vyložit jako nezákonné rozhodnutí ani jako nesprávný úřední postup. (Kolba a Šuláková, 2014, s. 29)

Byť není moc zákonodárná ze OdpŠk vyňata, lze považovat legislativní proces v podmínkách zastupitelské demokracie za specifický postup, kdy zákonodárny sbor rozhoduje hlasováním svých členů o přijetí zákona a z výsledků tohoto hlasování nelze vyvozovat odpovědnost jednotlivých hlasujících. (Rozsudek NS, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005) Tímto rozsudkem NS nepřiznal žalobci náhradu škody, v otázce, kdy zákonodárny sbor byl nečinný a nepřijal právní předpis, a v důsledku tohoto vznikla žalobci škoda. Podle Kolby a Šulákové (2014, s. 30) má však tento rozsudek NS rezervy, jelikož poslanci i senátoři musí jednat v souladu se svým slibem, avšak nanejvýše platí, že přijatý zákon musí být v souladu s ústavním pořádkem ČR, z čehož vyplývá, že tohoto si musí být zákonodárci vědomi při každém hlasování, resp. přijímání zákonů.

Na rovno tuto problematiku postavil Ústavní soud ČR (náležen pléna ÚS, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09), podle kterého nelze Parlament ČR považovat za orgán veřejné správy, soud nebo jiný orgán vymezený dle čl. 36 odst. 3 LZSP, a již vůbec ne při výkonu zákonodárné pravomoci. Odpovědnost za výkon zákonodárné moci je odpovědností politickou. Při schvalování zákona je volnost zákonodárců omezována právě ústavním pořádkem, kdy důsledkem jeho překročení je možné zákon zrušit, kdy jej Ústavní soud ČR může zrušit vyslovením protiústavnosti, tento zákrok Ústavního soudu může mít také vliv na práva jednotlivce, avšak nezakládá se tímto nárok na náhradu škody.

Jedinou výjimkou je odpovědnost státu za škodu způsobenou opomenutím, pozdní či nedostatečnou implementací směrnice EU do českého právního řádu, tedy porušením práva EU, což avizovala již důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.. ČR tak odpovídá za škodu způsobenou vadnou implementací práva EU.

Dle názoru Kolby a Šulákové (2014, s. 31) je zde potřeba stanovení nových podmínek odpovědnosti státu za nezákonný či protiústavní zákon, kdy spatřují určitou disproporci mezi

českým právem bez existence odpovědnosti za nezákonný či protiústavní zákon a právem EU, dle kterého existuje odpovědnost státu za škodu způsobenou právním předpisem. Problém však spatřují v kolizi s čl. 36 odst. 3 LZPS, dle kterého Parlament ČR není soudem ani orgánem veřejné moci.

Můžeme tedy shrnout, že zákonodárná moc odpovídá především svou politickou odpovědností. Klíma a kol. (2013, s. 21) politickou odpovědnost veřejné moci charakterizoval jako *politologický, sociologický a i ústavněprávní závazek státu, kdy v systému reprezentativní demokracie fungují určité vztahy, v nichž lid má možnost o konkrétní moci rozhodovat a případně ji kontrolovat.*

Politická odpovědnost je založena na ústavním pořádku, z čehož lze dovodit, že je taktéž propojena s ústavněprávní odpovědností. Nositelem této odpovědnosti je ústavní orgán včetně ÚSC. (Klíma a kol., 2013)

Nesprávným úředním postupem, za který by byl odpovědných zákonodárný sbor, pak lze dle Vojtka (2012, s. 35) označit situaci při vyhlášení zákona, kdy byl podepsán a publikován ve Sbírce zákonů jiný text zákona, než byl legislativním orgánem schválen. Tuto problematiku řešil přímo Ústavní soud ČR s vyslovením stejného názoru, který nevyklučuje odpovědnost za škodu vzniklou nesprávným úředním postupem při vyhlášení zákona, v opačném případě by pak dle Ústavního soudu ČR došlo k narušení rovnováhy mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudí. (Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 245/98)

Na jednotlivé členy Parlamentu ČR se pak vztahuje zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví v § 1 písm. a) *„povinnost veřejných funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit“.* Poslanec nebo senátor tak nesmí využívat své moci, svého postavení ani informovanosti k získání neoprávněných výhod pro sebe nebo jinou osobu. Zákon pak dále stanoví, co vše je považováno za střet zájmů a usiluje, aby k těmto střetům nedocházelo, k čemuž slouží čestné prohlášení, kterým funkcionáři podávají oznámení o osobním zájmu, činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích. Při nedodržení lhůt k podání prohlášení, uvedení nepřesných, neúplných, či nepravdivých údajů, či vykonávání neslučitelných funkcí, hrozí tomuto funkcionáři pokuta za takto spáchaný přestupek.

2.1.2 Moc výkonná

Moc výkonná je ukotvena v hlavě třetí Ústavy, do které je zahrnut prezident republiky jako hlava státu, vláda jako vrcholný orgán moci výkonné, ministerstva podílející se na vládní činnosti a jiné ústřední správní úřady, nezávislé správní úřady, územní a místní správní úřady, právnické osoby nebo jednotlivci, pokud jsou zákonem povolání k výkonu státní správy, ozbrojené a neozbrojené sbory, státní zastupitelství a orgány územní samosprávy.

Úkolem moci výkonné, především vlády a prezidenta, je výkon zákonů, zákonodárná a politická iniciativa, vedení zahraniční politiky a reprezentace státu, má možnost vyhlášení amnestie, udělení milosti, jmenovat soudce a jiné funkcionáře. Svou moc může realizovat prostřednictvím právních aktů, jako jsou nařízení, vyhlášky a jiné správní akty, nebo politickými akty, tedy zprávami, navazování styků se zahraničím, rozhovory mezi státy atd. (Filip, 2011, s. 221 – 222)

K odpovědnosti za legislativní pravomoc moci výkonné se podobně jako u moci zákonodárné totožně vyslovila judikatura (např. Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, Rozsudek NS, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005) i Vojtek (2012, s. 36) a to tak, že vydání normativního právního aktu není úředním postupem vlády, ale jedná se o normativní činnost vlády, kterou nelze považovat za nesprávný úřední postup či dokonce nezákonné rozhodnutí.

Nejvýznamnějším kontrolním mechanismem stojící nad činností vlády je nástroj Poslanecké sněmovny vyslovení důvěry či nedůvěry vládě, ať bezprostředně po jejím jmenování či během jejího funkčního období, což je důležité jak ve vztahu k voličům podporující daný volební program, k zahraniční politice, podnikatelům, odborům atd. Členové vlády pak mají z hlediska odpovědnosti stejné postavení jako každý jiný občan ČR, mohou být však trestně stíháni, pokud se dopustí trestného činu při výkonu své funkce, také na ně doléhá zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. (Filip, 2011, s. 232 – 240)

Ústavně právní politickou odpovědnost za činnost ministerstev nese příslušný ministr, který je kontrolován například interpelací, citačním právem Poslanecké sněmovny, či vyšetřovací komisí. Poslanecká sněmovna nemůže vyslovit nedůvěru pouze jednotlivému ministerstvu, čímž je posílena stabilita vlády a samotného předsedy vlády, který může navrhnout prezidentovi, aby daného člena vlády (ministra) z funkce odvolal. Prezident pak má povinnost tohoto člena vlády odvolat, což vychází z čl. 74 Ústavy, chybí zde však právní nárok na prosazení tohoto návrhu předsedou. Většinou však k odvolání člena vlády na návrh

předsedy dojde, neboť prezident by takto mohl riskovat politickou krizí státu. V minulosti členům vlády hrozilo trestní stíhání za úmyslné či hrubé nedbalostní porušení ústavních i běžných zákonů při výkonu své úřední působnosti. (Filip, 2011, s. 246 – 247)

Odpovědnost za akty prezidenta, tedy odpovědnost za jednání hlavy států patří mezi složitá témata odpovědnosti. Dle Klímy a kol. (2013, s. 117 – 118) vnesl ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, zpět do českého ústavního systému institut ústavně-právní odpovědnosti prezidenta republiky. Dřívější úprava vykládala velezradu prezidenta jako delikt trestního práva, avšak v trestním zákonu neobsažený. Nynější úprava již neobsahuje komplikovaně se prolínající instituty ústavního a trestního práva. Velezrada je již v Ústavě jasně definována jako: „*jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu*“ (čl. 65 odst. 2 Ústavy). Prezidenta republiky lze stíhat před Ústavním soudem ČR pro velezradu nebo pro hrubé porušení ústavního pořádku na základě žaloby podané Senátem se souhlasem Poslanecké sněmovny. Sankcí za velezradu prezidenta je ztráta a možnost znovunabytí prezidentského úřadu.

Za nesprávný úřední postup prezidenta republiky byla označena jeho nečinnost, jenž spočívala v nevydání rozhodnutí o návrhu vlády jmenování do funkce soudce žalobce. (Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 30 Co 30/2010)

Stát odpovídá v režimu OdpŠk za ostatní správní úřady vykonávající státní moc, za jejich nezákonná rozhodnutí a nesprávné úřední postupy. Specifické postavení mají však úřední osoby, které vykonávají státní správu na základě pravomoci jí svěřené zákonem nebo na základě zákona. Stát odpovídá pouze za tu škodu, která byla způsobena při výkonu svěřené státní správy, v opačném případě tyto úřední osoby odpovídají za škodu osobně podle občanského zákoníku. Úřední osobou je například lesní stráž, rybářská stráž, ředitelé škol, finanční arbitr, ale také dle ustanovení § 4 odst. 1 OdpŠk notáři při sepisování veřejných listin o právních úkonech a při úkonech v postavení soudního komisaře, i soudní exekutoři při úkonech v rámci výkonu exekuční činnosti, při sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu. Činnost notáře a soudního exekutora je dle OdpŠk označována za úřední postup. (Vojtek, 2012, s. 40 – 42) Je tedy jasně stanoveno, že stát nenese odpovědnost za jakékoliv jednání notářů a exekutorů, avšak skutečnost, že OdpŠk speciálně vymezuje tyto dvě úřední osoby, dle Kolby a Šulákové (2014, s. 32) značí

také to, že ke škodě dochází nejčastěji při výkonu činnosti právě u těchto dvou úředních osob.

Odpovědnost státu za škodu způsobenou úkony notáře je blíže specifikována hojnou judikaturou. Stát je odpovědný za škodu, která byla způsobena v případě, kdy v řízení (dědicím) nebylo jednáno s účastníkem (rozsudek NS, sp. zn. 25 Cdo 36/2004), nebo například nesprávným úředním postupem v případě vadného obsahu notářského zápisu, kdy nestačí zkoumat notářský zápis z pohledu formální stránky, ale i z obsahové (rozsudek NS, sp. zn. 28 Cdo 2217/2009). Stát tak dle judikatury neodpovídá za škodu způsobenou pochybením notáře při ověřování podpisu na listině (rozsudek NS, sp. zn. 25 Cdo 1620/2007), či vadami notářského zápisu o rozhodnutí orgánu právnické osoby (rozsudek NS, sp. zn. 25 Cdo 176/2008).

U exekutorů judikatura z ustanovení § 32 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů dovodila, že na rozdíl od notářů, není k náhradě škody způsobené exekutorem povinen pouze stát, ale i exekutor. (Rozsudek NS, sp. zn. 25 Cdo 970/2006). Z novely tohoto zákona, však nyní vyplývá, že exekutor, je povinen nahradit újmu, kterou způsobí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, exekutor je tedy povinným odpovědnostním subjektem v případě, kde není dána odpovědnost nahradit újmu státu dle OdpŠk. (Kolba a Šuláková, 2014, s. 37) K odpovědnosti státu za nesprávný výkon notáře či exekutora se pro stanovený obsah a cíl této diplomové práce hlouběji zabývat nebudu.

Závěrem lze konstatovat, že stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu státní moci, kterou stát přenesl na jednotlivé subjekty, bez ohledu na to, zda se jedná o právnické či fyzické osoby. Stát odpovídá i za škodu způsobenou zájmovou samosprávou při výkonu státní správy, pokud na ni tuto státní moc přenesl. Například za výkon státní správy Českou lékárnickou komorou, jak stanovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 7. 11. 2003, sp. zn. Co 304/2003.

2.1.3 Moc soudní

Moc soudní vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. (čl. 81 Ústavy)

Soustava soudů je v ČR tvořena Nejvyšším soudem, Nejvyšším správním soudem, vrchními, krajskými a okresními soudy, kdy soudní ochranu ústavnosti vykonává Ústavní soud. (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy)

Stát odpovídá za pochybení všech jmenovaných soudů, což lze odvodit například z nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94: „*Je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině a Úmluvě byly respektovány. Případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži občanů, kteří od soudu právem očekávají poskytnutí soudní ochrany v přiměřené době.*“

U moci soudní se nejčastěji uplatňuje odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a v trestním řízení rozhodnutím o vazbě či ochranném opatření. Nesprávný úřední postup je pak u moci soudní uplatňován ve vztahu k nepřiměřené délce soudního řízení. (Vojtek, 2012, s. 35)

Z judikatury je patrné, že dominuje škoda způsobená rozhodnutím v řízení trestním a také nepřiměřenou délkou řízení. V rozsudcích soukromoprávní povahy pak převažují žaloby na nesprávný úřední postup, způsobený nepřiměřeně dlouhým řízením. (Mates a Severa, 2014)

Správnost úředního postupu je dána i zásadou rychlosti soudního řízení, která zaručuje právo účastníka řízení, aby jeho věc byla soudem projednána a rozhodnuta bez zbytečných průtahů v přiměřené lhůtě. Toto hledisko však není jediným a absolutním, soudy jsou povinny své rozhodnutí podložit spolehlivě zjištěným skutkovým stavem. Porušení zásady rychlosti dle Vojtka (2012, s. 150) lze *považovat jen takový postup soudu v řízení, kdy doba jeho průběhu odpovídá složitosti, skutkové a právní náročnosti projednávané věci a kdy délka řízení tkví v příčinách vycházejících z působení soudu v projednávané věci*. Není již podstatné, zda za průtahy může nezodpovědný přístup soudce, či činnost justiční nebo správní složky. Naopak stát neodpovídá za průtahy, které jsou způsobeny ze strany účastníka řízení nedostatkem jeho součinnosti nebo jeho záměrným působením.

Vojtek ve svém komentáři OdpŠk (2012) poukazuje na chybějící právní úpravu odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva ze strany soudů, zvláště v případě porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce dle č. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství. Značné narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodnutí pak spatřuje především v případě, kdy by soud prvního stupně rozhodoval o náhradě škody způsobené rozhodnutím nejvyšších soudů, které by kolidovalo s komunitárním právem.

2.2 Územní samosprávné celky

Právo na samosprávu ÚSC zaručuje čl. 7 Ústavy. Samotná územní samospráva je pak upravena v hlavě sedmé Ústavy. ČR se dle čl. 99 Ústavy dělí na základní ÚSC – obce a kraje, jako vyšší ÚSC.

Vztah mezi obcemi a kraji je postaven na respektování autonomie samosprávného postavení obcí. Kraje s jejich orgány mají přiznáno vyšší postavení, avšak nikoliv nadřazené postavení v oblasti samosprávy vůči obcím. (Průcha, 2012, s. 200)

ÚSC vykonávají vedle samostatné působnosti, vymezené vesměs obecně, také působnost přenesenou, kdy orgány ÚSC vykonávají státní správu jménem státu, tato působnost je stanovena a na ÚSC přenesena zákonem. Obecně platí, že není-li určitá pravomoc výslovně označena zákonem za přenesenou působnost, jedná se o pravomoc samosprávnou. (Klíma a kol., 2013, s. 261)

2.2.1 Samostatná působnost

ÚSC neboli obcím a krajům, jako subjektům odlišných od státu byla přenechána část veřejné moci, jako subjektům demokratického a ústavního státu. Samostatnou působnost vykonávají ÚSC vlastním jménem, vlastními prostředky a na vlastní odpovědnost. Vztah mezi státem a ÚSC nesmí být chápán jako vztah proti sobě stojících subjektů veřejné moci, ale jako vztah partnerský a subsidiární. (Kadečka, 2003, s. 7 – 8)

ÚSC odpovídají za škodu způsobenou veřejnou mocí vedle státu v případě, že ke vzniku škody došlo při výkonu pravomocí svěřených zákonem v rámci samostatné působnosti. (§ 1 odst. 2 OdpŠk)

V samostatné působnosti ÚSC odpovídají taktéž objektivní odpovědností za škodu způsobenou buď nezákonným rozhodnutím, které bylo jako nezákonné zrušeno nebo změněno příslušným orgánem, anebo nesprávným úředním postupem. Samozřejmě zde chybí odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, neboť k tomuto je oprávněna pouze státní moc. (Vojtek, 2012, s. 215)

Vojtek (2012) pak zdůrazňuje, že za škodu způsobenou porušením právní povinnosti vyplývajících z občanskoprávních vztahů neodpovídá ÚSC jako nositel veřejné moci, ale jako veřejnoprávní korporace v postavení právnické osoby. NS v rozsudku ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1961/2005 stanovil, že výběr provozovatele obecního majetku

spadá do soukromoprávní sféry obce, kdy se nejedná o výkon veřejné moci, tudíž v tomto případě nelze uplatňovat právo na náhradu škody dle OdpŠk.

V praxi však u ÚSC dochází při určování odpovědného subjektu ke kolizi, zda byla škoda způsobena při výkonu samostatné působnosti či přenesené působnosti. Tyto rozpory a pochybnosti však dle mého názoru vymezila a na jisto postavila judikatura nejvyšších soudů. Lze pro příklad uvést rozsudek NS ze dne 29. 8. 2006, sp. zn. 25 Cdo 1457/2005, ve kterém NS v oblasti stavebního řízení určil, že za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím vydaným podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, odpovídá stát nikoliv obec. Dalšími případy odpovědnosti za škodu ÚSC způsobené při výkonu samostatné působnosti se především z důvodu rozsahu této práce zabývat nebudu.

2.2.2 Přenesená působnost

ÚSC neodpovídají za škodu, kterou způsobili jejich orgány při výkonu přenesené působnosti, tedy při výkonu státní správy, která byla na orgány ÚSC zákonem přenesena. Což je naprosto logické, neboť u přenesené působnosti se jedná o výkon státní moci, kterou prakticky realizuje stát prostřednictvím orgánů ÚSC, tudíž i stát je zde odpovědnostním subjektem. (Vojtek, 2012, s. 17)

Hendrych (2012, s. 154) pohlíží na tuto problematiku ze dvou pohledů. Z pohledu orgánů ÚSC vykonávají tyto orgány v přenesené působnosti cizí svěřenou agendu, naproti tomu z pohledu státu jde o nepřímý výkon státní správy. Výkon přenesené působnosti je pro ÚSC určitou povinností, zároveň ÚSC nemají ze zákona nárok na výkon přenesené působnosti, kdy státní orgány mohou orgánům ÚSC tuto agendu přenesené působnosti i administrativní cestou odejmout.

Výkon přenesené působnosti ÚSC shrnul Vojtek (2012, s. 43) tak, že orgány ÚSC tzv. suplují stát, který odpovídá za škodu tímto výkonem způsobenou, a zároveň stát má vůči ÚSC právo na regresivní úhradu. Regresivní úhrada je rozebrána v následující kapitole této diplomové práce.

3 PODMÍNKY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU PODLE ODPŠK

Formy odpovědnosti jsou rozlišeny v OdpŠk na dvě základní formy objektivní odpovědnosti, a to na odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem. Hovoříme-li o objektivní odpovědnosti, není zde zapotřební zavinění, kdy není možnosti se této odpovědnosti zprostit, jak již bylo podrobněji rozebráno v první kapitole této práce. Stát ani ÚSC se nemohou této odpovědnosti zprostit, v případě, že byly splněny tři podmínky, a to došlo-li k vyslovení nezákonnosti rozhodnutí či nesprávnému úřednímu postupu, vznikla škoda nebo nemajetková újma, kdy tato škoda má příčinnou souvislost s daným nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Důkazní povinnost je pak zcela na poškozeném, který musí prokázat, že skutečně došlo ke splnění všech třech podmínek. (Vojtek, 2012, s. 61 – 62)

3.1 Nezáonné rozhodnutí

Legální definice pojmu nezáonné rozhodnutí zákon výslovně nepodává. Za nezáonné rozhodnutí lze považovat takové rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem, či bylo vydáno v takovém řízení, které bylo postižené vážnými procesními vadami. (Mates a Severa, 2014, s. 40)

Určité vymezení nezáonného rozhodnutí podává přímo OdpŠk v § 8 odst. 1, kdy lze náhradu škody „*uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem*“.

