# UNIVERZITA KARLOVA

## Právnická fakulta

## Martina Vyskočilová


# Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci s důrazem na institut regresní úhrady

Diplomová práce


Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Katedra: správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. srpna 2018

**Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci „**Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci s důrazem na institut regresní úhrady“** vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že *vlastní text* této práce včetně poznámek pod čarou má 302 188 znaků včetně mezer.

*Martina Vyskočilová*

V Praze dne 30. srpna 2018

**Poděkování**

Děkuji doc. JUDr. Lence Pítrové, Csc., vedoucí mé diplomové práce, za vedení, inspiraci, cenné připomínky a rady a účinnou pomoc při zpracování.

Děkuji JUDr. Julii Pítrové, Mgr. Zuzaně Čumpelíkové, Mgr. Tereze Burdové a Mgr. Tomáši Čumpelíkovi za motivaci a podporu, poskytnuté rady a sdílení praktických zkušeností.

Děkuji též JUDr. Michalu Švorcovi, vedoucímu odboru právního Ministerstva průmyslu a obchodu za jeho konzultace k tématu práce.

V neposlední řadě děkuji svému manželovi, Mirko Vyskočilovi, za jeho trpělivou a vytrvalou podporu nejen při psaní této práce, ale též v průběhu celého mého studia a v našem společném životě.

# Obsah

# 1 Úvod

Téma odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je tradiční, ale stále aktuální a neustále se dynamicky vyvíjí. Problematika odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci leží v hraniční oblasti na předělu práva soukromého a veřejného. V odborných publikacích bývá řazena spíše jako téma, pojednávající o soukromoprávních institutech a patří k tradičním tématům pojednávaným v rámci práva občanského. Nicméně, o toto téma jsem se paradoxně začala blíže zajímat v rámci výuky v kurzu správního práva, tedy práva veřejného. Zaujala mne nejen otázka náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci jako měřítko efektivní ochrany jednotlivce proti excesům veřejné moci, ale zajímala mne zejména i otázka následné možnosti regresních úhrad, otázka konce onoho řetězce odpovědnosti za škodu – a to již zřetelně v oblasti práva veřejného. Problematika regresních úhrad je ovšem v teorii i praxi poměrně málo traktovanou. Proto jsem si pro účely své diplomové práce položila následující otázky: *Jak je institut zakotven pozitivním právem? Uplatňuje se institut regresní úhrady v praxi nebo jde jen o prázdné ustanovení? A jak se to přesně děje? Pokud ano, jaká je „úspěšnost“? Pokud ne, jaké k tomu jsou možné důvody?*

Jinak řečeno: Cílem mé diplomové práce bylo analyzovat problematiku odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a v návaznosti na to hlouběji prozkoumat institut regresní úhrady a jeho právní úpravu ale i jeho praktické využití ve smyslu výše položených otázek. Zadání diplomového úkolu proto klade důraz na institut regresní úhrady. To je samo o sobě výzva, protože mé primární empirické šetření již naznačilo, že moje teoretické premisy o realizaci tohoto institutu v praxi rozhodně neodpovídají skutečnosti. Po dalším zkoumání jsem došla k závěru, že i sama skutečnost, že institutu regresní úhrady je i v teoretické rovině v odborné literatuře tradičně věnován relativně omezený prostor, a že i komentářová literatura je v této oblasti skoupější na slovo, předjímá odpovědi na výše položené otázky. Ostatně ani judikatura k tomuto tématu sice nemlčí, ale nepodává ucelený a bezrozporný výklad. Stejně tak kvalifikační práce na stejné nebo aspoň zčásti podobné téma, které jsem prostudovala v rámci přípravy práce, se z většiny věnují tématu regresní úhrady spíše okrajově, popisně, když v několika odstavcích je převyprávěn zákon bez dalšího. Proč je tedy otázka regresní náhrady tak skoupě traktována teorií i judiciální praxí, ač se zdá

být logickým vyústěním problematiky náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci? Odpovědi na tuto otázku není možné podat bez širšího teoretického úvodu do samotné problematiky odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a z toho se také odvíjí i struktura mé diplomové práce.

Diplomová práce je strukturována do čtyř základních kapitol. V úvodu práce vycházím z analýzy klíčových pojmů - *odpovědnost*, *škoda*, *veřejná moc* (kapitola 3.) Ani jeden z těchto pojmů přitom není v teorii definován jednoznačně. Za důležité pro pochopení principů odpovědnosti veřejné moci je třeba dále považovat rozlišování *nositele* a *vykonavatele* veřejné moci. Tato diferenciace je doménou práva veřejného.

V další části práce (kapitola 4.) se podrobně věnuji nejdříve analýze pramenů platné právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a navazuji rozborem právní úpravy 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) – dále jen „*zákon OdpŠk*“. V této části práce se věnuji právní úpravě odpovědnosti za škodu alespoň v základním, nejnutnějším rozsahu, nezbytném pro zpracování tématu, které je těžištěm práce - institutu regresní úhrady.

Dále se v kapitole 5. detailně věnuji již zmíněné otázce regresní úhrady z hlediska pozitivního práva, na které navazuje kapitola 6. mapující využití institutu regresní úhrady v praxi. Smyslem této části práce není poskytnout komentář k jednotlivým ustanovením zákona č. 82/1998. Snažím se dobrat odpovědí na svou výzkumnou otázku a k tomu využívám informace a podklady, pokud se mi je podařilo získat prostřednictvím dostupných zveřejněných informací nebo na základě dotazů položených v souladu s právem veřejnosti na informace postupem podle zákona č. 106/1999 Sb.

Svoji práci jsem obohatila o přílohy. Zvláštní důraz přitom pokládám na přílohu č. 1 až 3. V příloze č. 1 se věnuji právní úpravě povinných k regresní úhradě, souvislosti s úpravou jejich povinností a vlivu na postup oprávněného při uplatnění regresního nároku. Tato příloha doplňuje a prohlubuje výklad podávaný v kap. 5 a 6 diplomové práce. Příloha č. 2, která vychází z mého empirického průzkum, přináší obiter dictum poznatků mého výzkumu. Obsahem přílohy č. 3 je pojednání o historii odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci; které je dle mého názoru rovněž zajímavé z hlediska komparativního hodnocení a i k této příloze se odkazuje na některých místech mé práce.