Z tohoto ustanovení lze vyčíst podmínku právní moci rozhodnutí, neboť dokud nenabude rozhodnutí právní moci, je měnitelné v rámci řádných opravných prostředků a také nepůsobí na účastníky řízení, neboť ještě není vykonatelné. Teprve až rozhodnutí nabude právní moci je nezměnitelné, zpravidla se ukončuje řízení a projevují se účinky tohoto rozhodnutí, které upravuje práva a povinnosti účastníků řízení, a právě tehdy může účastníkům řízení či dotčeným osobám vzniknout majetková škoda nebo nemajetková újma. Pouze u předběžně vykonatelných rozhodnutí, tedy u rozhodnutí vykonatelných bez ohledu na právní moc dochází k výjimce, kdy zde není nutné nabytí právní moci, jedná se zejména o usnesení soudů a správních orgánů (Kolba a Šuláková, 2014). Za škodu způsobenou předběžně vykonatelným rozhodnutím dle § 8 odst. 2 OdpŠk odpovídá stát, a to i když bylo toto rozhodnutí zrušeno řádným opravným prostředkem. (Vojtek, 2012)

Právní moc či předběžně vykonatelné rozhodnutí však pro vznik odpovědnosti za škodu nestačí. Dále je nutné, aby bylo nezákonné rozhodnutí zrušeno nebo změněno řádným či mimořádným opravným prostředkem. Podle Kolby a Šulákové (2014, s. 119) by měla být mezi opravné prostředky zařazena i ústavní stížnost, jelikož v opačném případě by byla z odpovědnosti státu vyloučena rozhodnutí nejvyšších soudů, toto vyloučení odpovědnosti však jistě nebylo účelem zákonodárce.

Ústavním soudem ČR pak bylo judikováno, že jednotlivá rozhodnutí by měla být posuzována nejen z formální stránky, ale také z materiálního pohledu. V nálezu Ústavní soud ČR (sp. zn. III. ÚS 2201/10) stanovil, že je stát odpovědný za škodu způsobenou rozhodnutím o zadržení řidičského průkazu, i když nedošlo k faktickému tedy formálnímu zrušení tohoto správního rozhodnutí, ale právě z důvodu, že řidičský průkaz byl navrácen jako přímý důsledek jiného řízení, v tomto případě zproštění obžaloby ze spáchání trestného činu.

Nezákonné rozhodnutí je způsobilé nabývat právní moci a zakládat právní účinky až do doby jeho pravomocného zrušení. Presumpce správnosti rozhodnutí platí až do doby, dokud není prokázán opak, avšak u nicotných rozhodnutí tomu tak není. (Horzinková a Novotný, 2015, s. 215)

Dle Horzinkové a Novotného (2015) nicotnost neboli nulita správního rozhodnutí znamená, že tento správní akt vůbec neexistuje. Tuto problematiku ve správním právu až do přijetí nového správního řádu upravovala pouze soudní judikatura. Jelikož nicotné rozhodnutí právně vůbec nevzniká a nemůže na sebe vázat právní následky, proto v tomto případě nevystačí institut nezákonnosti rozhodnutí. Nicotné rozhodnutí a jeho důvody nicotnosti jsou upraveny v § 77 a 78 správního řádu. Typicky se jedná o rozhodnutí absolutně nekompetentního orgánu, rozhodování podle právního předpisu, který byl přede dnem vydání nicotného rozhodnutí zrušen bez náhrady atd.

I když nicotné rozhodnutí nemá žádné právní účinky, je vhodné, aby se okolnosti nasvědčující nicotnosti zkoumaly a nicotnost byla soudním rozhodnutím vyslovena. Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., reagující mimo jiné i na nové instituty dle správního řádu, se problematice nicotných rozhodnutí vyhnula, avšak judikatura nicotná rozhodnutí zařadila pod formu odpovědnosti z nezákonného rozhodnutí. (Vojtek, 2012, s. 96)

Dle ust. § 5 písm. a) OdpŠk „*stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním*“ a ÚSC

podle ust. § 19 písm. a) OdpŠk „*v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou způsobilý při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím*“.

Ze OdpŠk se nepodává žádného negativního výčtu nezákonných rozhodnutí, tedy dle Vojtka (2012) se vztahuje na veškeré akty aplikující právo i na rozhodnutí procesního charakteru vydávaných v průběhu řízení, kdy toto vyplývá i z důvodové zprávy k OdpŠk.

Kolba a Šuláková (2014), však poukazují na otázku z praxe, zda může stát odpovídat i za nezákonné rozhodnutí Ústavního soudu ČR. Řízení před Ústavním soudem ČR nespadá do žádného z vyjmenovaných řízení dle ustanovení § 5 písm. a) OdpŠk, jelikož Ústavní soud ČR není součástí soudní soustavy, ale stojí vně této soustavy jako ochránce ústavnosti. Tuto vadu však odstraňuje § 1 odst. 1 OdpŠk, dle kterého odpovídá stát za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, jejichž součástí je i rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR.

Další spornou otázkou bylo, zda rozhodnutí stálého Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR jsou rozhodnutí veřejné moci. Ústavní soud však stanovil, že tento Rozhodčí soud není orgánem veřejné moci, a tedy za jeho rozhodnutí nenese stát odpovědnost. (Nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 174/02 a sp. zn. I. ÚS 3227/07)

Jako nezákonné rozhodnutí, za které je možno žádat náhradu škody, lze považovat i nedůvodné trestní stíhání. Nezákonnost tohoto trestního stíhání se projeví až jeho zastavením nebo zproštěním obžaloby, což však není známkou tohoto, že by usnesení o zahájení trestního stíhání bylo nezákonné, také se neposuzuje nezákonnost jednotlivých úkonů v trestním stíhání, i přesto lze požadovat náhradu škody za toto nezákonné trestní stíhání dle ustanovení § 8 OdpŠk jako za nezákonné rozhodnutí o zahájení trestního řízení. (Kolba a Šuláková, 2014, s. 113)

OdpŠk posiluje v § 8 odst. 3 odpovědnost poškozeného předejít vzniku škody a to za využití všech procesních prostředků jak řádných opravných prostředků, tak i mimořádných, vyjma obnovy řízení, aby odvrátil vydání pro něj nepříznivého rozhodnutí. V opačném případě, jde toto v rámci náhrady škody poškozenému k tíži. Dle Vojtka (2012) je tedy nutné, aby poškozený brojil proti pravomocnému rozhodnutí.

Lze však poukázat na to, že není nutné, aby poškozený užil všech možných opravných prostředků, avšak je nutné, aby užil těch, které jsou přípustné a hlavně způsobilé změnit či zrušit napadené rozhodnutí. K efektivnosti opravných prostředků se také vyjádřil Ústavní soud ČR (nález, sp. zn. IV. ÚS 3719/10): „*Pravidlo vyčerpání procesních opravných pro-*

středků 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.“

U každého konkrétního případu pak OdpŠk ponechává na úvaze soudu, zda nedošlo k případu zvláštního zřetele hodného, kdy by poškozený nemusel vyčerpat všechny opravné prostředky, a přesto by byl stát nebo ÚSC odpovědný za způsobenou škodu. OdpŠk případy zvláštní zřetele hodné blíže nspecifikuje, ani nepodává jejich definici. Půjde zde například o situace, kdy poškozenému bylo znemožněno podat opravný prostředek, ať už z důvodu jeho zdravotního stavu, nepříznivé finanční situace, apod. (Vojtek, 2012, s. 105)

Dále je OdpŠk specificky upravena odpovědnost státu za škodu způsobenou omezením práva na osobní svobodu, což může vzniknout v trestním řízení. Odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím o trestu je upravena vesměs obecně, avšak odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím o vazbě je upravena specificky. V tomto případě vzniká odpovědnost státu za škodu nikoliv na základě zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost, ale vzniká na základě výsledku trestního řízení, kterým je obviněný zproštěn vinny. Lze pak dále připustit i případ, kdy byl poškozený vzat do vazby na základě nezákonného rozhodnutí o vazbě, tedy může nastat situace, kdy poškozený může žádat o náhradu škody způsobenou státem za nezákonné rozhodnutí o vazbě, ačkoliv byl v trestním řízení nakonec shledán vinným. (Mates a Severa, 2014, s. 49 – 50)

Náhradu škody pak stát neposkytuje v těch případech, kdy byla nařízena vazba v řízení o vydání nebo předání do ciziny, ovšem nevznikla-li tato škoda na základě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem. (§ 9 odst. 2 OdpŠk)

Právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o trestu v trestním řízení má odsouzený, která z části nebo zcela vykonal svůj trest, kdy v pozdějším řízení byl obžaloby zproštěn, či bylo-li takové rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost. Výjimkou z odpovědnosti státu jsou případy, které jsou zastaveny či prominuty na základě amnestie či milosti prezidenta. (§ 10 odst. 1 OdpŠk) Toto právo je pak v § 10 odst. 2 OdpŠk rozšířeno o další poškozené, kteří byli v pozdějším řízení odsouzeni k mírnějšímu trestu, za situace, kdy dřívější rozsudek byl zrušen pro nezákonnost. Náhrada škody zde náleží jen ve vztahu k rozdílu mezi vykonaným trestem a trestem, který měl být správně uložen. (Vojtek, 2012, s. 129)

Stát také odpovídá za škodu, která vznikla uložením ochranného opatření, kdy je ve většině případů zasahováno do majetkového práva a v ostatních případech i do práva na osobní svobodu. (Mates a Severa, 2014, s. 49) Poškozeným je ten, na kterém se uložené opravné opatření zrušené pro nezákonnost zcela nebo z části vykonalo. I zde podle Vojtek (2012, s. 132) bude potřeba přihlédnout při rozhodování o náhradě škody k rozdílu mezi vykonaným a později uloženým ochranným opatřením. Například v případě, kdy bylo ochranným opatřením uloženo ochranné léčení ústavní a pozdějším rozhodnutím uložena pouze ambulantní forma léčení. Dle mého názoru je při určování výše náhrady škody toto zohlednění dřívějšího a pozdějšího rozhodnutí klíčovým, neboť zde spatřuji opravdu velký rozdíl mezi například pozdějším uložením ambulantního léčení a úplného upuštění od jakéhokoliv ochranného opatření ve věci.

Na nezákonná rozhodnutí ÚSC se uplatňuje shodná úprava odpovědnosti státu v § 8 OdpŠk. OdpŠk rozlišuje rozhodnutí ÚSC v samostatné působnosti vydaná podle správního řádu a rozhodnutí nepodléhající po d režim správního řádu. Právo na náhradu škody za nezákonné rozhodnutí vydaného ve správním řízení mají nejen účastníci řízení, ale i ti, se kterými mělo být v řízení jako s účastníky jednáno, to znamená, že budou za účastníky řízení považovány i jiné osoby, jako například svědci, znalci apod. V případech, kdy nebylo rozhodováno dle správního řádu, nelze zde vymezit účastníka řízení, a proto je odpovědnou osobou ta osoba, které skutečně v důsledku tohoto nezákonného rozhodnutí vznikla škoda. Vojtek (2012, s. 219) zde podřazuje obecně závazné vyhlášky obcí či krajů, které jsou dle Vojtka určitým specifickým rozhodnutím, a pouze díky této charakteristice obecně závazných vyhlášek lze v případě jejich nezákonnosti uplatňovat odpovědnost ÚSC dle ust. § 20 odst. 2 OdpŠk, jinak v opačném případě by obecně závazná vyhláška měla být správně normativním právním aktem.

Problém obecně závazných vyhlášek vyřešila judikatura NS, kdy NS ve svém rozsudku (sp. zn. 28 Cdo 542/2011) stanovil, že zavazuje-li obecně závazná vyhláška konkrétní subjekt a ukládá-li konkrétní povinnosti, nesplňuje tak předpoklad obecnosti jako právního předpisu, a jde o individuální právní akt, tedy o rozhodnutí, za které nese odpovědnost ÚSC z titulu nezákonného rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti.

Z důvodu rozsahu této diplomové práce se více nezákonnému rozhodnutí věnovat nebudu.

3.2 Nesprávný úřední postup

Definice nesprávného úředního postupu není v OdpŠk blíže definována. Právní teoretici jako Vojtek (2012) či Mates a Severa (2014) se shodnou v tom, že nepodání přesné definice tohoto pojmu bylo úmyslem zákonodárce, zejména pro mnohotvárnost úředních postupů orgánu veřejné moci. Je pak nutné vycházet z právních teorií a z judikatury nejvyšších soudů. Vymezení pojmu - nesprávný úřední postup podal i Ústavní soud ČR (nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 36/08), který dospěl k závěru, „že nesprávným úředním postupem je každý postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jejího výkonu“.

Příléhavě definoval nesprávný úřední postup Vojtek (2012, s. 63) jako porušení pravidel předepsaných právními normami orgánem veřejné moci při jeho činnosti a to i při činnosti rozhodovací, avšak neodrážející se v samotném rozhodnutí, kdy lze za nesprávný úřední postup považovat i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí.

Kolba a Šuláková (2014, s. 71) definují nesprávný úřední postup jako každé konání či nekonání orgánu veřejné moci *při výkonu veřejné moci, které není rozhodnutím a ani takovým úředním postupem není rozhodnutí podmíněno (ovlivněno), a které je v rozporu s právním řádem České republiky.*

OdpŠk pak shodně jak u odpovědnosti státu, tak i u odpovědnosti ÚSC stanoví, že „*nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.*“ (§ 13 odst. 1 i § 22 odst. 1 OdpŠk) Z těchto ustanovení se podává, že i nečinnost orgánů veřejné správy je dle tohoto zákona považována za nesprávný úřední postup.

Právo na náhradu škody za nesprávný úřední postup je však podmíněno vznikem škody, která vznikla právě v důsledku daného nesprávného úředního postupu. (§ 13 odst. 2 a § 22 odst. 2 OdpŠk)

Z mého pohledu je nejčastější formou nesprávného úředního postupu nepřiměřená délka řízení či průtahy, proto se této formě nesprávného úředního postupu budu věnovat hlouběji. Pojmy nepřiměřená délka řízení a průtahy považuje Kolba a Šuláková (2014, s. 76) v obecné rovině za totožné. NS však vyjasnil a oddělil významy těchto pojmů (stanovisko

NS, sp. zn. Cpjn 206/2010) a to tak, že průtahy definoval jako jev, kdy orgán veřejné moci nekoná v zákonem stanovené lhůtě nebo přiměřené době, což má zpravidla za příčinu nepřiměřenou délku řízení. Právo na přiměřenou délku řízení je porušeno jen tehdy, pokud řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, bez ohledu na to, zda byly zaznamenány průtahy. Lze tedy shrnout, že k porušení práva na přiměřenou délku řízení může dojít i v případě, že nedošlo k průtahům a na druhou stranu v případě vzniku průtahů v řízení nemusí dojít k porušení práva na přiměřenou délku řízení, avšak pouze tehdy, pokud celková doba trvání řízení odpovídá zpravidla očekávané době takového řízení.

Výše uvedená definice NS se nevztahuje na ty případy, kdy je pro vykonání určitého úkonu zákonem stanovena pevná lhůta. V tomto případě je překročení této lhůty jak průtahem v řízení, tak i za nesprávný úřední postup způsobený nepřiměřenou délkou řízení. (Kolba a Šuláková, 2014, s. 76)

Je vhodné také zmínit, že situace, kdy řízení skončilo rozhodnutím, jehož se poškozený domáhal, nevylučuje odpovědnost státu či ÚSC za nesprávný úřední postup způsobený nepřiměřenou délkou tohoto řízení. (Mates a Severa, 2014, s. 54)

Ochranu před nečinností správních úřadů poskytuje již správní řád v hlavě sedmé. (§ 80 správního řádu) Dle správního řádu mají být jasné a jednoduché věci vyřízeny bezodkladně, v ostatních případech jsou v § 71 správního řádu stanoveny lhůty pro vydání rozhodnutí, kdy překročit tyto lhůty lze pouze ve výjimečných situacích za zákonem stanovených podmínek. Je-li tedy správní orgán nečinný a nekoná úkony v zákonem stanovené lhůtě, užije se ke zjednání nápravy výše zmíněná ochrana proti nečinnosti. Proti nečinnosti se lze bránit jak v řízení prvního stupně, tak i v odvolacím řízení. Ochrany proti nečinnosti ve správním řízení se mohou domáhat účastníci řízení i dotčené osoby.

Dodržování lhůt správními orgány je také dozorována nadřízenými správními orgány v rámci jejich kontrolní a dohledací činnosti. V případě zjištění nečinnosti správního orgánu je nadřízený správní orgán povinen učinit příslušná opatření proti nečinnosti. Ochrana před nečinností je uplatňována i u nadřízených správních orgánů, kdy například druhoinstanční krajský úřad kontroluje příslušené ministerstvo, a u ministerstev a jiných ústředních správních orgánů o nečinnosti rozhoduje vedoucí (ministr) příslušného ústředního správního orgánu. (Horzinková a Novotný, 2015, s. 211 – 212)

Podle Vojtka (2012, s. 149) je obecně v občanskoprávním nebo trestním řízení, zvláště ve věci samé, s ohledem na odlišný stupeň složitosti a náročnosti jednotlivých věcí, až na vý-

jimky, velice složité určit lhůtu, ve které by měl soud rozhodnout. Při určení délky takového řízení se lze opřít o obecné definice judikatury ESLP, dále pak o § 6 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, v řízení občansko-právním a v řízení trestním ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Kritéria pro určení přiměřené délky řízení jsou pak dle Kolby a Šulákové (2014, s. 87) zejména složitost případu, chování poškozeného, postup příslušných orgánu a význam předmětu řízení pro poškozeného.

Nesprávným úředním postupem je dále poškození věci v době, kdy ji správní orgán odňal vlastníkovi. Například stát odpovídá za škodu na věci, která byla způsobena nechráněním věci před poškozením při zajištění věci celním úřadem. Celní úřad je povinen vrátit věci v takovém stavu, v jakém byly věci přijaty, tedy musí zajistit odpovídající uskladnění věci ve vztahu k charakteru této věci. Stát na druhou stranu neodpovídá za škodu v případě, kdy nemá povinnost uložení věci, stát odpovídá pouze za škodu vzniklou na věci do doby, než došlo k jejímu uložení. (Vojtek, 2012, s. 152 – 153)

Za nesprávný úřední postup je pak považováno například nesprávné vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí, jenž není pravomocné, propadnutí předmětu státu, chybné účetnictví v soudním řízení, které se projeví v samotném rozhodnutí, také odběr vzorku DNA provedený v rozporu s právními předpisy, avšak v případě, kdy v přímé souvislosti s tímto došlo dotčenému k újmě. Ve vztahu k činnosti správních orgánu je nesprávným úředním postupem nesprávné poučení ve správním řízení, nesprávné poučení o odvolání či poskytnutí nesprávných informací správním orgánem mimo správní řízení. (Kolba a Šuláková, 2014, s. 104 – 110)

Za nesprávný úřední postup nelze považovat rozhodovací proces, který se projeví v obsahu vydaného rozhodnutí, proti tomuto je třeba uplatnit obecné procesní obrany. Nesprávný právní názor rozhodovacího orgánu nelze považovat za nesprávný úřední postup, i když by tento názor byl později označen za nesprávný, tento nesprávný právní názor se však může projevit jako nezákonné rozhodnutí. Dále se nelze dožadovat náhrady škody způsobené nečinností orgánů v trestním řízení, na základě kterého došlo k rozhodnutí o odložení trestního řízení. (Mates a Severa, 2014, s. 54 – 55)

Nelze odškodnit ani újmu vzniklou vlivem inflace, kdy si poškozený vlivem průtahů v řízení může koupit menší objem hmotných předmětů. Tento hypotetický rozdíl nemůže

být považován za škodu, neboť vychází z vyjádření škody v penězích přepočítané na hmotně předměty a zpět na peníze, což však neodpovídá pojetí skutečné škody tak jak je definována teorií, hmotným právem a soudní praxí. (Vojtek, 2012, s. 151)

Formy nesprávného úředního postupu jsou hojně judikovány v rozsudcích nejen nejvyšších soudů, kdy se z důvodu rozsahu práce těmito jednotlivými případy nesprávných úředních postupů dále zabývat nebudu.

3.3 Vznik majetkové škody a nemajetkové újmy

Jeden z předpokladů pro vznik odpovědnosti za škodu je vznik samotné škody. Škoda musí vzniknout nejpozději v době, kdy soud o uplatnění nároku rozhoduje. V opačném případě, je nárok uplatnění předčasně a soud takovouto žalobu zamítne, což však nebrání pozdějšímu řízení o náhradě škody, neboť zde zamítnutím žaloby není překážka věci pravomocně rozsouzené. Poškozený může požadovat náhradu škody po státu i v případě, kdy vznikl nárok na náhradu škody v důsledku nesprávného úředního postupu či rozhodnutí a poškozený již nemůže úspěšně dosáhnout uspokojení své pohledávky vůči dlužníkovi. K tomuto může dojít například ztrátou pohledávky pro průtahy v řízení nebo pro pochybení při provádění výkonu rozhodnutí a podobně. (Vojtek, 2012, s. 64)

OdpŠk definici škody blíže nespécifikuje a ani neupravuje rozsah její náhrady, proto je nutné vycházet z občanského zákoníku. (Vojtek, 2012, s. 64) Kolba a Šuláková (2014, s. 39) striktně oddělují definici škody a újmy, kdy škoda je újmou způsobenou na majetku poškozeného a nemajetková újma je škoda na jiných než majetkových právech poškozeného. Avšak ani samotný zákonodárce tuto terminologii nedodrhuje, kdy v OdpŠk mluví a označuje majetkovou škodu a nemajetkovou újmu souhrnně pouze slovem „škoda“.

Dle nyní platného občanského zákoníku je pojem škoda či újma definován široce, jako každá majetková či nemajetková ztráta, která vznikla poškozenému ze strany škůdce v důsledku nedodržení a v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti. Občanský zákoník tedy rozlišuje dvě základní formy újmy – majetkovou a nemajetkovou, kdy tyto újmy nelze od sebe rigidně oddělovat, neboť spolu mohou úzce souviset, zejména při dotčení přirozených práv.

Škodou na majetku neboli jmění dle občanského zákoníku může být přímo ztráta na poškozeném majetku, jeho reálné zmenšení, tedy skutečnou škodou a také ušlý zisk poškozeného, kdy obecně platí, že tyto dvě formy majetkové škody jsou si rovnocenné. Občanský

zákoník je zde v rozlišování a užívání terminologie slov škoda a újma preciznější, neboť slovo „škoda“ výhradně užívá v souvislosti s majetkovou škodou, neboť tuto lze vyčíslit, jde o hodnotu, o jakou se majetek poškozeného reálně sníží. (Novotný, Koukal a Zahořová, 2014, s. 18)

Nemajetkovou újmu představuje újma na osobních právech poškozeného či na osobě samotné. Je vhodné zmínit, že ačkoliv se nemajetková újma týká většinou fyzických osob, je také možné, aby za určitých okolností byla nemajetková újma způsobena i právnické osobě, neboť i tato osoba je nositelem určitých osobnostních práv. (Novotný, Koukal a Zahořová, 2014, s. 20) Blíže se nemajetkové újmě právnických osob věnovat nebudu, především s ohledem na rozsah této práce.

Jednoduše by se dalo říci, že nemajetkovou újmou je taková újma, která není škodou majetkovou, toto však není přesné vymezení. Nemajetková újma se velmi špatně zkoumá a popisuje, neboť nejde jednoduše vyjádřit v penězích jako škoda majetková. V případě náhrady nemajetkové újmy je potíží stanovit velikost této újmy a také stanovení spravedlivé náhrady újmy. (Kolba a Šuláková, 2014, s. 41)

Odpšková pak v ustanovení § 31a odst. 1 garantuje právo na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, bez ohledu na to zda v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu vznikla majetková škoda.

Kolba a Šuláková (2014, s. 43) přičítají povinnosti hradit vzniklou nemajetkovou újmu dvě základní a od sebe neoddělitelné funkce, satisfakční a morální. Satisfakční funkce se projevuje při zadostiučinění ve formě peněžitého plnění. Zároveň je cílem povinnosti náhrady nemajetkové újmy, aby škůdce uznal, že se dopustil něčeho nepatřičného a poškozenému se nějak omluvil a patřičným způsobem vzniklou újmu odčinil. Morální funkce se tedy nejvýrazněji projevuje v těch případech, kdy k zadostiučinění postačí něco jiného než peněžité plnění.

Peněžitou kompenzaci připouští v § 31a odst. 2 Odpšková jako subsidiární způsob náhrady škody za nemajetkovou újmu, který nastupuje pouze tehdy, pokud není jiné možnosti jak tuto újmu nahradit a nestačí pouhé konstatování, že došlo k porušení práva. V případě, že je přistoupeno k peněžité náhradě, má soud povinnost přihlídnout k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za kterých došlo k újmě. Jedná se zejména o zkoumání dopadu nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, jejich vlivu na pověst poškozeného, na jeho dosavadní způsob života atd. Poškozený je pak povinen tuto nemajetkovou

újmou prokázat a uvést veškeré skutečnosti, na základě kterých bude možno posoudit samotný vznik a rozsah újmy. (Vojtek, 2012, s. 283 – 284)

Úprava v § 2951 odst. 1 občanského zákoníku oproti OdpŠk primárně předpokládá poskytnutí peněžního plnění. Dle Matese a Severy (2014, s. 113) pak zůstává otázkou, jestli budou tyto dvě normy v budoucnu sjednoceny, samozřejmě ve prospěch poškozeného, dle úpravy obsažené v občanském zákoníku.

Judikatura ESLP princip povinnosti dokazování újmy u újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení narušuje, neboť dle ESLP již samotná nepřiměřená délka řízení znamená, že stěžovateli byla způsobena morální újma a žádných důkazů o této újmě není třeba vyžadovat. ESLP také dále judikoval, že u nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení je adekvátním zadostiučiněním peněžní plnění, a pouze zcela výjimečně dochází k náhradě této újmy jinou formou zadostiučinění. Nejvyšší soudy na základě judikatury ESPL stanovili, že skutečnost, že poškozený nemusí nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku nepřiměřené délky řízení dokazovat, neznamená, že nemá poškozený povinnost toto újmu vůbec tvrdit, je tedy nutné nemajetkovou újmu vyjádřit přinejmenším v žalobě. Také judikatura nejvyšších soudů se oproti zákonné dikci přiklání k judikatuře ESLP v tom, že peněžita náhrada je primárním prostředkem zadostiučinění v případě nepřiměřené délky řízení, ale zároveň stanovuje podmínky a pravidla pro užití jiných prostředků zadostiučinění. (Vojtek, 2012, s. 284 – 285)

I OdpŠk samostatně upravuje případ, kdy byla nemajetková újma způsobena nepřiměřeně dlouhým řízením či průtahy jako nesprávným úředním postupem, kdy v § 31a odst. 3 OdpŠk uvádí demonstrativní výčet kritérií, ke kterým soud přihlédne při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění, kdy však může být přihlédnuto i k jiným okolnostem. Zákodárce se zde nechal inspirovat právě judikaturou ESLP a stanovil jako kritéria zejména celkovou délku řízení, složitost řízení, jednání poškozeného, který přispěl k průtahům v řízení, zda využil všechny opravné prostředky v řízení, postup orgánů veřejné moci v průběhu řízení a celkového významu daného řízení pro poškozeného. (Vojtek, 2012, s. 286)

Nemajetková újma naopak nevzniká v případě, kdy obviněná osoba sice spáchala trestný čin, ale nemůže být na základě zákonných podmínek odsouzena. Také nemajetková újma nevznikne těm osobám, které daným řízením nesledují své oprávněné zájmy, ale uspokojí tímto své osobnostní puzení, neboli ten kdo se domáhá svého domnělého práva, jelikož

v tomto případě je objektivní význam daného řízení pro tyto osoby nulový. (Mates a Severa, 2014, s. 115)

Majetkovou škodou a nemajetkovou újmou se budu podrobněji zabývat v praktické části této diplomové práce.

3.4 Příčinná souvislost

Vznik povinnosti státu či ÚSC nahradit vzniklou škodu či újmu, je podmíněn existencí příčinné souvislosti mezi vzniklou škodou a nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. (Mates a Severa, s. 123) Dle Vojtka (2012, s. 66) musí být doloženo, že nebyl nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, nedošlo by ke škodě. Stojí-li za vznikem škody jiná příčina, odpovědnost státu či ÚSC v tomto případě nenastává.

Ke vzniku škody může přispět i více příčin, aby stát nebo ÚSC i v tomto případě odpovídali za škodu je pro existenci příčinné souvislosti nezbytné, *aby řetězec postupně nastupujících příčin a následků byl ve vztahu ke vzniku škody natolik propojen, že již z působení prvotní příčiny lze důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škodlivého následku.* Za podmínky, že prvotní příčinou bylo nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup. Naopak řetězec příčin nezakládá příčinnou souvislost v případě, kdy zde vstupuje jiná skutečnost nezávislá na nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu, která je však pro vznik škody rozhodující. (Vojtek, 2012, s. 66)

Příčinnou souvislostí se také hojně zabývá judikatura. Za zmínku je vhodné uvést názor Ústavního soudu ČR (nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 312/05), dle kterého jsou obecné soudy povinny řádně odůvodnit, zda v daném případě existuje či neexistuje příčinná souvislost mezi jednáním škůdce a vzniklou škodou. Základem pro hodnocení příčinné souvislosti je úvaha o kritériích a aplikace těchto kritériích na daný případ, aplikace teorie ochranného účelu a adekvátního kausálního nexu. Čím méně jsou nepravděpodobné určité následky, tím menší a nepravděpodobnější je i dostatečná příčinná souvislost, kdy s rostoucí pravděpodobností určitého následku přímo-úměrně roste dostatečná příčinná souvislost až k tomu bodu, kdy dojdeme k závěru, že bez této příčiny by ke škodě nedošlo. (Mates a Severa, 2014, s. 126)

Příčinná souvislost se vznikem škody musí souviset s nezákonným zrušeným rozhodnutím, aby se poškozený mohl domáhat náhrady škody u státu či ÚSC, nikoliv s rozhodnutím, kterým bylo vadné nezákonné rozhodnutí zrušeno. Příkladem lze uvést situaci, kdy bylo

pro nezákonnost zrušeno rozhodnutí o schválení výrobku do oběhu, žalobce tak pozbyl oprávnění a vznikla mu škoda ušlého zisku z prodeje výrobků, v tomto případě však škoda nevznikla v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím, ale právě v souvislosti s tím, rozhodnutím, které zrušilo nezákonné rozhodnutí a napravilo tak nezákonný stav. (Vojtek, 2012, s. 66 – 67)

Vojtek (2012, s. 157 – 158) pak v souvislosti s nesprávným úředním postupem příčinnou souvislost vylučuje v těch případech, kdy sice k nesprávnosti došlo, ale na výsledné újmě se toto podílelo jen nepřímo, a často také z přesvědčení poškozeného, jelikož bezprostřední příčinnou byla jiná okolnost. Vždy by měl být uplatněn princip gradace příčinných jevů a s dodržáním teorie adekvátnosti určit, zda v daném případě skutečně došlo k bezprostřední příčinné souvislosti.

3.5 Uplatnění nároku

Právo na náhradu škody má poškozený dle ustanovení § 14 OdpŠk nárok uplatnit nejprve u příslušného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu jako podmínku pro případné soudní řízení. V případě podání nároku u nepříslušného ústředního správního orgánu, je tento povinen žádost poškozeného postoupit příslušnému orgánu, kdy jsou účinky tohoto nároku zachovány a také se neprodlužuje šestiměsíční lhůta předepsaná pro vyřízení nároku. Tento postup předchází především zbytečným soudním řízením. Je nutno dodat, že toto ustanovení s povinností předběžného projednání nároku se nevztahuje na uplatnění nároku v případě odpovědnosti ÚSC v samostatné působnosti. (Vojtek, s. 183 – 185)

Mates a Severa (2014, s. 133) oceňují neformálnost těchto žádostí o náhradu škody, a také to, že ústřední správní úřady nejsou při postupu vyřizování těchto žádostí vázány normami správního práva, tudíž se nejedná o výkon veřejné moci a nelze z tohoto jednání ústředních správních orgánů usuzovat nesprávný úřední postup. Dále považují toto řešení pro poškozené výhodnější a také levnější, především při nesporném nároku, kdy tento postup svědčí i státu samotnému.

S tímto názorem Matese a Severy (2014) souhlasím, avšak za podmínky, že ústřední správní úřady vyřizují tyto žádosti efektivně, spravedlivě a více méně jednotně, tak aby byl zákonodárcem zamýšlený záměr vyhnout se nadměrnému počtu soudních řízení naplněn. Z vlastní zkušenosti však vím, že praxe je diametrálně odlišná, kdy žadatel u ústředního správního úřadu většinou neuspěje, na rozdíl u pozdější žaloby podané před soud.

K tomuto závěru dospěl i veřejný ochránce práv, kdy jeho poznatky a výsledky šetření výstižně shrnul a popsal časopis Právní rozhledy (2012), kdy poukázal na návrh legislativních řešení nedostatků při aplikaci OdpŠk veřejného ochránce práv, avšak toto doporučení tehdejší vláda přijala, bez jakéhokoliv dalšího legislativního opatření, čímž takto podpořila stávající nesprávnou praxi ministerstev a dalších ústředních správních úřadů při aplikaci OdpŠk.

Veřejný ochránce práv poukazoval především na to, že ústřední správní úřady žádosti o náhradu škody nebo přiměřeného zadostiučinění nevyřizují stejným způsobem, nebo dokonce odmítají a priori dobrovolně odškodňovat za chyby či za porušení zákona, kterých se stát dopustil. Veřejný ochránce práv toto považuje za nedodržení principů dobré správy, kdy je toto jednání úřadů dokonce v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, judikaturou českých soudů i s ESPL. Ve vztahu k nemajetkové újmě, má veřejný ochránce práv za to, že potvrzení této nemajetkové újmy je na dotčeném ústředním orgánu, který má zároveň povinnost uvést skutečnosti vylučující pravdivost žadatelova tvrzení. Veřejný ochránce práv pak dále konstatuje, že stát následně kompenzuje přiměřeným zadostiučiněním vzniklou nemajetkovou újmu, proto je dle něj potřebné, aby bylo v tomto případě postupováno rychle a až na výjimečné situace v penězích v dostatečné výši.

Z šetření veřejného ochránce práv vyplynulo, že ústřední správní orgány na žádosti nereagují, neodpovídají, či své závěry neodůvodňují. V některých případech dokonce zjistil absolutní nemožnost dobrovolného plnění s odkazem na zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, či na nedostatek finančních prostředků, které jim byly svěřeny. Za ústřední správní úřady dodržující principy dobré správy veřejný ochránce práv označil Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra a Český úřad zeměměřičský a katastrální.

Dle veřejného ochránce práv proces předběžného projednávání nároku na odškodnění nemá, smysl zachovávat, když není skutečně účinným kompenzačním prostředkem nápravy (tak to ČR reprezentuje u ESPL), kdy v tomto případě jde fakticky o nedůvodnou překážku přístupu jednotlivce k soudu. Regresivní úprava by pak měla obsahovat i odpovědnost ústředních správních úřadů za systémová selhání a také zohlednit smíšený model veřejné správy. Na závěr veřejný ochránce práv doporučil vládě komplexní novelizaci OdpŠk a to tak, aby fakticky naplnil čl. 36 LZPS.

Se závěrem veřejného ochránce práv souhlasím a je více než znepokojující, že vláda, po-
tažmo zákonodárci se s tímto nevyhovujícím stavem tzv. předběžného uplatnění nároku
řádne a zákonně vypořádali. O to více je zarážející, že doporučení veřejného ochránce
práv, jako ochránce základních práv a svobod osob před jednáním úřadů a dalších institucí
(Sládeček, 2013, s. 401), nebyla v tomto směru brána zákonodárcem vůbec v potaz, kdy
v tomto případě je smysl a cíl veřejného ochránce práv nenaplněný a degradovaný.

Ústřední správní úřady a ministerstva mají povinnost žádost o uplatnění nároku projednat a
rozhodnout o ní do šesti měsíců od uplatnění tohoto nároku poškozeným. Možnost podání
žaloby má poškozený až v tom případě, kdy marně uplyne šestiměsíční lhůta od uplatnění
nároku poškozeným u ústředního správního orgánu. (§ 15 odst. 1 a 2 OdpŠk) Více
k tomuto bude rozebráno v praktické části této diplomové práce.

V ustanovení § 12 OdpŠk jsou pak stanoveny důvody, dle které vylučují nárok na náhradu
škody způsobenou rozhodnutím o vazbě, trestu či ochranném opatření. Jde o dvě skupiny
důvodů, kdy do první patří kromě vlastního zavinění poškozeného také důvody zproštění
obžaloby nebo zastavení trestního stíhání. Do druhé pak patří způsoby ukončení trestního
řízení, kde není vinna obžalovaného zřejmá. (Vojtek, 2012, s. 134)

3.5.1 Promlčecí lhůty

OdpŠk dále v § 32 upravuje délku a počátek běhu subjektivní promlčení lhůty, během kte-
ré musí být nárok na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným
úředním postupem uplatněn. Promlčení lhůty u rozhodnutí o vazbě, trestu nebo
ochranném opatření je postupováno podle samostatné úpravy v § 33 OdpŠk, kdy se blíže
těmito lhůtami pro rozsah diplomové práce nebudu zabývat.

Subjektivní promlčení doba pro uplatnění nároku na náhradu majetkové škody je tři roky,
stejně jako obecná promlčecí lhůta podle občanského zákoníku. U škody způsobené ne-
správným úředním postupem začne běh promlčecí lhůty od doby, kdy se poškozený o takto
způsobené majetkové škodě dověděl. Promlčecí lhůta u majetkové škody způsobené nezá-
konným rozhodnutím začíná běžet splněním podmínky odpovědnosti, tedy zrušením nebo
změněním rozhodnutí pro nezákonnost. Nejpozději však lze tento nárok na náhradu škody
uplatnit do deseti let od doručení nezákonného rozhodnutí, jedná se tedy o objektivní pro-
mlčecí dobu. Tato desetiletá lhůta je vyloučena u škody na zdraví, kdy u této škody platí
pouze subjektivní promlčení doba. (Vojtek, 2012, s. 323 – 324)

Počátek promlčecí lhůty u nemajetkové újmy je vázán na vědomost o tom, že k této újmě došlo, tedy nemajetková újma se promlčí „za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě“ (§ 32 odst. 3 OdpŠk). V případě že vznikla nemajetková újma příčinou nepřiměřené délky řízení, promlčecí doba v tomto případě neuplyne dříve než šest měsíců po skončení daného řízení. Nejpozději se lze nemajetkové újmy domáhat do deseti let od okamžiku nesprávného výkonu veřejné moci, jako nejbrzčí doby, kdy může k nemajetkové újmě dojít. Rozdílně je tomu v případě trestního stíhání, kdy subjektivní promlčení doba začne běžet od okamžiku, kdy bylo poškozenému oznámeno rozhodnutí o zastavení trestního stíhání. (Kolba a Šuláková, 2014, s. 167 – 171)

Podle Kolby a Šulákové (2014, s. 172) by bylo nespravedlivé, kdyby tak krátká promlčecí doba u nemajetkové újmy byla ještě krácena tím, že důvodnost žádosti o náhradu škody by musel nejprve posuzovat ústřední správní orgán. OdpŠk však v ustanovení § 35 stanoví, že promlčecí doba, jak subjektivní tak i objektivní neběží (Vojtek, 2012, s. 339), po dobu kdy je nárok posuzován ústředním správním orgánem.