Jak z výše uvedených cílů mé diplomové práce vyplývá, při jejím zpracování jsem využila nejen deskriptivní a analytické metody, ale i metody historické analýzy a analýzy komparativní a v případě dokumentace praktického využití institutu regresní úhrady jsem se pokusila doplnit svou práci i dostupnými empirickými údaji. Zásadními metodickými pomůckami, které mě provedly jak teorií právní úpravy, tak její aplikační praxí, byly dva zásadní komentáře k zákonu OdpŠk a dále sborník vybrané judikatury k tomuto zákonu.[1] Jejich autoři, s ohledem na jejich civilní zaměstnání a odbornost, jsou nejpovolanějšími, jak dokládá velmi pečlivé vypracování a přitom šíře i hloubka, s jakou problematiku postihují.

Konečně bych chtěla uvést, že jsem si vědoma skutečnosti, že téma odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je značně široké, hodné spíše monografického zpracování. Tedy značně přesahující požadovaný rozsah diplomové práce. Nebylo proto ani mým cílem podat jeho vyčerpávající přehled.

Tato diplomová práce byla zpracována dle stavu právní úpravy ke dni 1. 6. 2018.

[1] 1. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.*
2. IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.*
3. VOJTEK, Petr. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody II: odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné moci.*

# 2 Seznam použitých zkratek

| *Zkratka* | *Význam* |
|---|---|
| EU | Evropská unie podle Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. |
| EÚLP | Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších protokolů, vyhlášená sdělením č. 209/1992 Sb. |
| ESLP | Evropský soud pro lidská práva podle EÚLP, se sídlem ve Štrasburku. |
| LZPS | Listina základních práv a svobod vyhlášená Usnesením č. 2/1993 Sb. Předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky. |
| NKÚ | Nejvyšší kontrolní úřad podle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. |
| NS | Nejvyšší soud ČR. |
| NSS | Nejvyšší správní soud ČR. |
| OdpŠk | Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu 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). |
| OSŘ | Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. |
| OZ | Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. |
| OZVK | Obecně závazná vyhláška kraje. |
| OZVO | Obecně závazná vyhláška obce. |
| SDEU | Soudní dvůr Evropské unie. |
| SŘ | Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. |
| SŘS | Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. |
| ÚS | Ústavní soud ČR. |
| Ústava | Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. |
| ústava | Soubor ústavních předpisů podle čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR. |
| ÚSC | Územní samosprávné celky, tedy obce a kraje. Rozlišuje se jejich postavení v *samostatné*[2] nebo *přenesené působnosti.*[3] |
| VOP | Veřejný ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. |
| ZP | Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce. |

[2] Ústava v čl. 100 odst. 1 zaručuje ÚSC *právo na samosprávu.* Vymezení samosprávy je prováděno v zákoně o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze.

[3] Zákonem nebo na základě zákona.

# 3 Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Pojem *odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci* zavedl 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) - dále jen *„zákon OdpŠk“*. Nejedná se však o legální definici ani legislativní zkratku. Tento pojem se vyskytuje pouze v názvu zákona OdpŠk. V samotném textu zákona OdpŠk pojem *odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci* není nijak definován a ani s ním zákon dále nepracuje.

S pojmem *odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci* se však běžně setkáváme v odborné literatuře, v judikatuře a v právní praxi jako pojmem nadřazeným, všeobecným či zobecňujícím, jedná-li se o případy, kdy za škodu odpovídají různé subjekty veřejného práva, nejen stát, ale např. kraj, obec, jiné subjekty a to v případech, kdy je vykonávána veřejná moc (např. rozhodnutí, úřední postup). (K tomu blíže v následujících kapitolách.) V celé své práci pak s pojmem odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, není-li uvedeno jinak, pracuji ve výše uvedeném zobecňujícím významu.

## 3.1 Klíčové pojmy

### 3.1.1 Odpovědnost

Pojem odpovědnosti je relativně nový.[4] V obecné češtině je odpovědnost chápána jako *„povinnost ručit za něco, za někoho, za správné provedení něčeho, povinnost k…“*[5] Jinými slovy „nutnost nést následky svého chování a jednání“.[6]

Odpovědnost lze rozeznávat na více úrovních – právní, politickou, ústavní, morální.[7] V našem případě se samozřejmě zaměřujeme na odpovědnost právní, jež patří

[4] Srov. SOKOL, Jan. *Etika a život: pokus o praktickou filozofii.* Str. 83. „Pojem odpovědnosti v evropských jazycích souvisí se slovesem odpovídat a objevuje se teprve koncem 18. století, a to v souvislosti s politikou, s úsilím o „odpovědnou vládu“, která je ochotna a schopna odpovídat na otázky občanů, proč to či ono udělala nebo neudělala. Vychází tedy z předpokladu, že to udělat či neudělat mohla, a předpokládá také příčinnou souvislost nějakého jednání či nejednání a jeho žádoucími či nežádoucími důsledky.“

[5] Srov. ČERVENÁ, Vlasta a kol. *Slovník spisovného jazyka českého.* Ústav pro jazyk český ČSAV.

[6] Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 146.

[7] Shodně různí autoři, např. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 159. Nebo BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 146.

mezi nejdůležitější instituty práva. „Právo vytváří právně institucionální rámec, v němž osciluje mravní a politická kultura.“[8] Klíčovou zásadu právní odpovědnosti stanoví čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého „státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ Z toho plyne, že hranice mezi právní odpovědností a jinými druhy odpovědnosti je striktně vymezena ústavními předpisy.[9]

Legální definici právní odpovědnosti v našem právním řádu nenajdeme. Zákonodárce užívá pojem odpovědnosti ve více významech.[10] Stejně tak není jednoduché ani výkladem různých pramenů práva, které v různých formách upravují odpovědnost, nalézt jednoznačnou definici právní odpovědnosti. „Otázka právní odpovědnosti patří k nejsložitějším v právní vědě a názory na podstatu odpovědnosti i na řadu dílčích otázek jí se týkajících se velmi různí. Je i pochybné, zda existuje obecný pojem odpovědnosti.“[11]