3.6 Regresivní úhrada

Stát může požadovat regresivní úhradu za vzniklou škodu po úředních osobách vykonávajících veřejnou moc a i po ÚSC, jestliže ke škodě došlo při výkonu v přenesené působnosti. ÚSC v jejich samostatné působnosti mají také právo regresu a to vůči těm co se podíleli na výkonu veřejné moci, ale také vůči státu či kraji ve specifických případech, kdy byl ÚSC nucen se řídit nesprávným právním názorem těchto orgánů. (Vojtek, 2012, s. 202 – 203)

Mates a Severa (2014, s. 148) považují za základní funkci regresivní náhrady především tu, aby osoby, které se účastní na výkonu veřejné moci, byly za tento výkon odpovědny a vedeny k odpovědnému výkonu jejich práce tak, aby nedocházelo k porušování práv osob, vůči kterým veřejnou moc vykonávají.

Ráda bych upozornila na zákonnou formulaci „*může požadovat*“, kdy se tak státu či ÚSC dává prostor, aby sami rozhodli, zda tohoto práva využijí. V nedávné minulosti se objevily pokusy možnost státu a ÚSC změnit na povinnost, kdy by tyto povinné subjekty ze zákona museli po úředních požadovat vyplacení regresivní úhrady. (např. Šrámek, 2014) Tato úprava, stanovující povinnost úředníků, soudců či ÚSC uhradit státu či ÚSC regresivní úhradu, je dle mého názoru vhodným preventivním prvkem, aby k nezákonným rozhodnutím a především k nesprávným úředním postupům v budoucnu již nedocházelo. Avšak stojí

za zváženu, zda by tyto regresivní náhrady nebyly například pro běžné úředníky likvidační, neboť je jejich plat několikanásobně menší než například plat soudců. Také je pak dle mého názoru vhodné vzniklý vadný stav posoudit, zda za něj skutečně může pouze práva neznalý úředník, či se na jeho chybě podílí celý systém veřejné správy, jenž zaměstnává nedostatečně proškolené či zákona znalé úřední osoby, nebo zda dokonce nebyly tyto úřední osoby nuceny ze strany nadřízených postupovat určitým požadovaným způsobem, o který byl pak shledán vadným.

Regresivní úhrada se požaduje v plné výši, není omezená, limitována je pouze v těch případech, kdy úřední osoby či ÚSC uhradili regresivní náhradu a teď ji požadují po osobách, které se na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu jen podíleli. (Mates a Severa, 2014, s. 149 – 151)

OdpŠk připouští následující limitace. Osoby, které způsobily odpovědnost státu za škodu a jsou v pracovněprávním, služebním či obdobném poměru, poskytnou regresivní náhradu do výše čtyřnásobku průměrného měsíčního výdělku v případě nedbalostního jednání. Ostatní osoby, vykonávající pravomoci například z titulu čestné funkce, jsou odpovědní, uhradit regresivní náhradu v rozsahu jedné šestiny částky, která byla vyplacena poškozenému, maximálně však do částky 5.000,- Kč, opět zde platí pravidlo - vyjma úmyslného zavinění. Regresivní náhradu lze považovat po soudcích či státních zástupcích pouze tehdy, pokud byla jejich vina na vydání nezákonného rozhodnutí či nesprávném úředním postupu prokázána v kárném nebo v trestním řízení. (Vojtek, 2012, s. 206 – 207)

Mates a Severa (2014, s. 151) poukazují na chybějící právní úpravu, kdy v OdpŠk chybí úprava regresu v tom případě, kdy by ke škodě došlo následkem činnosti kolegiálního orgánu, který ve věci rozhoduje většinovým hlasováním všech jeho členů. Z OdpŠk vyplývá, že by odpovědnost měli nést všichni hlasující členové. Problém je spatřován především v tom, kdy jeden či více členů z kolegiálního orgánu byli při hlasování přehlasováni a oni i tak nesli důsledky tohoto aktu. Na jednu stranu se dá vycházet z toho, že tito členové si museli být vědomi určitých rizik a odpovědnosti ještě než danou funkci převzali. Na druhou stranu by stačilo provést důkazem, jak jednotliví členové hlasovali, avšak k tomuto chybí právní úprava. Podle mého názoru by v takovýchto případech mělo být vždy zkoumáno, jak jednotliví členové kolegiálních orgánů hlasovali, neboť by se zde mělo zkoumat subjektivní zavinění úředních osob, i když tyto osoby rozhodovaly jako kolegiální orgán.

OdpŠk v ustanovení § 17 odst. 6 vylučuje z regresivní úhrady ty osoby, které se podílely na nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu na příkaz nadřízeného, s výjimkou kdy se tímto uposlechnutím příkazu dopustili trestného činu. Odpovědnost v tomto případě nese ten, kdo dal tento vadný podnět k činnosti. Dle Matese a Severy (2014, s. 152) se výjimka spáchání trestného činu vztahuje i na správní delikty uplatněním pravidla *a maiori ad minus*.

Stát nebo ÚSC mají právo požadovat regresivní úhradu pouze v případě, že tato škoda byla způsobena zaviněným porušením povinností dané úřední osoby. Zákon toto zavinění blíže nspecifikuje, tudíž stačí zavinění i z nedbalosti nevědomé. Je-li škoda zaviněna více osobami, užije se zde dílčí odpovědnost a odpovídají za regres dle své účasti, či dle rozhodnutí soudu odpovídají rukou společnou a nerozdílnou, jak je upraveno v § 2916 občanského zákoníku.

Soud má pak možnost moderace, tedy právo nížit regresivní úhradu s přihlédnutím zejména k tomu, jak ke škodě došlo, k osobním a majetkovým poměrům škůdce a i k jiným kritériím, které nejsou výslovně jmenovány v zákoně. Moderace je přípustná pouze v případě, že byla škoda způsobena nedbalostním jednáním, u úmyslného jednání snížení regresivní náhrady nelze. (Mates a Severa, 2014, s. 152 – 153)

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 ANALÝZA VYBRANÝCH SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ K TYPŮM ÚJMY VZNIKAJÍCÍ PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI

Úvodem praktické části této diplomové práce chci stručně vymezit a uvést, jakým způsobem je analýza vybraných soudních rozhodnutí koncipována a členěna. Zaměřím se na vybrané judikáty především z oblasti veřejné správy, kdy škoda vznikla v důsledku jednání či nejednání správních orgánů ve správním řízení, jenž zásadněji ovlivňují praxi především při realizaci OdpŠk, žádosti a domáhání se náhrady škody, jak jsem odkazovala v teoretické části této práce.

Jednotlivá vybraná soudní rozhodnutí, především nejvyšších soudů, rozebírám v jednotlivých podkapitolách. Nejprve věcně nastíním jádro sporu, uvedu předešlá rozhodnutí a závěry nižších soudů v dané věci, také názory obou dvou stran (žalobce i žalovaného) na projednávanou věc a poté podrobně rozeberu hodnocení a závěr soudu se všemi výsledky a následky nejen pro strany sporu, ale také pro budoucí rozhodování soudů či správních orgánů.

4.1 Majetková škoda

Představa majetkové škody ze strany poškozených se v praxi velice často liší od představy škůdce, tedy v tomto případě státu či ÚSC a také samotných soudů, jak o velikosti nebo dokonce o samotné existenci vzniklé majetkové škody. Není proto ojedinělým případem, kdy se spor o nárok na odškodnění za vzniklou majetkovou škodu dostane až před nejvyšší soudy ČR.

Z důvodu rozsahu této práce jsem vybrala dva judikáty, jenž objasňují vznik majetkové škody a také co vše lze za majetkovou škodu označit a započítat do výsledné částky, a co naopak za majetkovou škodu označit nelze.

4.1.1 Ušlý zisk při zaplacení nezákonně uložené sankce

NS zde v rozsudku ze dne 23. 8. 2007, sp. zn. 25 Cdo 296/2006 řešil spor, kdy se žalobkyně (akciová společnost) domáhala vůči žalovanému státu zaplacení náhrady škody ve výši ušlého výnosu z připsaného úroku včetně povinného odvodu daně z příjmu z pokuty, jež činila 7 milionů korun, kterou žalobkyně zaplatila jako pokutu uloženou rozhodnutím Ministerstva pro hospodářskou soutěž (dnes Úřad pro ochranu hospodářské soutěže).

Tato pokuta byla žalobkyni vrácena, neboť rozhodnutí o uložení pokuty bylo zrušeno pro nezákonnost Vrchním soudem v Praze. Městský soud v Brně svým rozsudkem uložil státu povinnost zaplatit žalobkyni požadovanou výši náhrady škody (vyčísleného úroku). Tento soud prvního stupně vycházel ještě ze zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, kdy usoudil, že za neexistence nezákonného rozhodnutí by žalobkyně nezaplatila pokutu a nepřišla by tímto o výnosy z úroku za dobu od zaplacení nezákonné pokuty po její vrácení. Žalovaná strana se svou námitkou nedostatečné aktivní legitimace neuspěla, neboť dle soudu všechna práva dané společnosti přešla na kupujícího tedy na žalobkyni.

Krajský soud v Brně na základě odvolání žalovaného však rozsudek soudu prvního stupně změnil, kdy žalobu zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Krajský soud v Brně na rozdíl od soudu prvního stupně měl za to, že v tomto případě nemohl přejít na základě smlouvy o prodeji podniku nárok na náhradu škody na žalobkyni. Odvolací soud měl za to, že žalobkyně požaduje rozdíl v ceně peněz zaplacené pokuty na začátku a na konci daného období, kdy tato pokuta byla nezákonně stanovena a vybrána státem, tedy předešlá společnost v likvidaci s ní nemohla nakládat. Tato cena peněz představující hypotetickou škodu, jiné vyjádření inflace či diskontní ceny však dle odvolacího soudu nemůže být škodou, neboť společnost s touto cenou peněz nepodnikala.

Žalobkyně proti tomuto rozsudku odvolacího soudu podala dovolání a namítala především nesrozumitelnost, nejasnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, jelikož odvolací soud neuvedl, z čeho vycházel a na základě čeho označil diskontní (úrokovou) sazbu České národní banky za pouhé vyjádření inflace, což žalobkyně považovala za zcela absurdní, kdy nelze zaměňovat tyto dva rozdílné nástroje měnové politiky. Žalobkyně zdůrazňuje, že jí vznikla skutečná, a ne hypotetická škoda, kdy její právní předchůdce přišel o výnosy z úroků, se kterými žalobkyně pak nemohla nakládat. Žalobkyně pak poukázala na analogii s daňovým právem, kde je u daňového přeplatku vrácen i výnos z tohoto přeplatku, tedy úrok z přeplatku.

Oproti tomu žalovaný si byl jist, že vychází z jasně zjištěného skutkového stavu a jeho rozhodnutí je jasné a srozumitelné. Dále žalovaný trval na tom, že správně označil, že žalobkyně žádá tzv. hypotetickou náhradu škody, která však není újmou a ani ušlým ziskem, kdy dle žalovaného nemůže být ušlý zisk vyjádřen paušálem, tedy váženou úrokovou mírou, která dle žalovaného nemá podklad v reálných zdrojích zisku poškozeného.

NS dospěl k závěru, že dovolání je důvodné. NS nesouhlasí se závěrem odvolacího soudu v té části, že by šlo o tzv. hypotetickou škodu. NS při rozsahu náhrady škody vychází z občanského zákoníku (v té době platného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), ze kterého vyplývá, že se jako škoda hradí poškozenému to, co ušlo, tedy ušlý zisk. Ušlý zisk pak dle NS je ušlým majetkovým prospěchem, kdy nedošlo ke zvětšení majetku (vyjádřeného v penězích) poškozeného, který šlo očekávat ve vztahu k pravidelnému běhu věci, pokud by však nedošlo k určité škodné události. S tímto NS spojil i protiprávní odebrání věci, se kterou pak poškozený nemohl nakládat tak, aby dosáhl zisku a tímto mu také vznikla škoda ušlého zisku. Toto protiprávní odebrání lze dle NS vztáhnout i na peněžitou částku, se kterou nemohl poškozený po určitou dobu hospodařit, neboť touto částkou zaplatil nezákonně uloženou pokutu, kdy rozhodnutí o této pokutě bylo později pro nezákonnost zrušeno a pokuta vrácena.

Proto v tomto konkrétním případě NS vyslovil, že pokud žalobkyně nemohla po určitou dobu s finančními prostředky nakládat, neboť byly užity na zaplacení nezákonně uložené pokuty, vznikla žalobkyni reálná škoda ušlého zisku, kterého by žalobkyně při běžném nakládání s těmito penězi za normálních okolností dosáhla. Žalobce pak musí prokázat, že by skutečně mohl daný zisk očekávat, pokud by nemusel zaplatit pokutu uloženou mu na základě nezákonného rozhodnutí.

NS taktéž přiznal, podobně jako soud prvního stupně, že na kupujícího přecházejí všechna vlastnická práva a závazky prodávané společnosti. Vychází přitom z v té době platného obchodního zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník).

V závěru NS shrnul, že se skutečně jedná o materiální škodu, která žalobkyni vznikla v důsledku nezákonného rozhodnutí, kdy žalující společnost musela zaplatit pokutu a určitou dobu nemohla s těmito finančními prostředky disponovat. Materiální škodu pak představuje ušlý zisk z odvedené částky, která patří společnosti a souvisí s její činností. Nárok na náhradu škody vznikl již předchůdci a stal se součástí podniku, tudíž v návaznosti na obchodní zákoník v části o prodeji podniku tato pohledávka přešla na žalobkyni, jež předchozí společnost koupila.

NS proto žalobkyni přiznal celou požadovanou částku, tak jak učinil i soud prvního stupně, kdy tento rozsudek ovlivnil rozhodování o výši majetkové újmy. Na základě tohoto rozsudku NS poškozený může v rámci vyčíslení ušlého zisku započítat i úroky ze zaplacené pokuty, která byla uložena na základě rozhodnutí, jež bylo zrušeno pro nezákonnost. Úro-

ky jsou počítány za dobu, kdy poškozený nemohl s finančními prostředky, ve výši nezákonně vybrané pokuty, nakládat. Počítá se tedy doba od zaplacení pokuty do data vrácení nezákonně vybrané pokuty.

4.1.2 Náklady zastoupení ve správním řízení

ÚS v usnesení ze dne 22. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 302/07 řešil situaci, kdy se stěžovatel domáhal po žalované ČR (Ministerstvu dopravy) náhrady škody, která mu byla způsobena na základě nezákonného rozhodnutí.

Stěžovatel byl rozhodnutím správního orgánu prvního stupně shledán vinným z přestupku, kdy však toto rozhodnutí bylo na základě odvolání odvolacím správním orgánem zrušeno a řízení o tomto přestupku zastaveno, jelikož spáchání přestupku nebylo stěžovateli prokázáno. Stěžovatel má za to, že tímto bylo prokázáno, že řízení o přestupku bylo nedůvodné a nezákonné, proto stěžovatel požadoval náhradu škody, která vznikla tímto nezákonným rozhodnutím, kdy do této škody započítal náklady na právní pomoc, úšlou mzdu za cestu a účast na jednání před správním orgánem prvního stupně, výdaje na cestu osobním automobilem a náklady na tři poštovní zásilky zaslané správním orgánům v souvislosti s tímto přestupkovým řízením.

Městský soud v Brně žalobě na náhradu škody z části vyhověl a státu stanovil povinnost zaplatit náhradu škody ve výši nákladů na právní pomoc a na poštovní zásilky, ostatní požadované náklady soud prvního stupně zamítl jako neprokázané.

Odvolací soud potvrdil zamítavý výrok soudu prvního stupně a výrok o přiznání nároku na náhradu škody změnil, kdy tento nárok zamítl. Odvolací soud odůvodnil, že právní zastoupení ve věci nemůže být majetkovou škodou vzniklou v příčinné souvislosti s přestupkovým řízením, neboť ze spisového materiálu se nepodává, že by stěžovatel byl zastoupen v řízení advokátem, kdy pouhé konzultace dle odvolacího soudu nelze ve správním (přestupkovém) řízení považovat za škodu, jenž vznikla v příčinné souvislosti s daným správním řízením. Nadto se odvolací správní soud odkázal na OdpŠk, kdy lze náhradu škody požadovat v důsledku zrušení či změnění pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost, tedy rozhodnutí vykonatelné. V tomto případě však rozhodnutí nenabýlo právní moci a ani nebylo vykonatelné, jelikož podané odvolání mělo odkladného účinku.

Ústavní stížností se stěžovatel domáhal zrušení rozsudku soudu prvního stupně i odvolacího soudu. Stěžovatel ve stížnosti uvedl, že je třeba na přestupkové řízení nahlížet jako na

trestní řízení a v analogii uplatnit tu skutečnost, že má stěžovatel právo na náhradu škody podobně jak v trestním stíhání, kdy je toto stíhání, které si stěžovatel nezavinil sám, proti němu zastaveno, tedy neskončilo odsuzujícím rozsudkem.

ÚS musel konstatovat, že obsahem ústavní stížnosti je především kritika nesprávného právního posouzení věci soudy, což však nepatří do kompetence ÚS, který rozhoduje v případech, kdy bylo zasaženo do základních práv a svobod, tedy náplní ÚS není rozhodování, zda soudy podaly rozumný a předvídatelný výklad právních norem. V mezi této limitace ÚS musel tuto stížnost posoudit jako zjevně neopodstatněnou, avšak ÚS se dále vyjadřuje k namítaným skutečnostem ze strany stěžovatele.

ÚS dal za pravdu odvolacímu soudu a potvrdil, že nevykonatelné rozhodnutí nemůže způsobit škodu, tedy ani v tomto případě nemohlo zrušené rozhodnutí pro nezákonnost, které nenabílo právní moci a nebylo vykonatelné, způsobit škodu stěžovateli.

Dále ÚS má za to, že újmy, kterých se stěžovatel domáhal, jsou svým charakterem náklady řízení. Ačkoliv dle zákona náklady ve správním (či přestupkovém) řízení, které vznikly účastníkovi řízení nese účastník, „nemůže znamenat, že co nelze žádat z titulů náhrady nákladů řízení, lze - bez dalšího - požadovat z titulu náhrady škody“. (Usnesení ÚS, sp. zn. III. ÚS 302/07)

Nemožnost analogického užití ustanovení § 9 – 12 OdpŠk ve vztahu k rozhodnutím vydaných v přestupkovém řízení se vyjádřil již v minulosti NS v rozsudku ze dne 20. 2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 453/2001, se kterým se ÚS ztotožňuje.

K námitce stěžovatele, že bylo zasaženo do jeho základních práv zaručených v čl. 36 odst. 3 LZPS, ÚS nepřihlíží, neboť uplatnění tohoto práva stanoví zákon, dle č. 36 odst. 4 LZPS, který soudy v daném případě aplikovali.

I když ÚS soud odmítl ústavní stížnost jako neopodstatněnou, jelikož stěžovatel nenamítal, že bylo zasaženo do jeho ústavně zaručených práv či svobod, přesto se z tohoto usnesení ÚS podává, že v případě, že nelze žádat náhradu nákladů řízení, neznamená, že tyto náklady lze požadovat jako náhradu škody dle OdpŠk. Také zde ÚS vyslovil souhlasného postoje s NS ve věci analogie trestního řízení a přestupkového řízení, kdy ve vztahu k OdpŠk nelze rozhodnutí v řízení trestním (rozhodnutí o vazbě, trestu či ochranném opatření) vztahovat v analogii na rozhodnutí o přestupcích, tedy nelze se v tomto kontextu ani domáhat náhrady škody.

S názorem ÚS a také odvolacího soudu v této věci plně souhlasím, a to především v tom, že nevykonatelné rozhodnutí nemůže způsobit žádnou škodu. Otázkou však zůstává, zda by obviněný z přestupku dosáhl zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v odvolacím řízení bez právní pomoci či bez osobní účasti na ústním jednání před správním orgánem. Je také pravdou, že přestupky se v poslední době poměrně rychle přibližují svou charakteristikou a právní definicí čím dál tím více k trestním činům, například novela zákona č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon, ve znění pozdějších předpisů, či nový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění, kdy se stírají některé základní odlišnosti a znaky mezi přestupky a trestnými činy, například v promlčecích lhůtách a řízení o přestupcích se tak stává právně a procesně složitější.

Dle mého názoru se člověk nezabývající právem nedokáže sám účinně obhájit v odvolacím řízení o přestupku, kdy z vlastní praxe vím, že odvolací správní orgány v případě nekvalitního odvolání případné chyby v řízení či v samotném rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dokáží „přehlédnout“. Ovšem představa, že by mohl každý žádat o náhradu nákladů řízení, vzniklých především při odvolacím řízení (v případě užití analogie s trestním právem), je dle mého nereálná a pro samotný stát jak finančně, tak i administrativně dosti náročná.

4.2 Nemajetková újma

Nemajetková újma je jedním z nejčastějších sporných otázek při uplatňování nároku na náhradu této škody způsobené veřejnou mocí, tedy i judikatura nejvyšších soudů řeší značné množství sporných otázek v této věci. Z důvodu rozsahu této práce a mého zaměření, rozebírám níže judikát NS, který stanovil, že je v případě nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem nutné rozlišovat mezi soudním řízením a konkrétním typem správního řízení, neboť v jednotlivých případech se k prokazování a uplatnění nemajetkové újmy postupuje rozdílně.

4.2.1 Náhrada nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku správního řízení

NS se v rozsudku ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014 zabýval případem, kdy se stěžovatelka domáhala náhrady nemajetkové újmy po žalované ČR (Ministerstvu pro místní rozvoj), která jí byla způsobena nepřiměřenou délkou řízení o stavebním povolení na stavební úpravy a nástavbu rodinného domu. Žalobkyně jako následek nepřiměřené délky řízení popsala, že se její nemajetková újma projevila na jejím psychickém a zdravotním

stavu, kdy trpí bolestí hlavy i očí, nespavostí, velkým úbytkem na váze, a dokonce ji v noci pronásledují noční můry a je vždy ve stresu, když očekává dopis od stavebního úřadu. Žalobkyně požadovala za tuto nemajetkovou újmu zaplacení částky 850 tisíc korun.

Obvodní soud pro Prahu 1 jako soud prvního stupně návrh na zaplacení výše uvedené částky zamítl, ale uložil žalované povinnost se žalobkyni písemně omluvit, zaplatit jí částku 150 tisíc korun a proplatit žalobkyni náhradu nákladu řízení ve výši přes 40 tisíc korun. Odvolací správní soud (Městský soud v Praze) snížil částku vyplacenou žalobkyni za nemajetkovou újmu na 60 tisíc korun a snížil náklady řízení na oba dva soudy vyplácené žalobkyni na 9 196 korun.

Odvolací soud se ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně především v tom, že byla skutečně porušena povinnost orgánů ÚSC v přenesené působnosti, kdy ve stavebním řízení nerozhodli v přiměřené lhůtě a v souvislosti s tímto nepřiměřeně dlouhým řízením vznikla žalobkyni nemajetková újma. Také se odvolací soud ztotožnil s tím, že v této věci nepostačí pouhá omluva, ale je nutné poskytnout žalobkyni zadostiučinění vyčíslené v penězích. Odvolací soud nesouhlasil s přiřknutím základní výše zadostiučinění 150 tisíc korun, tak jak učinil soud prvního stupně. Městský soud v Praze snížil tuto základní částku o 20 % jelikož je stavební řízení skutkově i právně složité. Dále tuto částku soud snížil ještě o dalších 40 % neboť zhodnotil, že věc má pro žalobkyni jen malý význam, neboť toto stavební řízení neohrožovalo její základní existenční jistoty, kdy nebyla vystavena negativním následku pravomocného stavebního povolení, taktéž žalobkyni hrozilo maximálně zhoršení kvality bydlení nikoliv například pokles tržní ceny nemovitosti. Na druhou stranu odvolací soud nepovažoval za relevantní argumenty žalované strany, která se domáhala řádově nižších částek a také spatřovala neslučitelnost zadostiučinění ve formě omluvy a zároveň v penězích.

Proti tomuto rozhodnutí odvolacího soudu podala žalobkyně dovolání s tím, že se soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, kdy je nutné u napadeného rozhodnutí objasnit otázku hmotného práva.

Žalobkyně namítala, že odvolací soud nesprávně právně posoudil věc, kdy dle žalobkyně nebylo stavební řízení natolik skutkově a právně složité, aby trvalo více než 10 let. Dále žalobkyně namítala, že jí nebylo umožněno odvolacím soudem se ve věci řádně vyjádřit a taktéž jí odvolací soud dával najevo svou nadřazenost. Další vadu v řízení žalobkyně spatřovala v tom, že jí soud prvního stupně zamítl návrh na spojení projednávané věci s jinou

věcí vedenou před Obvodním soudem pro Prahu 1, kdy toto řízení posléze bylo usnesením zataveno z důvodu překážky litispendence. Žalobkyně tedy požadovala po dovolacím soudu, aby rozhodl tak, aby žalovaná strana byla povinna se jí omluvit a zaplatit částku 2 200 000 korun a náhradu nákladů řízení, a zároveň, aby bylo zrušeno nezákonně zahájené územní řízení sloučené se stavebním řízením. Žalobkyně pak dále požadovala, aby NS přikázal věc k ÚS z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení. Žalovaná strana se k tomuto nevyjádřila, avšak proti rozhodnutí odvolacího soudu podala také dovolání.

Žalovaná ČR namítala, že pro úspěšné uplatnění nároku na odškodnění za nemajetkovou újmu je zapotřebí, aby poškozená vznik této újmy prokázala. Žalovaná tak vytýká soudům, že se vznikem nemajetkové újmy vůbec nezabývaly. Dále poukázala na to, že judikatura ESLP sice stanovila, že nemajetková újma se nemusí prokazovat, avšak vznikla-li primárně nepřiměřenou délkou soudního řízení, tedy že se rozsudky ESLP vztahují pouze na řízení před soudy, ale netýkají se správních řízení. Dále má žalovaná za to, že lhůty byly ve stavebním řízení dodržovány, avšak řízení bylo několikrát přerušováno, kdy neběžely ani lhůty, tedy k průtahům v řízení sice došlo, ale jednotlivé úkony byly činěny pravidelně a nedá se hovořit, že by správní orgány byl nečinné. Žalovaná opět setrvává na svém názoru, že soudy pochybily, když jako formu zadostiučinění stanovili povinnost písemně se omluvit a současně přiznali peněžní plnění. Žalovaná navrhovala, aby byl rozsudek odvolacího soudu zrušen a věc byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalobkyně se k dovolání žalované vyjádřila, kdy z obsahu dovolání vylýnula hlavní otázka, jenž se stala hlavním jádrem sporu. A to ta, zda je třeba existenci nemajetkové újmy ve správním řízení prokazovat, zda je na místě činit či nečinit v této věci mezi soudními a správními řízeními rozdíl. Žalobkyně taktéž uvedla, že popsat formu nemajetkové újmy a dokazovat ji s cílem dosažení odškodnění v případě průtahů v řízení je v zásadě nesplnitelným požadavkem.

NS u dovolání shledal přípustné posouzení právní otázky, kterou se ještě judikatura dovolacího soudu doposud nezabývala a to, zda se i na správní (stavební) řízení vztahuje čl. 38 odst. 2 LZPS a čl. 6 odst. 1 Úmluvy v souvislosti s tím, zda je na posuzování nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou správního řízení aplikovatelný názor ESLP.

NS dospěl k následujícímu. Dle NS čl. 38 odst. 1 LZPS hovoří výhradně o řízeních soudních, čl. 38 odst. 2 LZPS sice výslovně nestanoví, že se práva vztahují pouze na soudní řízení, avšak tento navazuje a odstavec první, tudíž se toto také vztahuje především na

soudní řízení, kdy je zde mimo jiného upraveno i právo na projednávání věci veřejně, což není znakem správního řízení. NS shrnul, že pokud soudy vycházely z čl. 38 odst. 2 LZPS posoudili právo žalobkyně na přiměřenou délku správního řízení nesprávně.

NS pak vyložil znění čl. 6 odst. 1 Úmluvy, kdy tento sice hovoří o soudech, avšak tento pojem judikatura ESLP vykládá široce, může se také jednat i o jiný orgán, který dle vnitrostátního práva není soudem, avšak rozhoduje o občanských právech nebo závazcích účastníka. ESLP pak ve vztahu k aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy dále dovodil, že nestačí pouze slabý vztah stěžovatelů k jejich civilním právům a závazkům, ale musí se přímo týkat jejich existence. Při určování, zda na dané řízení dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je nutné, aby toto řízení splňovalo tři podmínky, kdy nedodržení jedné způsobuje, že na toto řízení daný článek nedopadá. První je, že je řízení opravdové a vážné pro účastníka řízení a má přímý vliv na existenci jeho práv či závazků, druhou podmínkou je, aby toto právo či závazek mělo základ ve vnitrostátním právu a za třetí, se musí jednat o civilní či soukromoprávní vztah.

NS dále souhlasil s žalovanou, že na správní řízení, jenž je vázáno zákonnými lhůtami, nedopadá ustanovení § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk, „*nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.*“ Na správní řízení lze vztahovat ustanovení § 13 odst. 1 věty druhé OdpŠk, „*nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě*“, lze tedy postihnout jednotlivé průtahy v řízení, kdy správní orgán porušil povinnost učinit úkon v zákonné lhůtě. Závěry ESLP nedopadají na nesprávný úřední postup, jen na průtahy v řízení, neuplatní se zde v tomto případě domněnka vzniku újmy. Poškozený má tedy v tomto případě povinnost prokázat vznik újmy i příčinnou souvislost mezi průtahy a vznikem újmy.

V tomto případě stavební řízení na žalobkyni jako na oprávněnou z věcného břemene na sousedící nemovitosti nemá přímý vliv na existenci, rozsah ani výkon jejích práv ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tedy její právo nemůže být výsledkem stavebního řízení přímo dotčeno. Dle NS odvolací soud tedy pochybil, když přistupoval k nepřiměřené délce stavebního řízení podle zásad ESLP a neměl vycházet z vyvratitelné domněnky o vzniku nemajetkové újmy. NS zhodnotil, že odvolací soud nesprávně posoudil základ žalobou požadovaného nároku. Při řešení uplatnění nároku na náhradu nemajetkové škody způsobenou nesprávným úředním postupem správního orgánu je nezbytné, aby soud nejdříve posoudil,

zda v daném správním řízení skutečně došlo k nesprávnému úřednímu postupu a zda v příčinné souvislosti s tímto nesprávným úředním postupem vznikla nemajetková újma žalobkyni. A až posléze může soud posoudit formu a případně výši přiměřeného zados-tiučnění. NS proto napadené rozhodnutí zrušil a odvolací soud závázal výše uvedeným postupem.

Pro úplné vypořádání s dovoláním žalobkyně NS dodává, že není oprávněn úkolovat správní orgány či dokonce zastavovat správní (stavební) řízení, jak žalobkyně požaduje. Dále NS není příslušný rozhodovat o spojení žalob, neboť k tomuto je příslušný pouze soud, u kterého byly tyto věci zahájeny a také dovolací soud není oprávněn přikazovat po-daná dovolání k projednání ÚS, kdy toto neplyne z žádného procesního předpisu.

Z tohoto rozsudku NS vyplývá právní věta pod číslem C 15141: *„Závěr, že nepřiměřená délka správního řízení způsobila účastníkům řízení nemajetkovou újmu, je dán, jestliže v posuzovaném správním řízení jde o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku, jestliže má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu a jestliže je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, soukromoprávní povahy. Nejsou-li splněny tyto předpoklady, pak na dané správní řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy nedo-padá.*

Ve správním řízení může dojít k nesprávnému úřednímu postupu, jestliže správní orgán porušil svou povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.“

Lze tedy shrnout, že ve správních řízeních nelze v případě průtahů v řízení jako nespráv-ného úředního postupu užít primárně stanovisko ESLP, kdy není třeba nemajetkovou újmu prokazovat. Toto stanovisko ESLP lze užít pouze v případě, že dané správní řízení splňuje podmínky dané právní větou NS vyřčenou výše. V opačném případě je nutné tuto nemajetkovou újmu prokázat společně s příčinnou souvislostí s nesprávným úředním postupem. Dle mého názoru je toto rozlišování správních řízení oprávněné a správné, neboť správní řízení mnohdy nemají na účastníky těchto řízení takový dopad jako řízení soudní zvláště trestního charakteru, tedy v případě průtahů ve správním řízení zde nelze automaticky pre-sumovat vznik nemajetkové újmy, bez potřeby jejího prokázání.

5 ROZBOR VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDU VE VĚCI UPLATNĚNÍ NÁROKU NA NÁHRADU ŠKODY

Následující kapitola obsahuje vybrané judikáty, zabývající se především procesní stránkou ve věch uplatnění náhrady škody. Rozbor těchto soudních rozhodnutí bude strukturován obdobně jako v předchozí kapitole, kdy následně zhodnotím přínos a význam tohoto rozhodnutí společně s mým názorem na danou problematiku.

5.1 Předběžné projednání nároku na náhradu škody

V této podkapitole se zabývám jediným rozhodnutím NS ze dne 23. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011, ve kterém NS objasnil, jakým způsobem má být přistupováno ke lhůtám pro předběžné projednání nároku na náhradu škody, jaký má tento institut vliv na další lhůty rozhodné při uplatnění nároku na náhradu škody, konkrétně v tomto případě na náhradu nemajetkové újmy.

NS rozhodoval o sporu, kdy dva žalobci požadovali proplacení nemajetkové újmy, která jim byla způsobena nepřiměřenou délkou trestního stíhání. Žalovanou stranou byl tedy stát, konkrétně Ministerstvo spravedlnosti.

Městský soud v Praze potvrdil rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2, když žalobu zamítl. Odvolací soud se ztotožnil se závěry zjištěnými soudem prvního stupně a uznal, že všechny uplatněné nároky jsou již promlčené. A to z toho důvodu, že zprošťující rozsudek byl vyhlášen jednomu přítomnému žalobci dne 16. 6. 2008 a nabyl právní moci dne 16. 7. 2008. Lhůta pro uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy dle § 32 odst. 3 OdpŠk činí 6 měsíců a začíná běžet ode dne, kdy se o ní poškozený dověděl, tedy v tomto případě pro jednoho žalobce začala subjektivní promlčení lhůta běžet dne 16. 6. 2008 a pro druhého dne 16. 7. 2008.

Oba dva žalobci uplatnili nároky žádostí u žalované dne 22. 12. 2008. Této žádosti bylo vyhověno doručením přípisu dne 1. 6. 2009, kde žalovaná vyhověla pouze náhradě nákladů obhajoby, nikoliv už v nároku na náhradu nemajetkové újmy, zároveň žalovaná žalobcům sdělila, že tímto považuje mimosoudní vypořádání za ukončené. Promlčecí lhůta tedy neběžela v době předběžného projednávání nároku u žalované, tj. v období od 22. 12. 2008 do 1. 6. 2009. Žalobci na tento přípis reagovali dalším dopisem dne 6. 6. 2009, a jelikož jim nebylo vyhověno, podali dne 8. 7. 2009 žalobu.

Odvolací soud zhodnotil, že stanovisko žalované doručené dne 1. 6. 2009 bylo konečné, tudíž žádná další korespondence neměla ze strany žalobců vliv. Taktéž na námitku žalobců, že v jiném případě by byla žaloba zamítnuta jako předčasná, odvolací soud uvedl, že pokud by byla žaloba podaná bez předběžného projednání, šlo by o odstranitelný nedostatek.

Žalobci tento rozsudek napadli v celém rozsahu dovoláním u NS, kde požadovali objasnit čtyři právní otázky. Zaprvé, kdy začíná běžet subjektivní promlčení doba dle § 32 odst. 3 OdpŠk? Kdy je skončeno předběžné projednávání nároku v případě, že poškozený obdrží negativní stanovisko, a ještě se snaží žalovanou přesvědčit dalším dopisem? Dále zda je předběžné projednání nároku poškozeného skončeno, i když se žalovaná vyjádřila pouze k některým uplatňovaným nárokům a u zbylých mlčí? Konečně, jaký vliv na běh promlčecí lhůty má ustanovení § 15 odst. 2 OdpŠk „*domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen*“?

Žalobci mají za to, že subjektivní promlčecí doba by měla běžet ode dne, kdy se o ní poškozený doví, či mohl dovědět jaký konečný nárok může poškozený vůči státu uplatnit. Nabytí právní moci je pouze skutečností objektivní, nikoliv počátkem subjektivní promlčecí doby. Dále pak žalobci považují za skončení předběžného projednání nároku až den datovaný 17. 6. 2009, neboť v prvním přípise žalovaný nereagoval dostatečně. Při aplikaci ustanovení § 15 odst. 2 OdpŠk dovodili žalobci, že pokud by svůj nárok uplatnili u soudu do šesti měsíců poté, co svůj nárok uplatnili u příslušného úřadu, jednalo by se o předčasnou žalobu. Žalobci tedy uzavřeli, že pokud, svůj nárok u žalované uplatnili dne 19. 12. 2008, kdy předali žádost k poštovní přepravě, mohli podat žalobu nejdříve dne 19. 6. 2009. Promlčecí doba pak začíná běžet ode dne, kdy poškozený může poprvé podat žalobu soudu, přičemž z OdpŠk nevyplývá, kdy má předběžné projednání skončit. Žalobci požadovali zrušit napadené rozhodnutí odvolacího soudu a věc vrátit k dalšímu řízení. Žalovaná se k tomuto nevyjádřila.

NS připustil přezkum napadeného rozhodnutí, zvláště pro posouzení právních otázek, o kterých ještě nebylo NS rozhodováno, neboť bylo namítáno, že napadené rozhodnutí se zakládá na nesprávném právním posouzení. NS soud tedy v tomto rozsudku podává odpovědi na čtyři právní otázky, které vznesli žalobci.

NS v řešení otázky kdy začne běžet subjektivní promlčení doba, zda ode dne, kdy se poškozený dověděl o tom, že byl vynesena zprošťující rozsudek, nebo od právní moci tohoto zprošťujícího rozsudku, či od doby kdy se poškozený o nabytí právní moci tohoto rozsudku dověděl, se odkazuje na své předchozí rozsudky, především na rozsudek NS ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1529/2011. V rozsudku NS stanoví, že se poškozený o nemajetkové újme dozvěděl nejpozději k okamžiku skončení posuzovaného řízení, a dále že *„pro počátek běhu promlčecí doby u nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení není významné, kdy se poškozený dozvěděl o negativním výsledku předběžného projednání nároku u ústředního orgánu.“* (NS, sp. zn. 30 Cdo 1529/2011) Tuto otázku NS nepovažoval za zásadní.

NS vyslovil nepřislusnost dovolání pro otázku, zda je předběžné projednání nároku poškozeného skončeno, i když se žalovaná vyjádřila pouze k některým uplatňovaným nárokům a u zbylých mlčí, neboť odvolací soud vycházel ze zjištění, že žalovaná ve svém vyjádření k žádosti vyslovila, že je toto její stanovisko konečné.

Důvodné dovolání NS však shledal ve znění druhé a poslední otázky, tedy vztah předběžného projednání nároku dle § 14 odst. 3 OdpŠk a lhůty stanovené v § 15 odst. 2 OdpŠk, kdy tuto otázku NS doposud svou judikaturou neřešil.

NS jako právní větu judikoval: *„Předběžné projednání nároku na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci u příslušného úřadu je skončeno sdělením, že nárok bude nebo nebude, zcela nebo zčásti, uspokojen. Prohlásí-li úřad své stanovisko za konečné, mají se jím za vypořádané všechny uplatněné nároky, včetně těch, o kterých se v něm úřad výslovně nezmiňuje.“* (NS, 30 Cdo 1728/2011, [C 12094])

Je tedy nadbytečné, aby se poškozený pokoušel o změnu postoje ústředního orgánu, zvláště s ohledem na běh promlčení lhůty. OdpŠk nestanoví lhůtu pro uplatnění nároku u ústředního orgánu, proto je zde limitujícím faktorem běh promlčení doby a z důvodu, že je předběžné projednání nároku u ústředního orgánu obligatorní, stanoví OdpŠk, že po dobu nejdéle 6 měsíců se běh této promlčecí doby staví. Toto však neznamená, že by poškozený nemusel během projednávání nároku ústředním orgánem sledovat běh této promlčení doby.