Právní odpovědnost je jedním z pilířů právní regulace.[12] J. Hurdík definuje institut odpovědnosti v širokém smyslu jako „společensky žádoucí reakci subjektu právních vztahů na požadavek chovat se v souladu s právem“.[13] Uvádí, že odpovědnost za zavinění, tedy subjektivní odpovědnost, zůstala v moderní společnosti obecnou odpovědností, která se vedle nově vznikajících typů uplatňuje subsidiárně, a vedle ní se za zvláštních podmínek „etablovala koncepce odpovědnosti, která spojuje odpovědnost se zdrojem a nositelem rizika, spojeného s určitou činností, vedoucího k vysoké frekvenci rozsáhlých škod.“[14] Tato nová koncepce odpovědnosti s kořeny ve Francii[15] přinesla teorii rizika, později hojně uplatňovanou v justiční praxi přelomu 19. a 20. století.[16] Riziko rozsáhlých škod a s tím související odpovědnost za riziko existuje jednak při činnostech průmyslových a obdobných, tedy ziskových (odpovědnost „risk - zisk“). Druhá oblast potenciálních škod a s tím související odpovědnost za riziko pochází z neziskové činnosti a jako poměrně samostatný podtyp teorie rizika jsou činnosti spojené s rozhodovací či výkonnou pravomocí (riziko autority).[17]

---

8 Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 141.
9 Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 142.
10 Srov. HURDÍK, Jan. *Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti.* Str. 79.
11 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 200.
12 Srov. HURDÍK, Jan. *Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti.* Str. 77 a n.
13 Srov. HURDÍK, Jan. *Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti.* Str. 77.
14 Srov. HURDÍK, Jan. *Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti.* Str. 93.
15 Code Civil přinesl zvláštní skutkové podstaty nezaložené na principu zavinění v čl. 1384 až 1386.
16 Srov. HURDÍK, Jan. *Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti.* Str. 93.
17 Srov. HURDÍK, Jan. *Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti.* Str. 94.

Právní teorie sice nemá na pojem odpovědnosti jednotný názor[18], lze však mezi všemi rozlišit alespoň dvě základní koncepce: 1. právní odpovědnost je právní povinností strpět následek za porušení právní povinnosti, stanovené právními normami, a 2. právní odpovědností je uplatnění nepříznivých právních následků vůči tomu, kdo porušil svoji právní povinnost (vzniká sekundární právní povinnost v rámci původního právního vztahu).[19] Obsahem odpovědnosti jsou 1. předvídané nepříznivé právní následky a 2. prvek státního donucení, „který je excelentním znakem právní normy".[20]

V obou případech zákon stanoví, co je onou újmou, čili sankcí, jež je obecným znakem odpovědnosti.[21] Sankci odlišujeme objektivní, tedy obecně hrozící ze zákona, a subjektivní, tedy sankci uloženou konkrétnímu subjektu.[22] Sankce se v právním řádu vyskytují v nejrůznějších variantách, mj. např. trest, neplatnost právního jednání či povinnost nahradit způsobenou škodu.[23]

Teoretická otázka a s ní spojená široká akademická diskuse je, zda se odpovídá z a *porušení* povinnosti či za její *splnění*.[24] Tedy zda jde o odpovědnost *následnou* (restrospektivní), kdy vzniká odpovědnostní povinnost, či odpovědnost *preventivní* (perspektivní), která působí už jen samotnou hrozbou sankcí.[25] V teorii převažuje názor, že odpovědností je jen odpovědnost následná.[26] Přesto došlo k posunu v pojetí odpovědnosti v souvislosti s nedávnou rekodifikací soukromého práva jako odpovědnosti za splnění.[27]

V otázce vzniku právní odpovědnosti je důležitým pojmem *zavinění*, tedy „psychický vztah toho, kdo se určitým způsobem chová, k výsledku jeho jednání".[28] Rozlišují se zavinění ve formě *úmyslu* a zavinění ve formě *nedbalosti*.[29] Vztah odpovědnosti a zavinění pak přináší dělení odpovědnosti na subjektivní a objektivní, tedy odpovědnost za zavinění (je zde příčinná souvislost mezi lidským chováním a jeho

---

18 K tomu přehledně shrnuje pojetí právní odpovědnosti v české právnické literatuře Hurdík v HURDÍK, Jan. *Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti.* Str. 80 a n.

19 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 160.

20 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 160.

21 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 200.

22 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 200.

23 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 200.

24 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 201.

25 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 201.

26 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 201.

27 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, s účinností od 1. 1. 2014, se odklonil od pojmu „odpovědnost za škodu" a tuto část právní úpravy zařadil pod závazky z deliktu. Odpovědnost pojímá jako perspektivní, tedy že subjekt odpovídá za náležité plnění (splnění) svých povinností a nikoliv, že odpovědnost je sekundární, sankční povinnosti. Srov. BEZOUŠKA, Petr. *Závazky z deliktu.* In HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055 – 3014).* Str. 1497. K opačnému pojetí a důvodům, proč je pojetí přijaté OZ nevhodné, nekoncepční srov. HRÁDEK, Jiří. *Závazky z deliktů.* In ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol.. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. (§ 2521 až 3081).* Str. 861. Podrobný rozbor srov. GERLOCH, Aleš; BERAN, Karel a kol. *Funkce a místo právní odpovědnosti v recentním právu*. Str. 25–36., str. 127–146.

28 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 201.

29 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 201.

výsledkem) a odpovědnost bez zřetele za zavinění,[30] kdy právním důvodem sankce je jak jednání samotného odpovědného subjektu, tak sem patří i případy, kdy jednal někdo jiný či žádná povinnost porušena nebyla.[31] Někdy bývá nazývána odpovědností za náhodu nebo za výsledek.[32] Takovým případem je právě odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, když zákon č. 82/1998 Sb. zakotvuje odpovědnost jako objektivní absolutní[33], bez možnosti liberace. „Důvod bývá shledáván lapidárně v tom, že je třeba, aby každá majetková i jiná újma způsobená nezákonným zásahem orgánu veřejné moci nebo nesprávným úředním postupem byla odčiněna a to právě na základě objektivní odpovědnosti, jíž se stát nemůže zbavit. S tímto konstatováním, vyjádřeným více či méně epicky nebo stručně, se můžeme setkat v množství judikátů soudů řádných i Ústavního soudu, který tuto konstrukci spojuje s principy materiálního právního státu.“[34] S *odpovědností za zavinění* naopak spojuje zákon OdpŠk institutem regresních úhrad.