NS pak dále stanoví, že poškozený může podat žalobu k soudu i před tím, než daný ústřední úřad o nároku rozhodne, zvláště v případě, že hrozí uplynutí promlčecí doby, toto vyplývá z § 14 OdpŠk, který stanoví podmínku uplatnění nároku u příslušného úřadu, avšak ne povinnost vyčkat do vydání stanoviska. Soud v tomto případě pouze vyčká na vyjádření

ústředního úřadu a poté pokračuje v řízení. I kdyby nebylo uplatněno předběžné projednání a žaloba přesto byla podána, bude soud v tomto případě pokračovat dle ustanovení § 104 občanského soudního řádu, kdy se bude jednat o odstranitelný nedostatek podmínky řízení. Dle NS „nelze tedy uzavřít, že by povinné předběžné projednání nároku u žalované bránilo poškozeným v tom, aby ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy se dozvěděli o vzniklé nemajetkové újmě, uplatnili svůj nárok žalobou u soudu“.

Rozsudek odvolacího soudu shledal NS věcně správným, kdy NS potvrdil, že není třeba v případě negativního stanoviska ústředního úřadu, otálet s uplatněním nároku u soudu. Dále nelze připustit žalobcův výklad OdpŠk tak, že v by uběhla promlčení doba v důsledku předběžného projednání kratšího než 6 měsíců, tedy ještě dříve, než by mohl poškozený uplatnit svůj nárok u soudu dle ustanovení § 15 odst. 2 OdpŠk. NS tedy v části věci dovolání zamítl a v části odmítl.

Jak již jsem uvedla v teoretické části této práce, nepovažuji obligatorní předběžné projednání nároku u ústředních úřadů, za zákonodárcem vhodně zvolený postup. Jak vychází i ze šetření veřejného ochránce práv, není toto předběžné projednání účinné, a dle mého názoru zdaleka neplní svůj hlavní cíl, a to předcházet zbytečnému a velkému množství soudních řízení ve věcech náhrady škody. Taktéž tento institut povinného předběžného projednání nároku a výklad jeho správného postupu zaměstnal řadu soudů a také několikrát i nejvyšší soudy samotné. Možnost lepší úpravy této dle mého názoru nefunkční a problematické části OdpŠk blíže rozeberu v kapitole zabývající se návrhy de lege ferenda.

Jako demonstraci opravdové neúčinnosti a spíše nadbytečnosti předběžného projednání nároku u ústředního orgánu příkládám anonymizovanou tzv. „blanketní“ odpověď Ministerstva dopravy, které tuto odpověď užilo ve většině případech, kdy společnost, ve které pracuji, žádala o náhradu škody. Tato odpověď Ministerstva dopravy je přiložena k této práci jako příloha P I – Vypořádání žádosti ve věci nároku na náhradu škody Ministerstvem dopravy.

5.2 Uplatnění nároku na náhradu škody před soudem

Při uplatnění nároku na náhradu škody před soudem dochází či docházelo k nejasnostem, jež musela objasnit a ustálit judikatura nejvyšších soudů. Nejvíce nejasností při soudním řízení vznikalo při uplatnění nároku na nemajetkovou újmu, také z toho důvodu, že tento institut byl do OdpŠk včleněn až později a soudní praxe musela začít pohlížet na tuto problematiku z jiného úhlu pohledu a uplatnit zde jiná zákonná ustanovení.

V následujících dvou podkapitolách s ohledem na stanovený rozsah této práce rozebírám nálezy ÚS, zabývající se věcnou příslušností soudů při rozhodování o vzniku a náhradě nemajetkové újmy a stanovení způsobu nahlížení a rozhodování soudů o náhradě nákladů řízení, v němž se opět rozhodovalo o vzniku a výši přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

5.2.1 Věcná příslušnost soudu

Rozborem nálezu ÚS ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 904/08, rozebírám věcnou příslušnost soudů při projednávání nároku na náhradu nemajetkové újmy, kdy v minulosti docházelo ke sporům, který soud ze soustavy soudů je příslušný k posuzování této otázky.

Stěžovatelka ústavní žalobou napadla usnesení Vrchního soudu v Praze, díky kterému byl stěžovatelce odejmut zákonný soudce a porušeno právo na soudní a jinou ochranu garantované čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 a 2 LZPS.

Stěžovatelka se u Obvodního soudu pro Prahu 5 domáhala dle OdpŠk náhrady škody za nemajetkovou újmu, způsobenou nezákonným trestním stíháním. Tento soud však žalobu v části o náhradě škody vyloučil, neboť se dle něj jedná o žalobu na ochranu osobnosti, k čemuž není tento soudu věcně příslušný. I přes námitky stěžovatelky, že jsou dle OdpŠk příslušné projednávat žaloby ve věci náhrady škody okresní soudy, věc předložil Vrchnímu soudu v Praze, který usnesením stanovil, že k projednání a rozhodnutí o náhradě škody jsou příslušné krajské soudy, a proto věc postoupil Městskému soudu v Praze. Proti tomuto usnesení směřovala ústavní stížnost stěžovatelky.

Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti se odkazuje na jiné nálezy ÚS a setrvává na svém názoru, že nárok na náhradu nemajetkové újmy se neopírá o ochranu osobnosti, ale právě o OdpŠk. Dále napadá také tu skutečnost, že usnesení Vrchního soudu v Praze neobsahuje odůvodnění, tudíž je toto usnesení nepřezkoumatelné. Stěžovatelka navrhovala zrušení tohoto usnesení. Vedlejší účastník ČR, konkrétně Ministerstvo spravedlnosti ve vyjádření

k této ústavní stížnosti uvedl, že je nutno v této věci uplatnit OdpŠk, z čehož vyplývá, že věcně příslušné jsou okresní soudy. ČR taktéž navrhovala zrušení napadeného usnesení.

Vrchní soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti trvá na svém názoru, kdy dle něj zejména z vymezených účastníků na straně žalované se jedná o spor o ochranu osobnosti a věcná příslušnost patří krajským soudům.

ÚS nejprve rozebral otázku příslušnosti ústavní stížnosti, kdy z jednoho pohledu je ústavní stížnost proti dílčímu procesnímu rozhodnutí většinou nepřipustná. V tomto případě však ÚS vyslovil výjimku, neboť se jedná o rozhodnutí, které bezprostředně a citelně zasáhlo do základních práv stěžovatelky. V případě, že by bylo usnesení vrchního soudu věcně nesprávné, nestane se z tohoto věcně nepřislušného soudu věcně příslušný, a také zde zůstane porušeno právo na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 LZPS. Také z důvodu, že proti usnesení o věcné příslušnosti není žádného opravného prostředku. V opačném případě by stěžovatelka nemohla namítat tuto věcnou příslušnost u žádného dalšího soudu, tudíž by proběhlo soudní řízení u prvního stupně, u odvolacího i u dovolacího soudu, kdy tyto soudy by nebyly oprávněné se zabývat touto námitkou nepřislušnosti. Tímto by se mohl zabývat až ÚS po proběhlém celém soudním řízení, kdy by toto přišlo vniveč, v případě skutečné věcné nepřislušnosti. ÚS tedy zhodnotil, že není žádoucí posouzení této otázky odkládat.

Jádrem této důvodné ústavní stížnosti tak byla otázka věcné příslušnosti soudů. Konkrétně zda označení nezákonného postupu orgánů činných v trestním řízení a omluva za něj je věcí ochrany osobnosti, o které rozhodují v prvním stupni krajské soudy, či zda se jedná o věc upravené OdpŠk ve věci odškodnění za nemajetkovou újmu a řízení v prvním stupni by tak náleželo okresním soudům. Obvodní soud byl toho názoru, že se jedná o ochranu osobnosti, tomuto přisvědčil i vrchní soud, avšak dle ÚS se jedná pouze o domněnku, neboť z usnesení vrchního soudu, nelze seznat na základě jakých důvodů vrchní soud dospěl k závěru, že je věcně příslušný krajský soud.

ÚS se odkazuje na svůj předchozí náleze ze dne 14. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08, ze kterého vyplývá, že na základě novely OdpŠk stát odpovídá i za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Do této novely však neexistovala žádná jiná možnost pro uplatnění tohoto nároku, proto poškozeným nezbyvalo nic jiného než podat žalobu na ochranu osobnosti. Tyto žaloby však byli díky nejednotnosti soudní praxe velice často zamítány, proto tento problém poskytování nemajetkové

újmy bylo novelou OdpŠk sjednoceno. Dle § 1 odst. 3 OdpŠk odpovídá stát a ÚSC za nemajetkovou újmu. OdpŠk tak stanovuje dva na sobě nezávislé nároky na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem veřejné správy, tedy majetkovou škodu a nemajetkovou újmu.

Dále ÚS soud vychází z vymezení daného sporu, v němž se stěžovatelka domáhala toho, aby soud konstatoval nezákonnost postupu orgánů činných v trestním řízení a porušení základního práva, spolu s povinností omluvit se za tento nezákonný výkon veřejné moci vůči ní. Z tohoto vymezení jasně vyplývá, že se jedná o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu dle OdpŠk, nikoliv o spor o ochranu osobnosti. Příslušným soudem tak v tomto případě není krajský soud, ale okresní soud, spolu s různými poplatkovými povinnostmi.

Napadené rozhodnutí vrchního soudu označil ÚS soud za vadné a v rozporu s právem na zákonného soudce, zaručeným v čl. 38 odst. 1 LZPS. Tato vada však není jedinou vadou tohoto usnesení vrchního soudu, ale také toto usnesení porušuje další právo, a to právo na spravedlivý proces garantovaný čl. 36 odst. 1 LZPS, kdy vrchní soud napadené usnesení řádně neodůvodnil. K nutnosti odůvodnění se ÚS odkázal na své předešlé nálezy, kterými bylo judikováno, že absence odůvodnění zakládá nejen nepřezkoumatelnost rozhodnutí, ale také jeho protiústavnost. Nutnost odůvodnění tohoto usnesení byla očekávána i z toho důvodu, že se k dané věci stěžovatelka vyjádřila, proto bylo nutné se s touto argumentací účastníka vypořádat v odůvodnění usnesení.

Závěrem ústavní soud shrnul, že napadené usnesení vrchního soudu porušilo práva stěžovatelky zaručené čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 LZPS, proto ÚS této ústavní stížnosti vyhověl a napadené usnesení zrušil.

Ve věci uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem před soudy, v případě nemajetkové škody, vyplývá z tohoto nálezu ÚS následující právní věta: *„K projednání žaloby domáhající se konstatování nezákonného postupu orgánů činných v trestním řízení a omluvy za něj jsou v prvním stupni věcně příslušné okresní soudy, neboť nejde o věc ochrany osobnosti, ale o věc upravenou zákonem 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.“* (Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 904/08, [118/2010 USn.]

Tento náleží ÚS byl důležitý k ustálení a sjednocení soudní praxe při rozhodování o vznesených nárocích na nemajetkovou újmu dle OdpŠk, kdy soudy ze své dřívější praxe podřazovaly tento nárok pod věc ochrany osobnosti, avšak v důsledku novely OdpŠk, tento nárok spadá pod režim OdpŠk, konkrétně pod nárok na odškodnění za vzniklou nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem orgánů veřejné správy.

5.2.2 Náklady soudního řízení

Tato podkapitola rozebírá náleží ÚS ze dne 5. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 1310/09, zabývající se stanovením nákladů soudního řízení ve věci projednání nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem dle OdpŠk.

Stěžovatel se ústavní stížností domáhal zrušení výroku Obvodního soudu pro Prahu 5 v části o nepřiznání náhrady nákladů řízení žádnému z účastníků a zároveň zrušení usnesení Městského soudu v Praze, potvrzující výrok soudu prvního stupně. K podání ústavní stížnosti vedly následující okolnosti.

Stěžovatel podal žádost o vyplacení přiměřeného zadostiučinění ve výši 6 000 Kč za nesprávný úřední postup České správy sociálního zabezpečení k Ministerstvu práce a sociálních věcí. Toto ministerstvo v zákonné šestiměsíční lhůtě neodpovědělo, a proto podal stěžovatel žalobu, ve které se domáhá náhrady nemajetkové újmy.

Obvodní soud pro Prahu 5 svým rozsudkem přiznal jako přiměřené zadostiučinění částku ve výši 3 000 Kč a žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení. Stěžovatel podal odvolání proti části výroku o nepřiznání náhrady nákladů řízení, kdy však Městský soud v Praze svým usnesením potvrdil výrok o nákladech řízení prvostupňového soudu. Požadovaná částka jako přiměřené zadostiučinění byla snížena na polovinu, především z toho důvodu, že příspěvek, jehož se stěžovatel domáhal by nadstavbovým příspěvkem k důchodu, tudíž na něm nebyl stěžovatel přímo závislý. Odvolací soud proto usoudil, že je třeba při rozhodování o nákladech řízení přihlídnout k poměru úspěchu ve věci.

Stěžovatel však považuje závěry soudů za porušení jeho základních práv zaručených v čl. 36 odst. 1 a 3 LZPS a čl. 6 Úmluvy. Stěžovatel se neztotožňuje se závěry soudů, kdy měl správně odhadnout částku přiměřeného zadostiučinění, neboť v OdpŠk není žádného návo-
du k tomu, jak správně vypočítat částku nemajetkové újmy. Dle stěžovatele by bylo úměrné, aby mu nebyla přiznána náhrada nákladů řízení v případě, kdy by požadoval zjevně

nepřiměřenou částku, avšak v tomto případě se o zjevnou nepřiměřenost nejedná. Stěžovatel je toho názoru, že má právo na náhradu nákladů soudního řízení právě na základě toho, že soud konstatoval, že skutečně došlo k průtahům v řízení, a to i v případě, že tyto náklady převyšují samotné zadostiučinění. Nad to stěžovatel dodal, že v případě řádné odpovědi Ministerstva práce a sociálních věcí, by k soudnímu řízení vůbec nedošlo. Stěžovatel shrnul, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, porušeno právo na soudní ochranu a na odškodnění, tedy náhradu nákladů řízení.

ÚS shrnul, že obvodní soud z části žalobě vyhověl, z části jí zamítl, a stanovil, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože „úspěch a neúspěch obou účastníků řízení byl stejný“. Obvodní soud při stanovení výše nemajetkové újmy vycházel z toho, že čekání stěžovatele na zvláštní příspěvek k důchodu mu nemohlo způsobit takovou psychickou újmu, jakou by mu způsobilo čekání na samotný starobní důchod, avšak k určené újmě skutečně došlo. Výše nemajetkové újmy tak byla obvodním soudem snížena na 3 000 Kč. Odvolací soud poté své potvrzující rozhodnutí opřel o tvrzení, že stěžovatel neměl v řízení úspěch a vedlejšímu účastníku nevznikly žádné náklady, proto nemá nikdo nárok na náhradu nákladů řízení.

K podané ústavní stížnosti se vyjádřil Obvodní soud pro Prahu 5, kdy měl za to, že stěžovatel pouze polemizuje s užitím ustanovení § 142 odst. 2 občanského soudního řádu místo s ustanovením § 142 odst. 3 občanského soudního řádu. Dále se obvodní soud okazuje na své odůvodnění napadaného rozhodnutí, ztotožňuje se se závěrem městského soudu a považuje ústavní stížnost za nedůvodnou.

Městský soud v Praze se k ústavní stížnosti také vyjádřil, kdy nesouhlasil se stěžovatelem a má za to, že částečný neúspěch stěžovatele nezávisí na tom, že by stěžovatel nemohl od počátku sporu přiměřenou výši znát, neboť tuto mohl podle hmotněprávních kritérií znát. Dle městského soudu by měla být tato ústavní stížnost odmítnuta, protože nebylo zasaženo do práva stěžovatele na spravedlivý proces.

ČR jako vedlejší účastník řízení se k podané ústavní stížnosti vyjádřil v tom smyslu, že v případě uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy, je stěžovatel povinen podložit tuto újmu důkazy a také prokázat příčinnou souvislost mezi ní a nesprávným úředním postupem. V tomto případě však dle ČR byla žaloba formulována pouze jako odhad nemajetkové újmy, kdy tuto částku stěžovatel ničím nepodložit, ani nenavrhl žádné důkazy, tedy se

jednalo o zcela nepodloženou žalobu, kdy v tomto případě bude muset stěžovatel nahradit náklady řízení svému advokátovi.

ÚS připustil důvodnost ústavní stížnosti, neboť bylo zasaženo do základních práv stěžovatele. Dle ÚS rozhodování o nákladech řízení je nedílnou součástí soudního řízení jako celku. Právo na spravedlivý proces je porušeno i tím, že soud rozhodne o náhradě nákladů v rozporu s průběhem řízení a samotným výrokem. Již v minulosti ÚS judikoval, že se při rozhodování o náhradě nákladů řízení musí soudy řídit zásadou úspěchu ve věci dle ustanovení § 142 občanského soudního řádu, jako zásadou hlavní, jenž je doplněna zásadou zavinění dle ustanovení § 146 odst. 2 občanského soudního řádu. ÚS také judikoval, že úspěch či neúspěch v řízení je třeba posuzovat v širších souvislostech a nejen tím, jak bylo v daném řízení rozhodnuto. Je důležité, aby nebylo o nákladech řízení rozhodováno pouze mechanicky, ale byly souhrnně hodnoceny s meritem věci. *„Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení má být zřejmým a logickým ukončením celého soudního řízení.“*

V dané věci ÚS zhodnotil, že stěžovatel měl v řízení o náhradě nemajetkové újmy plný úspěch, byť mu byla přirčena jen polovina požadované částky. Stěžovatel tedy v řízení před soudy prokázal příčinnou souvislost, a tedy i základ nároku na náhradu újmy. ÚS vytýká oběma soudům, že vycházely z mechanického výkladu úspěchu ve sporu a také na přílišném formalistickém výkladu ustanovení § 136 občanského soudního řádu: *„lze-li výši nároků zjistit jen s nepoměrnými obtížemi nebo nelze-li ji zjistit vůbec, určí ji soud podle své úvahy.“*

Dále ÚS z hlediska ústavnosti nesouhlasí s postupem obou soudů, které neaplikovali ustanovení § 142 odst. 3 občanského soudního řádu: *„i když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu soud přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze soudu“*, neboť v tomto případě soudy nerozhodovali na základě volné úvahy dané § 136 občanského soudního řádu, ale bylo rozhodováno na základě § 31a OdpŠk, jenž stanoví zákonné kritéria.

ÚS se ve svých závěrech odkazuje jak na uznávanou literaturu, tak i na judikaturu vyšších soudů, ze které vyplývá, že při rozhodování o výši náhrady za nemajetkovou újmu, se obecně užije ustanovení § 136 občanského soudního řádu. Dále z judikatury, se kterou se ÚS ztotožnil, plyne, že neexistuje žádná přesná a uznávaná metoda, jak přesně stanovit výši přiměřeného zadostiučinění, kdy nelze trestat nepřesný odhad žalobce v žádosti o výši

nároku. Neexistenci přesných kritérií při stanovování přiměřeného zadostiučinění vyplývá i z novely OdpŠk a také v kontextu s přihlédnutím na judikaturu ESLP.

Opačný výklad, jenž byl užit v tomto případě je nepřiměřeně formální a zhoršuje postavení stěžovatele, který byl fakticky v meritu věci úspěšný, tedy v přiznání, že mu byla způsobena nemajetková újma.

Závěrem ÚS konstatoval, že skutečně bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces, zaručený čl. 36 odst. 1 LZPS a čl. 6 Úmluvy. ÚS tedy vyhověl ústavní stížnosti a zrušil výrok Obvodního soudu pro Prahu 5 v části o určení náhrady nákladů řízení i usnesení Městského soudu v Praze potvrzující výrok obvodního soudu.

Plně se ztotožňuji se závěry ÚS, že pouhá změna požadované výše přiměřeného zadostiučinění neznamená neúspěch žalobce v celé věci, neboť právě samotným vyslovením vzniku nemajetkové újmy soudem a stanovení určité výše přiměřeného zadostiučinění, je úspěchem žalobce v meritu věci. Změna požadované částky nemůže být v neprospěch žalobce, kdy vyčíslení nemajetkové újmy je dle mého názoru více méně subjektivním hodnocením a záleží především na soudu či soudci, jakou výši zadostiučinění poškozenému přirčí. Také přiznání určité výše přiměřeného zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu veřejnou mocí, v případě nepřiznání náhrady nákladů řízení, by v tomto případě, a i ve většině dalších mělo nulového účinku, neboť by tato náhrada újmy ani nepokryla náklady na obhájce poškozeného, což je dle mého názoru více než nespravedlivé a odškodnění by tak fakticky bylo užito na náhradu nákladů řízení.

5.2.3 Lhůta pro úrok z prodlení de OdpŠk

V této kapitole se zaměřuji na judikát řešící mimo jiné i uplatnění nároku na úrok z prodlení, kdy zde NS objasnil spornou otázku doby, od které je možno úroky z prodlení požadovat.

V rozsudku NS ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001 byl řešen spor mezi žalobcem, který se domáhal po žalované ČR zaplacení majetkové škody, která mu vznikla nesprávným úředním postupem, kterým bylo sdělení obvinění ze spáchání trestného činu a následné trestní stíhání, které bylo zastaveno, neboť skutek, z něhož byl žalobce obviněn není trestným činem.

Obvodní soud pro Prahu 2 přiznal žalobci nárok na požadovanou částku s 12% úrokem z prodlení, který dle obvodního soudu náleží žalobci od doby, kdy uplynula lhůta, kterou žalobce určil žalovanému k zaplacení v zaslaném dopise, tedy od 1. 6. 1999.

Žalovaná se proti rozhodnutí obvodního soudu odvolala. Městský soud v Praze potvrdil rozsudek a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Městský soud se neztotožnil pouze se závěrem obvodního soudu, že byla škoda způsobena nesprávným úředním postupem, ale z judikatury odvodil, že byla škoda způsobena nezákonným rozhodnutím. I když nelze sdělení obvinění považovat za rozhodnutí se všemi zákonnými náležitostmi, avšak fakticky se tímto sdělením začíná vést trestní stíhání. V případě zastavení trestního stíhání či zproštění obhajoby se jedná o odpovědnost za nezákonné rozhodnutí, i přestože proti tomuto sdělení obvinění, které zahájilo trestní stíhání, není možné podat žádného opravného prostředku. Městský soud se ztotožnil s rozsahem i způsobem náhrady škody, náklady řízení i stanovenými úroky z prodlení. Žalovaná podala proti tomuto rozsudku dovolání k NS.

Žalovaná na základě OdpŠk poukazovala na to, že právo na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím, kterým mělo být sdělení obvinění v trestním řízení, nevzniká dle daného zákona. Žalovaná poukazuje na to, že nebylo v řízení prokázáno, že by bylo dané „rozhodnutí“ pro nezákonnost zrušeno. Dále žalovaná namítala, že nelze žádat náhradu škody po státu, za jednání jeho orgánu, které je plně v souladu se zákony, tím spíše, když mu dané jednání zákon přikazuje. Žalovaná pak namítala, že žalobci nevznikla žádná škoda, neboť náklady na obhájce nese v trestním řízení primárně obviněný. Dle žalované dle ustanovení § 31 OdpŠk právo na náhradu nákladů řízení má žalobce pouze tehdy, pokud žalobci vznikla ještě jiná škoda, která je součástí uplatnění nároku na náhradu majetkové škody. Jinou škodu však žalobce neprokázal. Dle žalované byl soudy nesprávně posouzen i úrok z prodlení, neboť tento mohl být přiznán až po uplynutí zákonné šestiměsíční lhůty pro předběžné projednání nároku. Žalovaná navrhovala dovolacímu soudu zrušení rozsudku odvolacího soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

NS zhodnotil dovolání jako přípustné, kdy je dle NS nutné vymezit vznesené právní otázky, které jsou zásadní a významné. NS dále dovozuje následující. Dle zákona je vyšetřovatel povinen neprodleně zahájit trestní stíhání, pokud ke spáchání trestného činu nasvědčují zjištěné skutečnosti. O tomto zahájení se provede záznam obsahující popis skutku, zákonné označení trestného činu a důvody obvinění. Sdělení obvinění je tak dle názoru NS procesním úkonem, zachyceným v písemném záznamu, kdy toto není rozhodnutím, ale opatřením. Toto obvinění dopadá na obviněného do okamžiku jeho sdělení, kdy je možno proti

němu užít všech prostředků podle zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů. I přes tyto skutečnosti, potvrdil NS závěr odvolacího soudu, že v případě vzniklé škody způsobené sdělením obvinění je třeba toto posuzovat jako škodu, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím. NS v tomto případě vychází jak z judikatury nejvyšších soudů, tak i ÚS, i když se tato vztahovala k předchozí právní úpravě zabývající se odpovědností státu za výkon veřejné správy. S odkazem na tu skutečnost, že v opačném případě by byli vyloučeni z uplatnění nároku na náhradu škody dle OdpŠk ti, proti kterým bylo trestní stíhání zastaveno, z důvodu, že sdělení obvinění není trestným činem a i ten, kdo by z téhož důvodu byl zproštěn obžaloby. V tomto případě tedy byla způsobena škoda nezákonným sdělením obvinění.

Podmínka zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost je pak dle NS dovozována taktéž z judikatury vyslovené k předchozí úpravě odpovědnosti státu za škodu způsobenou veřejnou mocí, kdy NS dovozuje, že stejné účinky jako zrušení nezákonného rozhodnutí dle ustanovení § 8 OdpŠk má i zastavení trestního stíhání. K podmínce využití možnosti podání opravného prostředku proti nezákonnému rozhodnutí, NS stanovil, že z důvodu neexistence zákonem stanoveného řádného opravného prostředku, nelze tuto podmínku naplnit. A to i v případě, že sdělení obvinění podléhá přezkumu státního zástupce, který je oprávněn jej i zrušit, avšak v tomto případě se nejedná o řádný opravný prostředek, ale o dozorovou činnost státních zástupců.

K námitce žalované, že státní orgán konal v souladu se zákonem, NS zdůraznil, že odpovědnost státu za škodu není založena na porušení zákona státním orgánem, ale na objektivní odpovědnosti, založené na jiných principech. NS vyslovil, že poškozený je ten, proti němuž bylo trestní stíhání zastaveno, a byl zproštěn obžaloby. Toto právo nemají ti, kteří si zaviní sami sdělení obvinění, a proti kterým bylo trestní stíhání zastaveno či byli zproštěni obžaloby, z důvodu, že za daný trestný čin nejsou odpovědní.

Ve věci nákladů řízení, požadovaných poškozeným k proplacení jako náhrada škody, NS stanovil, že OdpŠk pojem škody nedefinuje, tedy až na výjimky neupravuje ani její rozsah. Dle ustanovení § 26 OdpŠk je nutné vycházet při stanovení rozsahu škody a způsobu jejího pojetí z občanského zákoníku. Z ustanovení § 31 odst. 1 OdpŠk vyplývá: *„Náhrada škody zahrnuje takové náklady řízení, které byly poškozeným účelně vynaloženy na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu nesprávného úředního postupu.“*, dále § 31 odst. 3 OdpŠk stanoví, že náhradu škody je možno požadovat, pokud rozhodnutím vznikla škoda, a pokud náhrada nákladu nebyla již přiznána. Výdaje poškozeného tak nelze

považovat za pouhý procesní nárok, ale za škodu jako takovou, ze které plyne nárok hmotněprávní. NS tak dovedl, že odvolací soud má pravdu v tom, že vznik nároku na náhradu nákladů řízení nelze vázat na vznik jiné další škody, která vznikla poškozenému. Podle OdpŠk tak lze přiznat náhradu škody ve výši náhrady nákladů řízení, aniž by v řízení vznikla ještě další jiná škoda.

NS žalované přisvědčil pouze v tom, že odvolací soud nesprávně vymezil okamžik, od kdy se žalovaná ocitla v prodlení, ze kterého jí plyne povinnost nahradit úrok z prodlení. Díky tomuto závěru jsem rozbor soudního rozhodnutí zařadila do podkapitoly lhůt dle OdpŠk.

Dle § 15 OdpŠk je třeba škodu uhradit do šesti měsíců od uplatnění nároku, kdy domáhat škody u soudu se lze pouze v případě, že do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl nárok plně uspokojen.

Klíčovou částí pro počítání lhůt dle OdpŠk je pak následující závěr NS: *„Z této úpravy je zřejmé, že stát je povinen nahradit škodu nejpozději do šesti měsíců ode dne, kdy poškozený nárok řádně uplatnil postupem podle § 14 zákona č. 82/1998 Sb. Teprve marným uplynutím této lhůty, nikoliv uplynutím lhůty stanovené poškozeným při uplatnění nároku, ocitá se stát jako dlužník z odpovědnostního závazkového právního vztahu (§ 489 obč. zák.) v prodlení a teprve ode dne následujícího po uplynutí lhůty jej stíhá povinnost zaplatit poškozenému též úrok z prodlení.“* (NS, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001)

Pro úplnost je nutno uvést, že půlroční lhůtu na uspokojení nároku poškozeného přesně stanovuje OdpŠk v ustanovení § 15 odst. 1: *„Přizná-li příslušný úřad náhradu škody, je třeba nahradit škodu do šesti měsíců od uplatnění nároku.“*

NS tak označil výrok odvolacího soudu za nesprávně právně posouzený, neboť soud počítal úrok z prodlení ode dne data, který stanovil žalobce ve svém dopise adresovaném ústřednímu správnímu orgánu, ačkoliv právo na úrok z prodlení začalo běžet až uplynutím zákonné lhůty šest měsíců od uplatnění nároku před tímto ústředním správním orgánem.

NS pro tuto vadu rozsudek odvolacího soudu zrušil, taktéž byl zrušen rozsudek soudu prvního stupně a tomuto byla věc vrácena k dalšímu řízení.

Výsledek šetření NS považuji za logický, avšak potřebný pro vyjasnění platné právní úpravy, tedy OdpŠk. V případě, že příslušný úřad přizná nárok poškozenému, musí mu přiznané plnění nahradit do šesti měsíců ode dne, kdy poškozený uplatnil svůj nárok, tedy zažádal o náhradu škody u příslušného ústředního správního orgánu.

6 NÁVRHY DE LEGE FERENDA

Analýzou zákonné úpravy a vybraných judikátů týkajících se odpovědnosti státu či ÚSC za škodu způsobenou jejich orgány při výkonu veřejné moci, jsem dospěla k určitému závěru a názoru na současný právní stav, který není dle mého názoru ideální. Následující závěrečná část této práce obsahuje zhodnocení analyzované právní úpravy, se zaměřením na nedostatky současného právního stavu s návrhy na novelizaci či upravení přístupu odpovědných orgánů.

OdpŠk výstižně a dostatečně charakterizuje povinné subjekty, také dle mého názoru je zde dostatečně vymezeno nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup. V rámci rozsahu této práce jsem uvedla, i regresivní úhradu, která je v OdpŠk zpracována také dostatečně. Největší problém spatřuji ve zvoleném postupu při uplatnění nároku a v kontextu s tímto také ve stanovených promlčecích lhůtách.

Největším problémem v procesu uplatnění nároku na náhradu škody je dle mého názoru předběžné uplatnění nároku žádostí u ministerstev či u jiných ústředních správních úřadů. Jak je již uvedeno v této práci výše, jednotlivé ústřední správní úřady nepřístupují při vyřizování těchto žádostí v dané problematice jednotně a ať již z neochoty, nevědomosti, či z principu žádosti o náhradu škody zamítají. Tyto skutečnosti vyplynuly jak z výsledku šetření veřejného ochránce práv, tak jsem k tomuto dospěla i já na základě vlastní zkušenosti, kdy ústřední správní orgány odmítají žádosti ve věci náhrady škody mnohdy pouze tzv. blanketní odpovědí zasílanou ve většině případů, kterou jsem demonstrativně přiložila jako přílohu této práce.

Jedním z možných a dle mého názoru nejradikálnějších řešení je institut předběžného projednání žádosti na náhradu škody z OdpŠk úplně vypustit. Poškození jedinci by tak rovnou žádali o náhradu škody příslušné soudy. Je-li předběžné projednání nároku na náhradu škody neúčinné či špatně vykonávané a praxe jednotlivých ústředních správních orgánů nejednotná, pak se ztotožňuji s názorem veřejného ochránce práv, že se skutečně jedná o nedůvodnou překážku ve věci přístupu k soudu. Poté by nebyla potřeba sjednocovat a dozorovat jednotlivé ústřední správní orgány při vyřizování těchto žádostí a agenda náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, by pak byla zcela v gesci soudů.

Na druhou stranu lze oponovat tím, že by došlo k nevídanému a nepotřebnému přetížení soudů, kterým by tak vzrostla agenda. Dle mého názoru by v tomto případě agenda soudů

závratně nebo neúnosně nevrostla, neboť v současném stavu, se žadatelé ve většině případů musejí stejně obrátit na příslušné soudy, neboť mnohdy není jejich žádosti vyhověno, či není poškozeným odpovězeno vůbec. Soudy tak ve většině případů rozhodují o výši nároku za způsobenou škodu, o které by mohly bez problémů rozhodnout jednotlivé ústřední správní orgány samy, dle již předchozího vysloveného názoru soudu či dle platné právní úpravy.

Vynecháním povinnosti předběžného projednání nároku by především v minulosti přešlo k častým a značným sporným okamžikům ve věci povinných příslušných orgánů nebo zachování lhůt, kterými se musely zabývat až nejvyšší soudy ČR.

Dalším umírněnějším návrhem ke změně navrhuji, aby vláda sjednotila postup jednotlivých ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při vyřizování žádostí poškozených ve věcech náhrady škody. Při vzájemné komunikaci zákonodárců, vlády a jednotlivých resortů by mohly být odstraněny jednotlivé překážky, které zabraňují ústředním správním orgánům veřejné moci vyřizovat tyto žádosti efektivně a správně. Ústřední správní orgány by pak nemusely svá rozhodnutí o zamítnutí žádosti odmítat z banálních důvodů, jako nedostatek finančních prostředků vyčleněných pro tyto účely v daném resortu, domnělá nepříslušnost ústředního správního úřadu či snad dokonce nezaslání žádné odpovědi nebo určitého stanoviska ve věci.

Ke sjednocení a důslednému dozоровání, by však byla zapotřebí aktivní účast vlády, jako orgánu, jež má řídit a sjednocovat funkci jednotlivých resortních úřadů. V tomto případě, je však vláda neaktivní. Veřejný ochránce práv na tuto problematiku upozorňoval již v roce 2012 a do dnešního dne se situace více méně nezměnila. Ministerstva jsou dále nečinná či odmítají žádosti na náhrady škody a většina poškozených se musí obrátit k soudu se žalobou, aby dosáhly náležitého zadostiučinění.

Sjednocení ve věci vyřizování žádostí poškozených by dle mého mohlo být provedeno určitým interním aktem vlády, ve kterém by bylo uvedeno, jak mají ústřední správní úřady při vyřizování žádostí postupovat a dle čeho mají rozhodovat. Samozřejmě součástí tohoto interního aktu by musel být stanoven způsob dozоровání tohoto výkonu veřejné moci. Vláda však může k nastolení vhodného výkonu předběžného projednání nároku přistoupit i k vydání nařízení, avšak vzhledem k tomu, že se jedná spíše o vnitřní problematiku ústředních správních orgánů, bude dle mého vhodnější, jednodušší a rychlejší zpracování efektivního interního pokynu.

Posledním řešením této problematiky předběžného projednávání návrhu navrhuji zkrácení lhůty, kterou mají dle OdpŠk ústřední správní orgány na projednání tohoto nároku. Aktuální půlroční lhůty bych osobně zkrátila na maximální dobu dvou měsíců, ve které by ústřední správní úřady museli na danou žádost reagovat, kdy v případě nečinnosti, by byl poškozený po uplynutí dvou měsíců od uplatnění žádosti oprávněn podat žalobu u příslušného soudu. V rámci ochrany práv poškozených by opět promlčecí lhůta na uplatnění nároku na majetkovou či nemajetkovou újmu samozřejmě neběžela po maximální dobu těchto dvou měsíců či do doby odpovědi ústředního správního úřadu na žádost, která může být kratší než dva měsíce. Vyjma urychlení práva na náhradu škody by poškozený nemusel čekat dle mého skutečně dlouhou dobu na vyjádření ústředního správního úřadu, který většinou z pravidla žádosti ve věcech náhrady škody zamítá, a mohl by tak dříve uplatnit svůj nárok před soudem.

Tato možnost je dle mého názoru nejméně účinná, neboť fakticky by toto znamenalo pouze zrychlení projednání uplatňovaného nároku, avšak plně neřešila nefunkčnost tzv. mezistupně – předběžného projednání nároku na náhradu škody. Také by mohlo dojít k novému fenoménu mezi ústředními správními úřady, a to ke chronickému nestíhání rozhodnout o nároku na náhradu škody v této dvouměsíční lhůtě, což by bylo značně kontraproduktivní.

Zachování šesti měsíční lhůty, by dle mého bylo vhodné, pokud by vláda skutečně sjednotila a důsledně dozorovala postup ústředních správních úřadů při vyřizování žádostí ve věch náhrady škody při předběžném projednání. Šest měsíců považuji za dostatečnou až štědrú dobu na kvalitní a správné posouzení žádosti poškozeného. S touto variantou, však podle mého názoru nelze do budoucna kalkulovat, neboť vláda o tomto nesprávném výkonu veřejné správy ví, kdy ji na toto upozorňoval i již zmiňovaný veřejný ochránce práv, a přesto již téměř pět let s tímto stavem nic neudělala a žádných opatření nepřijala.

V souvislosti s lhůtami dle OdpŠk a neuspokojivě vykonávaného předběžného nároku je dle mého názoru vhodné upravit i promlčecí lhůtu na uplatnění nároku za nemajetkovou újmu. Dle ustanovení § 32 odst. 3 OdpŠk se nemajetková újma promlčí za šest měsíců ode dne, kdy se o vzniklé újmě poškozený dověděl. Ve srovnání s majetkovou škodou, která se promlčí až za 3 roky dle ustanovení § 32 odst. 1 OdpŠk, se jedná o značný nepoměr.

Jak jsem zjistila především rozbořem judikatury, při uplatnění nároku na odškodnění za nemajetkovou újmu, tato mnohdy marně uplynula především v souvislosti nesprávného

počítání a mnohdy velice těsně se míjejících lhůt předběžného projednání a promlčecí nemajetkové lhůty.

Považuji za vhodné, v případě, že ministerstva a jiné ústřední správní úřady mají na projednání žádosti lhůtu šest měsíců, aby promlčecí lhůta nemajetkové újmy byla přinejmenším roční, a to i v případě, kdy se promlčecí lhůta nemajetkové újmy v průběhu projednání předběžného nároku ústředními správními úřady staví. Současná právní úprava je matoucí, kdy se tyto lhůty mnohdy potkávají, či dokonce splývají a pro žadatele je tak obtížné sledování, a především hlídání těchto lhůt.

Také je dle mého názoru nekorektní, aby mezi promlčecí lhůtou majetkové škody a promlčecí lhůtou nemajetkové újmy, byla taková časová propast, zvláště když nemajetková újma se dle mého dotýká poškozeného mnohdy citelněji než majetková škoda. Takové rozdíly v promlčecích lhůtách jednotlivých typů škod jsou pak více než nevhodné v případě, kdy není třeba způsobenou nemajetkovou újmu vůbec prokazovat (dle judikatury ESLP).

Jsem toho názoru, že promlčecí lhůty pro jednotlivé typy škod by měly být jednotné. Konkrétně by dle mého názoru měla být jak promlčecí lhůta majetkové škody, tak promlčecí lhůta nemajetkové újmy tříletá.