Právní teorie se věnuje otázce *funkce odpovědnosti.*[35] „Úprava odpovědnosti za škodu... poskytuje svým uceleným systémem stejnorodých občanskoprávních norem právní ochranu jednak osobním vztahům, zejména zdraví a životu fyzických osob, jednak majetkovým vztahům, zejména vlastnictví.“[36] Počet a druhy funkcí se podle různých autorů různí, lze nalézt shodu na tom, že právní odpovědnost má funkci reparační či kompenzační, satisfakční, preventivní, represivní a případně další.[37] Reparační funkce se uplatní zejména u majetkové odpovědnosti a má formu naturální restituce či odškodnění (reparace).[38] Satisfakční funkci právní odpovědnosti naplňuje institut zadostiučinění.[39] Preventivní funkce právní odpovědnosti má za cíl působit na předcházení vzniku situací porušení právní povinnosti.[40] Obsahem funkce represivní je újma, která vzniká tomu, kdo porušil právní povinnost.[41] Mezi dalšími funkcemi se jako příklad uvádí funkci signalizační,[42] kdy z počtu porušení právních povinností lze v konkrétní oblasti v různých časových horizontech získávat statistické údaje.[43]

---

30 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 201.

31 Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 200.

32 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 179.

33 Srov. § 2 zákona OdpŠk: „odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit.“

34 Srov. MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci.* Str. 35.

35 Srov. např. detailní výklad In GERLOCH, Aleš; BERAN, Karel a kol. *Funkce a místo právní odpovědnosti v recentním právu*. Str. 25 – 36., str. 127–146.

36 ŠVESTKA, Jiří. *Prevence škod a odpovědnost za škody*. In: ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl 3: Závazkové právo.* Str. 379.

37 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 162–163.

38 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 162.

39 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 163.

40 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 163.

41 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 163.

42 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 163.

43 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 163.

Zejména kompenzační, satisfakční a zčásti, přinejmenším pro účely naplnění mého diplomového úkolu, signalizační[44] funkce se uplatní v případě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci.

Na závěr této podkapitoly stručně shrnuji, že odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci je odpovědností objektivní a absolutní. Subjektem odpovědnosti je nositel veřejné moci a vykonavatel veřejné moci odpovídá nepřímo v rámci regresu a to jen za určitých podmínek.[45]

### 3.1.2 Škoda

V obecném pojetí znamená škoda *poškození, zkrácení na majetku, na těle, na hodnotách.*[46]

Škoda v právním smyslu (v duchu současné kodifikace občanského práva) je jakýmkoliv zásahem do právem chráněných statků,[47] v důsledku čehož má poškozený (ten, proti komu bylo zasaženo) nárok na náhradu podle zásady *neminem laedere*.[48]

Obecná právní úprava závazků z deliktu, kam patří i škody, je obsažena v části čtvrté zákona č. 89/1012 Sb., občanský zákoník (dále jen *„ OZ"*), pod rubrikou Náhrada majetkové a nemajetkové újmy. Při rekodifikaci soukromého práva došlo také k posunu pojetí pojmu škoda. Zaveden byl obecný pojem újma, která zahrnuje majetkovou újmu (škodu) a nemajetkovou újmu.[49] Úprava závazků z deliktu podle OZ, rozvíjená soudní praxí, je v souvislosti s tématem práce klíčová pro posuzování nároků z odpovědnosti za škodu obecně a to včetně regresních úhrad.

---

44 V této práci jsou signální údaje o počtech nároků na odškodnění a jejich finančních objemech v porovnání s počty regresních nároků a jejich finančních objemech.

45 Blíže k nositeli a vykonavateli veřejné moci pojednávám v kapitole 3.1.4.

46 ČERVENÁ, Vlasta a kol. *Slovník spisovného jazyka českého.* Ústav pro jazyk český ČSAV.

47 Právem chráněné statky OZ nedefinuje. Vyplývají ze skutkových podstat a principů OZ. Patří sem tedy prevence, dobré mravy, absolutní práva, či §2910 OZ, ochranná norma pro případ porušení zákona. Komentář považuje za nedostatek OZ skutečnost, že nejsou zákonem stanoveny zásady pro posuzování hodnoty a rozsahu právem chráněných statků, které by pak soud použil pro limitaci náhrady škody dle § 2953 OZ – z důvodů zvláštního zřetele hodných soud náhradu škody přiměřeně sníží. Výkladem lze dovodit, že rozsah újmy na právem chráněném zájmu závisí na jeho významu, hodnotě a zřejmosti pro každého člověka. Proto čím vyšší hodnota, přesnější určení a zřejmost, tím vyšší je jeho ochrana a menší možnost moderace soudem. Nejvyšší hodnoty mají život, tělesná integrita, lidská důstojnost a svoboda.
Srov. HRÁDEK, Jiří. *Závazky z deliktů.* In ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol.. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. (§ 2521 až 3081). Str. 862-863.*

48 Srov. HRÁDEK, Jiří. Závazky z deliktů. ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol.. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. (§ 2521 až 3081). Str. 864.*

49 V souvislosti s odpovědností za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, resp. se zákonem OdpŠk doplňuji, že ustanovení občanského zákoníku o náhradě majetkové a nemajetkové újmy se použijí subsidiárně. Blíže k tomu v kapitole 4.3

Schématicky lze pojetí újmy v občanském zákoníku znázornit takto:

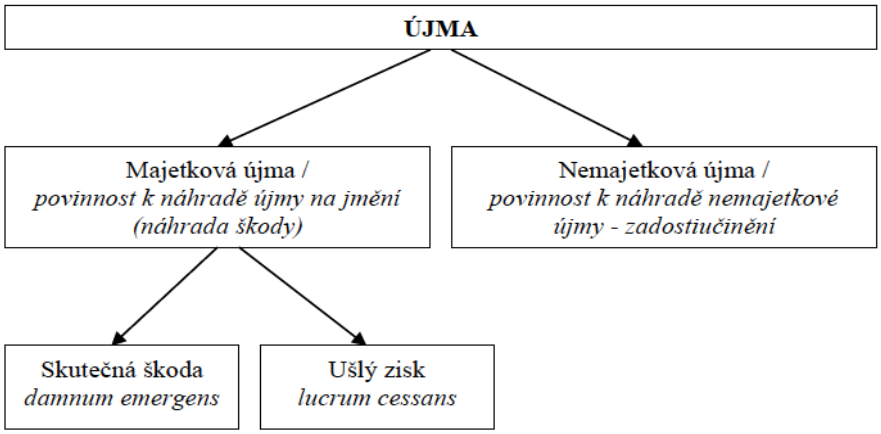



Schéma č. 1 - újma dle občanského zákoníku[50]