Jsem přesvědčená, že vhodnou úpravou právní úpravy či postupu především ústředních správních úřadů, bude institut odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem i uplatnění nároku poškozenými účinnou a funkční oblastí, hájící práva poškozených.

ZÁVĚR

Absolutní objektivní odpovědnost státu za výkon veřejné moci, je jedním ze znaků moderního demokratického státu, jež dbá práv jednotlivců. Stěžejním právním předpisem upravující odpovědnost státu a ÚSC je v českém právním systému OdpŠk, není však jediným pramenem právní úpravy. Nejvyšší soudy při rozhodování o nároku na náhradu škody vychází také Ústavy, Úmluvy a v neposlední řadě i z judikatury ESLP.

Stát a ÚSC odpovídají za škodu, kterou způsobily jejich orgány při výkonu veřejné moci. V případě, se nejedná o výkon veřejné moci, ale například o soukromoprávní věc, neuplatní se zde objektivní odpovědnost státu nebo ÚSC. I když ke škodě musí dojít při výkonu veřejné moci, samotné uplatnění nároku na náhradu této škody vzbuzuje otázku, zda se jedná o ryze soukromoprávní či veřejnoprávní vztah. K této problematice přistupují právní teoretici i názory soudů různě, já osobně se přikláním k názoru ÚS, kdy nelze považovat vztah mezi poškozeným domáhajícím se nároku na náhradu škody po státu, jako ryze soukromoprávní vztah, ale je zde určitého veřejnoprávního vztahu, který vychází právě z toho titulu, že ke škodě došlo při výkonu veřejné moci.

Orgány veřejné moci mohou způsobit škodu nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, důležitou podmínkou je, aby mezi tímto vadným výkonem veřejné správy a škodou byla příčinná souvislost.

Při praktickém pohledu na věc jsem zjistila, že poškozený může jako náhradu nemajetkové újmy žádat i ušlý zisk z nezákonně uložené pokuty, avšak již mu nenáleží právo na náhradu nákladů na zastoupení ve správním řízení. Správním řízením jsem se zabývala hlouběji i při uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým správním řízením, kdy pro prokázání tohoto nároku je dle judikatury NS důležité, zda má nepřiměřená délka tohoto řízení vážný a přímý vliv na existenci, rozsah či způsob výkonu dotčeného práva poškozeného. Tudiž u správního řízení nelze vždy explicitně aplikovat závěr ESLP, dle kterého u nepřiměřené délce řízení není třeba nemajetkovou újmu vůbec prokazovat.

Dále jsem se věnovala uplatněním předběžného projednání nároku v praxi, kdy jsem odhalila skrytá úskalí tohoto institutu, spočívající především ve špatném výkonu či nečinnosti ústřední správních úřadů, které nárok poškozených předběžně projednávají. V souvislosti s touto problematikou jsem navrhla několik řešení, jak v podobě návrhů de lege ferenda, tak

v podobě méně invazivní možné změně přístupu oprávněných subjektů, jež projednávají předběžné uplatnění nároku na náhradu škody.

V neposlední řadě jsem upozornila rozborem soudních rozhodnutí na věcnou příslušnost soudů projednávající náhradu škody, kdy v minulosti vznikly pochybnosti o jejich kompetenci, avšak z rozsudku NS jasně vyplynulo, že oprávněnými soudy jsou okresní soudy. Také jsem uvedla a zhodnotila názoru NS na vyčíslení nároku na náhradu nákladů soudního řízení, které nesmí být poškozenému nepřiznáno, jen v případě špatného vyčíslení jiné újmy.

Mám za to, že vytyčené cíle této práce se mi povedly dosáhnout, kdy jsem přinesla ucelený pohled na problematiku odpovědnosti státu a ÚSC za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Z důvodu stanoveného rozsahu práce jsem se zaměřila jen na některé problematické části této široké problematiky.

Zajímavým pokračováním této práce by bylo zaměření se na dozor či kontrolu ústředních správních orgánů při rozhodování o předběžném uplatnění nároku. Mám za to, že sjednocující vnitřní pokyn s důslednou kontrolou by odstranil nedostatky, na které jsem v této práci upozornila. Tuto práci by bylo dále možné rozšířit o náhradu škody, kterou hradí úřední osoby v rámci regresu, zároveň komparací se zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Literatura:

- [1] BREJCHA, Aleš. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu: obecná část*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 2000, 417 s. ISBN 808-59-639-22.
- [2] COUNCIL OF EUROPE. *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*. 1st edition. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2009, 719 s. ISBN 978-92-871-6604-3.
- [3] FIALA, Josef, Milan, KINDL a kol. *Občanské právo hmotné*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 650 s. ISBN 978-80-7380-228-8.
- [4] FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Václav Klemn – Vydavatelství a nakladatelství, 2011, 328 s. ISBN 978-80-904083-7-1.
- [5] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 392 s. ISBN 978-80-7502-071-0.
- [6] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- [7] KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, 425 s. ISBN 80-7179-794-4.
- [8] KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, 536 s. ISBN 978-80-86855-94-3.
- [9] KOCH, Bernhard A. *Damage Caused by Genetically Modified Organisms*. 1st edition. Berlin/New York: Walter de Gruyter, 2010, 954 s. ISBN 978-3-89949-811-0.
- [10] KOLBA, Jan a Martina ŠULÁKOVÁ. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, 208 s. ISBN 978-80-7502-027-7.
- [11] MATES, Pavel a Jakub SEVERA. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, 176 s. ISBN 978-80-7502-021-5.
- [12] NOVOTNÝ, Petr, Pavel KOUKAL a Eva ZAHOŘOVÁ. *Nový občanský zákoník – Náhrada škody*. 1. vydání. Praha: GRADA Publishing, a. s., 2014, 144 s. ISBN 978-80-247-5165-8.

- [13] PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk Brno, 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- [14] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- [15] VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, 370 s. ISBN 978-80-7400-427-8.
- [16] VEČEŘA, Miloš a kol. *Teorie práva v příkladech*. 3. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2016, 388 s. ISBN 978-80-7478-717-1.

Články:

- [1] VOJTEK, Petr, 2010. Základy odpovědnosti státu za škodu a jejich promítnutí do nedostatečné dozorové činnosti, včetně regresivních nároků. *Právní rozhledy* [online]. 18(16), 571-575 [cit. 05-02-2017]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgjpaxa4s7ge4f643uojpws4a>
- [2] REDAKCE, 2012. Veřejný ochránce práv navrhl legislativní řešení nedostatků při aplikaci zákona č. 82/ 1998 Sb. *Právní rozhledy* [online]. 20(18), 1 [cit. 05-02-2017]. ISSN 1210-6410. Dostupné z <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgjpaxa4s7ge4f643uojpws4a>

Právní předpisy:

- [1] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění. In: *Beck – online* [online]. [cit. 10-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjnhe>
- [2] Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, v platném znění. In: *Beck – online* [online]. [cit. 10-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mrnge>
- [3] 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. In: *Beck – online* [online]. [cit. 9-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgazf6mrtgqwta>
- [4] Zákon č. 160/2006 Sb. kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 10-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqga3f6mjwgawtc>
- [5] Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. In: *Beck – online* [online]. [cit. 12-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhezf6mrqhexgg3bvfuza>
- [6] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 15-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgez6obzfuyq>
- [7] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 19-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqga3f6mjygmwtcny>
- [8] Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 19-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgayv6mjsgawtgmq>
- [9] Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 25-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgyzv6ojzfuytaoa>

- [10] Zákon č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 12-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqga4v6nbqfuzdg>
- [11] Zákon č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 25-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgyyv6mjugewtqng>
- [12] Zákon č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 12-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqga4v6nbrfu4q>
- [13] Zákon č. 41/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se stanovením kapitálových požadavků a postupů dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy a obchodníky s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 12-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgeyv6nbrfuya>
- [14] Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 12-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mrrhewtgmi>
- [15] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 11-03-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzheyf6mrqgawtmmq>
- [16] Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění. In: *Beck – online* [online]. [cit. 11-03-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqge3f6mrvgawta>
- [17] Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v minulém znění. In: *Beck – online* [online]. [cit. 11-03-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgy2f6nbqfu2tq>

- [18] Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. In: *Beck – online* [online]. [cit. 24-03-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzheyv6njrgmwtkoi>
- [19] Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 9-04-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqge2f6mrtgqxhazrufuya>

Judikatura:

- [1] Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, č. 234/2002 Sb. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 5-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=25894&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [2] Nález pléna Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 10-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=72275&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [3] Nález Ústavního soudu ze dne 13. 7. 2006 sp. zn. I. ÚS 85/04. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 10-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=46740&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [4] Nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II ÚS 1612/09. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 11-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=65268&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [5] Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 642/05. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 11-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=56078&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [6] Nález pléna Ústavního ČR soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit.

- 11-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=35073&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [7] Nález pléna Ústavního ČR soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 12-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=62073&pos=2&cnt=2&typ=result>
- [8] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 12-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=31040&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [9] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 18-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=4-55-94>
- [10] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 15. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 174/02. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 24-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=42973&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [11] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3227/07. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 24-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=69584&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [12] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 2201/10. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 25-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=78976&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [13] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 25-02-2017]. Dostupný z:

- <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=70483&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [14] Nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 25-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=66739&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [15] Nález Ústavního soudu ze ČR ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/05. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 26-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57129&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [16] Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 19-02-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=26275&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [17] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008. In: *Beck – online* [online]. [cit. 8-04-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=njptembrgfpwgxzhezds&groupIndex=0&rowIndex=0>
- [18] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005. In: *Beck – online* [online]. [cit. 8-04-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=njptembqhbpgwxzuhazta&groupIndex=0&rowIndex=0>
- [19] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005. In: *Beck – online* [online]. [cit. 25-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=njptembqhfpgwxzvqg4tq&groupIndex=0&rowIndex=0>
- [20] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1620/2007. In: *Beck – online* [online]. [cit. 9-03-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=njptembqhfpgwxzvqg4tq&groupIndex=0&rowIndex=0>

- online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqhfpxzgxguyts&groupIndex=0&rowIndex=0
- [21] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. 25 Cdo 176/2008. In: *Beck – online* [online]. [cit. 8-04-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgbpwxzgzgayta&groupIndex=0&rowIndex=0>
- [22] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2217/2009. In: *Beck – online* [online]. [cit. 25-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgfpwxzgzgq2tc>
- [23] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. 25 Cdo 36/2004. In: *Beck – online* [online]. [cit. 25-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqg5pwxzgtgqztg>
- [24] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 970/2006. In: *Beck – online* [online]. [cit. 8-04-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqhfpxzwxgmytk&groupIndex=0&rowIndex=0>
- [25] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011. In: *Beck – online* [online]. [cit. 25-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgfpxm6lcmvzf63ttl4ytkobz>
- [26] Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010. In: *Beck – online* [online]. [cit. 25-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgfpexzvhpwg2lw&groupIndex=8&rowIndex=0>
- [27] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. 30 Co 30/2010
- [28] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2003, sp. zn. Co 304/2003
- [29] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 8. 2007, sp. zn. 25 Cdo 296/2006. In: *Beck – online* [online]. [cit. 8-03-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqhfpxzvgq4te&groupIndex=0&rowIndex=0>

- [30] Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 22. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 302/07. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 11-03-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=56967&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [31] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014. In: *Beck – online* [online]. [cit. 11-03-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgzpwxzrguytimi&groupIndex=0&rowIndex=0>
- [32] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011. In: *Beck – online* [online]. [cit. 12-03-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgjpwxzrgiydsna&groupIndex=0&rowIndex=0>
- [33] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1529/2011. In: *Beck – online* [online]. [cit. 13-03-2017]. Dostupný z: [#">https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgjpwxzrga4tany&groupIndex=0&rowIndex=0](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgjpwxzrga4tany&groupIndex=0&rowIndex=0)
- [34] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 904/08. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 25-03-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=66558&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [35] Nález Ústavního soudu ČR 14. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 26-03-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=62079&pos=1&cnt=1&typ=result>
- [36] Nález ÚS ze dne 5. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 1310/09. In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 26-03-2017]. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=63310&pos=2&cnt=2&typ=result>

- [37] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001. In: Beck – online [online]. [cit. 26-03-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqgrpwxzrha3do>

Další zdroje:

- [1] Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck – online* [online]. [cit. 18-02-2017]. Dostupný z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqga3f6mjwgbpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0&relationType=reference&referenceType=active&referenceName=dz&originalDocumentId=onrf6mrqga3f6mjwgawtc&showLowerSectionsRelations=false&activeFacets=11&sortType=sorted-rank-rp&firstPage=0¤tPage=0>
- [2] ŠRÁMEK, Dušan, 2014. Náhrada za nesprávné rozhodnutí má být povinná. In: *Česká justice* [online]. 3. 10. [cit. 27.7.2011]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2014/10/nahrada-za-nespravne-rozhodnuti-ma-byt-povinna/>

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
ČR	Česká republika
LZPS	Usnesení č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, v platném znění
NS	Nejvyšší soud České republiky
Občanský soudní řád	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
Občanský zákoník	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
OdpŠk	Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ÚS	Ústavní soud České republiky
ÚSC	Územně samosprávný celek
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha P I: Vypořádání žádosti ve věci nároku na náhradu škody Ministerstvem dopravy

PŘÍLOHA P I: VYPOŘÁDÁNÍ ŽÁDOSTI VE VĚCI NÁROKU NA NÁHRADU ŠKODY MINISTERSTVEM DOPRAVY



Ministerstvo dopravy

nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12
PO BOX 9, 110 15 Praha 1

██████████
advokát

██████████
Praha 4

Váš dopis značky / ze dne
/

Naše značka
██████████

Vyřizuje / linka

Rutová Alice, Mgr. / +420 2251 31163

Praha

13. 12. 2016

Věc: Vypořádání žádosti

Vážený pane magistře,

Ministerstvu dopravy, Odboru právnímu (dále jen „Ministerstvo“) bylo dne 28. 6. 2016 doručeno Vaše podání, kterým jste v zastoupení pana ██████████, nar. ██████████, bytem ██████████ (dále jen „žadatel“), uplatnil nárok na náhradu škody ve výši 5.861,60 Kč a poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve výši 50.000 Kč podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

Škoda i nemajetková újma měla dle Vašeho vyjádření žadateli vzniknout v souvislosti s rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje, Odboru dopravy a silničního hospodářství, oddělení dopravy a správních agend (dále jen „správní orgán II. stupně“). Škoda ve výši 600,- Kč měla žadateli vzniknout vynaložením nákladů zastoupení zmocněncem a škoda ve výši 5.261,60 Kč vynaložením cestovních výdajů tohoto zmocněnce. Nemajetkovou újmu spatřujete v tom, že vydané nezákonné rozhodnutí žadateli způsobovalo nechutenství, nespavost, pocity úzkosti a že označení za viníka přestupku poškozovalo jeho dobré jméno a postavení před klienty a společností obecně.

Magistrát města Zlína (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 23. 1. 2014 pod č.j. ██████████ rozhodnutí, ve kterém uznal žadatele vinným z přestupků podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 1 a ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Proti tomuto rozhodnutí žadatel podal odvolání k příslušnému správnímu orgánu II. stupně, přičemž tento správní orgán odvolání rozhodnutím pod č.j. ██████████ ze dne 16. 9. 2014 zamítl jako opožděné. Následně žadatel podal ke Krajskému soudu v Brně žalobu, kterou rozhodnutí správního orgánu II. stupně napadl. Krajský soud žadateli vyhověl a dne 31. 3. 2016 rozsudkem pod č.j. ██████████ rozhodnutí zrušil pro vady řízení a věc vrátil správnímu orgánu II. stupně k dalšímu řízení. Správní orgán II. stupně následně rozhodnutím pod č.j. ██████████ ze dne 3. 5. 2016 rozhodnutí orgánu I. stupně zrušil a řízení zastavil, protože



[REDACTED]

dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, odpovědnost za přestupek zanikla a přestupek po uplynutí jednoho roku od jeho spáchání nebylo již možné projednat.

Ministerstvo v první řadě uvádí, že v § 5 zákona č. 82/1998 Sb. je uvedeno, že stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím či také nesprávným úředním postupem. Zákon č. 82/1998 Sb. vyžaduje splnění tří podmínek k tomu, aby bylo možno uznat náhradu škody či nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím, a to:

- a) existence nezákonného rozhodnutí,
- b) vznik škody, resp. nemajetkové újmy,
- c) příčinnou souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem škody či nemajetkové újmy.

Ministerstvo posuzovalo žádost ve smyslu § 7 a násl. zákona č. 82/1998 Sb. a dospělo k názoru, že v daném případě nejsou splněny podmínky pro stanovení odpovědnosti státu podle zákona č. 82/1998 Sb. za vznik škody a nemajetkové újmy, a to z následujících důvodů.

Ve Vašem podání uvádíte, že škoda i nemajetková újma vznikla žadateli nezákonným rozhodnutím správního orgánu, kterým bylo zaničeno odvolání žadatele jako opožděné. Ministerstvo musí na tomto místě souhlasit s tvrzením, že se skutečně jednalo o nezákonné rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Jak bylo ovšem uvedeno již výše, k přiznání odpovědnosti státu za škodu či nemajetkovou újmu dle zákona č. 82/1998 Sb. je nezbytné splnit také další předpoklady. Jedním z nich, a to zcela zásadním, je vznik škody, resp. nemajetkové újmy.

V případě nároku žadatele na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu je nutné konstatovat, že existenci této újmy nikterak spolehlivě nedoložil. Břemeno tvrzení a břemeno důkazní v tomto případě leží zcela na žadateli, vznik škody, popř. nemajetkové újmy je tedy žadatel povinen tvrdit a dokázat. Ministerstvo k tomuto dále uvádí, že pouze v případě nepřiměřené celkové délky řízení není nutné, aby žadatel dokládal vznik jeho nemajetkové újmy, kdy se tato presumuje. V ostatních případech, tedy mimo jiné v případech nezákonného rozhodnutí, je nezbytné, aby žadatel svou nemajetkovou újmu podložil vhodnými a průkaznými důkazy. Ministerstvo dopisem ze dne 24. 11. 2016 vyzvalo žadatele Vaším prostřednictvím k doložení svých tvrzení a zároveň ho upozomilo na následky v případě, že tato tvrzení neprokáže. Na tuto výzvu žadatel ovšem nereagoval a ani v poskytnuté lhůtě existenci nemajetkové újmy ničím nedoložil. Z tohoto důvodu nemůže Ministerstvo žadateli přiznat náhradu nemajetkové újmy, které se domáhá.

K náhradě škody, kterou žadatel uplatňuje jako náhradu za zastoupení zmocněncem před orgánem I. a II. stupně, Ministerstvo uvádí, že se nejedná o náklady, které byly účelně vynaloženy na zrušení nezákonného rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Jednalo se pouze o náklady přestupkového řízení, jež dle ustanovení § 79 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nese účastník řízení. V této věci Ministerstvo dále odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 302/07. Ústavní soud zde stanoví, že k vypořádání náhrady škody, která má charakter nákladů řízení, má sloužit samotné řízení, v němž vznikly. Skutečnost, že zákon, kterým se dané řízení řídí, vypořádává náhradu nákladů tím způsobem, že je každý z účastníků nese sám, nemůže automaticky znamenat, že čeho se nelze domoci z titulu náhrady nákladů, lze se domáhat z titulu náhrady škody. Na tomto místě tedy Ministerstvo uzavírá, že žadateli nelze přiznat náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. za takto vynaložené náklady přestupkového řízení.

Ministerstvo po podrobném posouzení Vaší žádosti konstatuje, že nejsou splněny zákonné podmínky pro přiznání odškodnění dle zákona č. 82/1998 Sb. a nelze tudíž dovozovat odpovědnost státu za vznik škody a nemajetkové újmy.

[REDACTED]

S ohledem na výše uvedené skutečnosti není možné Vaši žádosti o náhradu škody a nemajetkové újmy způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí vyhovět. Věříme, že toto sdělení budete považovat za dostačující, v opačném případě nám nezbývá než Vás odkázat na uplatnění tvrzeného nároku cestou příslušného soudu ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb.

S pozdravem

Mgr. Martin Plch
ředitel
Odbor právní