Skutečná škoda představuje faktické snížení majetku,[51] ušlý zisk je ztrátou důvodné naděje na zisk, kde v obou případech by ke ztrátě nedošlo nebýt škodní události.[52] Zásadně se hradí majetková újma (škoda), nemajetková újma v případech zvlášť stanovených OZ, přičemž tyto jsou pojaty široce. Obecné přepodklady pro vznik povinnosti k náhradě škody jsou stejné pro škodu i nemajetkouvou újmu.[53]

Z výše uvedeného plyne, že s ohledem na současnou soukromoprávní kodifikaci škody, resp. správně obecněji újmy, by bylo přesnější použití pojmu „újma“ jak v názvu tématu, tak i v samotné práci. Ve spojení *odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci* je právní praxí zažit pojem škody[54]. Zákonodárce nesjednotil pojmy se soukromoprávní úpravou ani při posledních dvou novelizacích zákona č. 82/1998 Sb.[55], který odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci upravuje, přitom o tento předpis se opírá podstatná část následujících kapitol. Ve své práci používám nadále pojem *škoda* i ve smyslu *újma*.

50 Srov. MORAVEC, Marek. *Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.* Str. 29.

51 Pro stanovení rozsahu škody je přijímána diferenční teorie, tedy stanoví se rozdíl stavu jmění, který měl nebo mohl mít poškozený, nebýt škodné události. Rozhodným okamžikem je přitom *okamžik uplatnění nároku*, kdy už jsou zhodnoceny veškeré dopady do jmění poškozeného, aby mohl být nastolen předešlý stav (srov. § 2984 a 2951). Nahrazuje se objektivní hodnota, ale OZ v § 2969 připouští i náhradu subjektivní hodnoty, „cena zvláštní obliby“. Srov. HRÁDEK, Jiří. *Závazky z deliktů.* In ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. (§ 2521 až 3081). Str. 865.*

52 Srov. HRÁDEK, Jiří. *Závazky z deliktů.* In ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan; FIALA, Josef a kol.. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. (§ 2521 až 3081). Str. 864.*

53 Srov. Důvodovou zprávu k zákonu č. 82/1998 Sb.

54 Přitom západní jurisdikce taktéž používají jednotného pojmu škoda, kterou pak dělí na majetkovou a nemajetkovou (pecuniary a non-pecuniary damage). Srov. HRÁDEK, Jiří. *Závazky z deliktů.* In ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan; FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. (§ 2521 až 3081). Str. 863.*

55 Poslední dvě novely zákona OdpŠk, byly přijaty v roce 2013 v době, kdy zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, byl již v platnosti (od 22. 3. 2012). První novela zákona OdpŠk byla provedena zákonem č. 105/2013 Sb., který vstoupil v platnost dnem 30. 4. 2013. Druhá novela byla provedena zákonem č. 303/2013 Sb., který vstoupil v platnost dnem 30. 9. 2013. Obě jsou účinné spolu s občanským zákoníkem k 1. 1. 2014.

Škoda způsobená při výkonu veřejné moci pojatá taktéž v obecném, širším, smyslu může vzniknout v souladu se zákonem a nebo v rozporu se zákonem. V prvním případě nejde o škodu ve smyslu právním, ale právě ve smyslu obecném. Typicky se jedná o případy, kdy předpisy veřejného práva ukládají povinnosti, příkazy či zákazy.

Škodě způsobené v souladu se zákonem se stručně věnuji v kapitole 3.4. Škodě ve smyslu druhém, vzniklé v rozporu se zákonem, se věnuji v celém zbytku své práce.

Pojednání k pojmu škody zakončím stručným výkladem o předpokladech vzniku odpovědnosti za škodu.

Základ odpovědnosti tvoří:[56]

a) porušení právní povinnosti, případně kvalifikovaná (škodní) událost

b) škoda

c) příčinná souvislost mezi a) a b)

d) zavinění[57] (zásadně), ve formě úmyslu nebo nedbalosti

Jsou-li kumulativně naplněny předpoklady a) až d), vzniká odpovědnostní vztah k náhradě škody.

Zvláštní zákony v některých případech spojují „z různých právněpolitických důvodů“[58] vznik odpovědnosti výlučně s existencí objektivních předpokladů, a to buď porušení právní povinnosti nebo zákonem kvalifikovanou událostí. Tak je tomu v případě odpovědnosti za škodu způsobenou veřejnou mocí dle úpravy v zákoně č. 82/1998 Sb. v té části, která upravuje odpovědnost státu nebo územně samosprávných celků. Naopak v části upravující institut regresní úhrady přistupuje v odpovědnosti předpoklad zavinění (k tomu blíže k tomu v kap. 5.2.4).

V souvislosti s tématem práce, resp. s částí o regresní úhradě škody, vyvstává do popředí otázka střetu absolutní objektivní odpovědnosti nositele veřejné moci a subjektivní odpovědnosti jejích vykonavatelů.

### 3.1.3 Veřejná moc

V nejširším pojetí je veřejná moc společenskou autoritou, „jež má být schopna prosadit určité zájmy, [která] se v dějinách obvykle neobešla bez určitého

[56] ŠVESTKA, Jiří. *Prevence škod a odpovědnost za škody*. In: ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl 3: Závazkové právo.* Str. 381 a n.

[57] K zavinění a objektivní/subjektivní odpovědnosti bylo již pojednáno v kap. 3.1.1

[58] ŠVESTKA, Jiří. *Prevence škod a odpovědnost za škody*. In: ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl 3: Závazkové právo.* Str. 383.

organizovaného ztvárnění“.[59] Veřejná moc má schopnost „vnutit vůli, vyjadřující státní (resp. veřejný) zájem, jednotlivcům, sociálním skupinám i celé společnosti“.[60]

Institut veřejné moci je institutem ústavního pořádku ČR. I když pojem veřejná moc je výslovně použit v Ústavě ČR jednou, v čl. 87, odst. 1 písm. d), ve vymezení pravomocí Ústavního soudu rozhodovat „o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod“, definici ústavní pořádek nepodává.[61]

Veřejnou mocí se rozumí „taková moc, jež přímo nebo zprostředkovaně rozhoduje autoritativně o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci a na jejichž vůli obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí.“[62]

Veřejná moc (imperium) je pojem širší, než pojem státní moc, „neboť zahrnuje jak státní moc vykonávanou státními orgány, tak další veřejnou moc vykonávanou nestátními subjekty, resp. jejich orgány (veřejnoprávní korporace a další soukromé subjekty).“[63] Veřejná moc vykonává veřejnou správu. „Veřejnou správou rozumíme tu státní činnost, kterou stát vykonává vedle zákonodárství a soudnictví. Veřejná správa však není vykonávána jen prostřednictvím orgánů státu, ale i za účasti dalších veřejnoprávních subjektů (veřejnoprávních korporací) či jejich orgánů (odlišných od státu), podílejících se na výkonu správy státu.“[64] Veřejnou správou se rozumí buď určitý druh činnosti – spravování – (materiální/funkční pojetí) nebo instituce (institucionální/organizační pojetí).[65]

„Institut veřejné moci je vnímán jako institut, zahrnující přímou moc státní a dále zbývající veřejnou moc. Státní mocí disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. S veřejnou mocí přitom souvisí neoddělitelně nerovnost v postavení subjektů ve vztazích touto mocí ovládaných.“[66]

---

59 Srov. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí).* Str. 24.

60 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 194.

61 Srov. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl.* Str. 1329.

62 Srov. usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 75/93 (U 3/2 SbNU 201) ze dne 25. 11. 1993. Shodně VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 7.

63 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Str. 27.

64 Srov. SVOBODA, Pavel. *Privatizace veřejné moci v České republice.* In: HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu.* Str. 129.

65 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Str. 5.

66 Srov. nález ÚS sp. zn. I. ÚS 41/1998 (N 147/12 SbNU 363) ze dne 1. 12. 1998.

Pojmy veřejná moc, veřejná správa, správní orgány, orgán veřejné správy atd. jsou v literatuře i praxi používány promiscue. Pro účely této práce dále pracuji výlučně s pojmem veřejná moc, byť případně citované zdroje ve svém textu pracují s pojmy jen státní moc, veřejná správa apod. a jsou tak i citovány.

### 3.1.4 Subjekty veřejné moci – nositel vs. vykonavatel

Subjektem veřejné moci je nositel veřejných práv a povinností a současně nositelem odpovědnosti z toho vyplývající.[67] V základním členění se subjekty člení na stát[68] a jiné subjekty.

V případě *státu* platí, že veřejnou (v tomto případě státní) moc vykonávají orgány moci zákonodárné[69], výkonné a soudní (klasická triáda moci).

*Jinými* subjekty se zpravidla rozumí:[70]

- *veřejnoprávní korporace* – sdružení osob, které sleduje společný cíl a jedná jako samostatný právní subjekt. Mezi ně patří stát, obce, kraje.[71]
- *veřejné ústavy* – souhrn věcných prostředků a osob vytvořený (jiným) subjektem veřejné správy k plnění veřejné služby (např. nemocnice)
- *veřejné podniky a státní fondy* – jejich činnost se týká veřejného zájmu (např. Všeobecná zdravotní pojišťovna, Česká filharmonie, Česká televize, Povodí Vltavy)
- *subjekty práva soukromého* (nadace, nadační fondy)[72]

---

67 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Str. 255.

68 Stát vytváří právní řád, je suvereném a vykonává vrchnostenskou moc. K „vrchnostenské moci“ H. Kelsen ve svém pojednání Sociologická a právnická idea státní argumentuje, že „vyčerpává-li se – jak panující nauka učí – podstata právnické osobnosti v tom, že jest nositelem práv a povinností, pak jest jakákoliv formálně-právní diferenciace mezi osobností státu a všemi ostatními osobami logicky vyloučena... [stát jako osoba je] všem ostatním osobám úplně rovna, při čemž naprosto nerozhoduje obsah jejich povinností a práv.“ Srov. KELSEN, Hans. *O státu, právu a demokracii: výběr prací z let 1914-1938.* Str. 92.
Stát je současně subjektem práva, tedy subjektem právních povinností a oprávnění. „Pojetí státu jakožto osoby... jest nezákladnějším předpokladem každého právního státního práva. Pojetí osobnosti státní v tomto smyslu jest však možné jen, když představujeme si stát podrobený právnímu řádu, ježto pouze právním řádem vznikají právní povinnosti a oprávnění. Je-li idea státu, podrobeného právnímu řádu, ideou právního státu, pak jest tato idea právního státu právně-logickým předpokladem veškerého právního státu.“ Srov. KELSEN, Hans. *O státu, právu a demokracii: výběr prací z let 1914-1938.* Str. 92.
Obdobně to platí pro územní samosprávné celky, resp. všechny subjekty, nositele veřejné moci.

69 V ČR není vlastní zákonodárná činnost považována judikaturou za výkon veřejné moci. Srov. kap. 4.4.

70 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Str. 255.

71 Obce a kraje jsou nositeli veřejné moci v samostatné působnosti. Současně jsou vykonavateli veřejné moci v působnosti přenesené na ně státem.
Mezi veřejnoprávními korporacemi se u nás vyskytují i další, které zde nejmenuji. K tomu srov. kap.4.4

72 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Str. 255-260.

Ve vztahu k tématu práce je klíčový už zmíněný pojem *veřejnoprávní korporace*.[73] „Korporace je určitý útvar, který je nadán právní subjektivitou, je tedy schopen být subjektem práv a povinností (veřejnoprávních, ale i soukromoprávních), uplatňuje se nicméně princip speciality, resp. omezené právní subjektivity.“[74] Jde o zvláštní druh korporace, která plní především úkoly veřejného zájmu.[75]Tím se rozumí korporace, která je mocensky vybavena pro plnění úkolů stanovených veřejným právem.“[76] Veřejnoprávní korporace jsou právnické osoby s osobním substrátem.[77] Mezi jejich základní znaky znaky patří „členský princip, právní subjektivita, zřízení vrchnostenským aktem, svěření rozhodovací (samosprávné) pravomoci poskytnutí určité míry autonomie a nezávislosti na státní správě.“[78] Osoby, které jsou členy korporace, jsou podřízeny její veřejné moci a z tohoto vztahu vznikají vzájemné vztahy mezi korporací a jejím substrátem. Mezi ně patří i odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Veřejnoprávními korporacemi jsou územní samosprávné celky, tedy obce a kraje, ale také např. profesní a zájmové organizace. Stát je veřejnoprávní korporací *sui generis*.[79]

Vykonavatelem veřejné moci jsou „ty instituce, které jménem subjektu veřejné správy jako nositele veřejné moci jednají, tj. fakticky vykonávají veřejnou správu.“[80] Tak např. subjektem veřejné moci je stát, ale vykonavatelem je správní úřad, např. Ministerstvo, Krajský úřad, Obecní úřad, Finanční ředitelství, atd. Orgány územních samosprávných celků se podílejí na výkonu veřejné (státní) moci v tom rozsahu, v jakém na ně stát přenesl část své působnosti (přenesená působnost). Vykonavatelem mohou být i právnické nebo fyzické osoby.[81]

Vykonavatelů veřejné moci je široký, neuzavřený výčet. Neexistuje žádná komplexní právní úprava týkající se jen vykonavatelů veřejné moci. Vždy je třeba nahlédnout do příslušného právního předpisu upravujícího konkrétní problematiku, a tam vykonavatele veřejné moci rozpoznat.

---

73 Jde o pojem ústavní – čl. 101 odst. 3 Ústavy i pojem legální např. § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, atd.

74 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Str. 257.

75 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Str. 257.

76 Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 110.

77 Jak už napovídá původ slova korporace, odvozeno od latinského slova *corpus* – tělo.

78 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Str. 257.

79 Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 111.

80 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Str. 262.

81 Osobou, který vykonává veřejnou moc je např. podle § 54 a n. zákona č. 56/2000 Sb. o podmínkách provozu vozidel právnická nebo fyzická osoba, která provozuje stanici technické kontroly, pokud má k jejímu provozování oprávnění udělené a osvědčení vydané krajským úřadem.
Fyzickou osobou, která vykonává veřejnou moc je například rybářská stráž podle § 14 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráži, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství).

Ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je rozlišení na subjekty, nositele veřejné moci a na její vykonavatele, klíčové. Jenom nositel veřejné moci je zároveň nositelem odpovědnosti a odpovídá za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Stát je nositelem veřejné moci a odpovídá za škodu způsobenou při přímém výkonu veřejné moci, za výkon veřejné moci orgány územně samosprávných celků v přenesené působnosti (nepřímý výkon veřejné moci), a dále za (nepřímý) výkon veřejné moci fyzickými a právnickými osobami, na které výkon působnosti přenesl. Obce a kraje jsou nositelem veřejné moci (na svém území) a odpovídají za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci v jejich samostatné působnosti. Jinak řečeno, obce a kraje jsou nositeli veřejné moci v samostatné působnosti. Vedle toho jsou vykonavateli veřejné moci v působnosti přenesené na ně státem.

Definice veřejné moci, její organizace, popis a členění je předmětem vědeckého bádání a zatím se to dokonale nepodařilo[82]. Cílem mé práce není přinést definici veřejné moci nebo ucelený či nový pohled na systematiku veřejné moci či veřejné správy.

Abychom porozuměli problematice subjektů v oblasti veřejného práva „je nutno odlišovat dva druhy vztahů: 1. vztahy nadřazenosti veřejné moci, omezené normami veřejného práva, vůči ostatním právním subjektům... 2. Od vnějších vztahů veřejné moci (vůči fyzickým a právnickým osobám)..., odlišujeme její vnitřní vztahy, v nichž vystupují vesměs orgány veřejné moci jako subjekty vybavené určitými pravomocemi či oprávněními a povinnostmi vůči druhým orgánům veřejné moci.“[83]

V druhém případě mohou být vztahy mezi podřízenými osobami ve vnitřních vztazích veřejné správy upraveny zvláštním druhem předpisu, *interní normativní instrukcí, směrnicí.*[84] Tyto předpisy nejsou obecně závazné. Zavazují jen ty osoby, které jsou ve vnitřních vztazích veřejné správy. Nezavazují orgány nepodřízené. Případy porušení povinnosti uložené směrnicí zákon OdpŠk neupravuje. „Ve skutečnosti ovšem mají mnohé interní instrukce vydávané v orgánech veřejné správy, fakticky externí důsledky, neboť často obsahují výklad právních norem, který je závazný pro podřízené orgány a pracovníky při rozhodování o právech a povinnostech účastníků správního řízení, terdy ve vnějších vztazích veřejné správy.“[85]

---

82 Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* Str. 3.
83 Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 111–112.
84 Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 62.
85 Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 62.

Za *orgán veřejné moci*, který není ústavou definován, se považují orgány moci moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.[86,87]

Státní moc je podle čl. 2 odst. 1 Ústavy (triáda moci). Stát odpovídá dle čl. 36 odst. 3 LZPS za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a to všemi státními orgány. U moci zákonodárné panuje spor o vyloučení odpovědnosti státu za vlastní legislativní činnost zákonodárce[88] – k tomu blíže kap. 4.4.1.

V otázce odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nerozhoduje, kdo je vykonavatelem veřejné moci (tedy skutečným škůdcem), ale kdo je nositelem veřejné moci, tedy nositelem odpovědnosti. Je tedy nerozhodné, jestli veřejná moc byla vykonávána v přenesené působnosti, odpovědnostní vztah je mezi nositelem moci a poškozeným.

V závěru pojednání o nositelích a vykonavatelích veřejné moci se zastavím u pojmů, se kterými se běžně setkáváme. Jsou jimi *úředník* v obecném smyslu a *úřední osoba* v legálním smyslu.

Hovoříme-li o orgánech[89] veřejné správy, myslí se tím ty fyzické osoby (jednotlivci – monokratický orgán, nebo skupiny osob – kolegiální orgány), jejichž prostřednictvím subjekty veřejné moci jednají. Orgány jsou obvykle nejdříve zákonem neosobně zřízeny a je jim přidělena kompetence (působnost, pravomoc). V tu chvíli ještě nemůže jako orgán fungovat, protože není obsazen fyzickou osobou nebo skupinou osob. Ta bude do tohoto souboru kompetencí dosazena (jmenována, zvolena apod.). Tato osoba je ve služebním, zaměstnaneckém nebo obdobném poměru ke státu jako vykonavatel oprávnění a povinností toho orgánu. Nejedná ale jménem vlastním, nýbrž jménem státu či jiného nositele veřejné moci. Často jedna osoba nestačí k výkonu kompetencí spojené s orgánem, ale vytváří se soubor věcných a osobních prostředků, tedy *úřad*. V něm působí správní úředníci, administrativní a další zaměstnanci. Vykonavatel veřejné moci fakticky i právně tvoří jeden celek s úřadem.[90,91] V češtině

---

86 Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

87 Příkladem interní instrukce je „Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ve znění zákona č. 160 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení*“ vydaný Ministerstvem spravedlnosti v květnu 2006. Srov. kap. 4.3.

88 Mluví se také zkráceně o *legislativní újmě*.

89 Původ slova orgán je v řeckém organon = nástroj.

90 Např. Ministr a ministerstvo jsou totéž. Ministerstvo má jen ty kompetence, které na ně přenesl ministr. Orgánem je stále ministerstvo, i když samotné rozhodnutí vydá k tomu ministrem zmocněný pracovník jeho ministerstva, *úředník* v obecném smyslu.

91 Přihléhavě autor poukazuje na potenciální nejasnosti v oprávněních a povinnostech: „považuje-li se úřad v organizačním smyslu za orgán, je nutno dovodit, že orgánní kompetence mají všichni pracovníci úřadu, aniž by tvořili kolegium“. Srov. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda.* Str. 287.

nemáme přiléhavý termín,[92] mluví se běžně o funcionáři, *úředníkovi*, státním zaměstnanci.[93]

*Úřední osoba* je legislativní zkratka, která se objevuje v mnoha právních předpisech. Zákon OdpŠk v § 3 odst. 1 písm. b) má vlastní úpravu, když je stanoví jako „právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, (dále jen "úřední osoby")". Takto definované úřední osoby jsou osobami, po kterých stát nebo územní samosprávný celek může požadovat regresní úhradu, uhradil-li škodu. Úřední osoby mají úřední či úřednickou odpovědnost.[94]

Považuji za důležité zdůraznit, že v otázce odpovědnosti státu je třeba odlišit situace, kdy stát vystupuje a odpovídá jako *veřejná moc*, a situace, kdy stát vystupuje a odpovídá jako *soukromý subjekt* dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v majetkových vztazích, v platném znění.[95] Zákon upravuje způsoby a podmínky hospodaření s majetkem České republiky (dále jen "stát"), vystupování státu v právních vztazích, jakož i postavení, zřizování a zánik organizačních složek státu.[96,97] Mezi základní povinnosti při hospodaření s majetkem zákon č. 219/2000 Sb. stanoví povinnost organizačních složek státu důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat zejména právo na náhradu škody.[98] V takových případech[99] je postupováno podle občanského zákoníku a jiných obecných předpisů (hmotného i procesního práva) a zákon OdpŠk se neuplatní.

Obdobné odlišení platí pro územní samosprávné celky, resp. jakékoliv veřejnoprávní korporace, nevykonávají-li zrovna veřejnou moc, ale jednají jako osoby

---

92 Např. v němčině je Amtswalter, Organwalter.

93 Srov. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda.* Str. 286 – 287.

94 Srov. POMAHAČ, Richard. *Úředníci a neodpovědnost.* In POMAHAČ, Richard et al. *Veřejná správa za rozcestím: Právní reflexe.* Str. 90.

95 Tak tomu bylo podle dřívější právní úpravy i podle občanského zákoníku z r. 2012. K tomu se v důvodové zprávě k zákonu poznamenává: „Se státem jako subjektem soukromých práv a povinností počítá § 21. Osnova vychází z pojetí, že na stát třeba pohlížet jako na právnickou osobu, byť jeho postavení je do jisté míry specifické, vzhledem k jeho faktické pozici i k funkcím, které stát plní. V té souvislosti se poukazuje na nález sp. zn. III. ÚS 495/02 (N 33/32 SbNU 303) ze dne 4. 3. 2004.
Postavení státu vystupujícího v soukromoprávním vztahu nelze bez dalšího ztotožňovat s postavením soukromníka, protože stát i v takovém postavení nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když stát zastupují z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v soukromoprávních vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. od té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc. Osnova nemá ambice upravovat podrobnosti o vystupování státu v soukromoprávních poměrech, a odkazuje na speciální zákonnou úpravu (dnes v zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích)." Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Str. 46.

96 Srov. § 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v majetkových vztazích, v platném znění.

97 Srov. § 3 a n. zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v majetkových vztazích, v platném znění.

98 Srov. ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v majetkových vztazích, v platném znění, který ukládá organizační složce povinnost „počínat si tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku". Ustanovení § 14 odst. 4 zákona o majetku České republiky stanoví organizační složce povinnost „důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy a včas uplatňuje zejména právo na náhradu škody, právo na vydání bezdůvodného obohacení a výhradu soupisu pozůstalosti, je-li stát povolán za dědice."

99 O výkon veřejné moci nejde v případě, kdy např. vystupuje jako zaměstnavatel, nakládá s vlastním majetkem, uzavírá kupní smlouvy, vymáhá bezdůvodné obohacení apod.

soukromého práva.[100] O vykonavatelích veřejné moci *odlišných* od státu a územních samosprávných celků srov. kap. 4.4.2

## 3.2 Odpovědnost za škodu jako zvláštní druh odpovědnosti

### 3.2.1 Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci jako zvláštní druh odpovědnosti

Čl. 2 odst. 3 Ústavy, obdobně čl. 2 odst. 2 LZPS, vymezují uplatnění veřejné moci jen na případy stanovené zákonem a v jeho mezích. Překročení tohoto vymezení je základem odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.[101]

### 3.2.2 Soukromoprávní charakter odpovědnosti za výkon veřejné moci

V souvislosti s odpovědností za škodu při výkonu veřejné moci je zajímavé, že ač se jedná o odpovědnost plynoucí z výkonu veřejné moci, a to odpovědnost objektivní, v případě uplatnění nároku z této odpovědnosti jde z hlediska hmotného i procesního práva o odpovědnostní vztah soukromoprávní[102]. Vztah, kde na jedné straně stojí osoba, které výkonem veřejné moci vznikla škoda, a na straně druhé odpovědný subjekt, který za vzniklou škodu nese odpovědnost, tedy stát nebo jiná veřejnoprávní korporace. Jde tedy o vztah mezi dvěma sobě rovnými subjekty, vztah soukromoprávní. Tato skutečnost hraje důležitou roli v procesních otázkách uplatnění nároku na kompenzaci, k tomu podrobněji.

---

[100] Např. podle § 38 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je „obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu a právo na vydání bezdůvodného obohacení.“ Podle ustanovení § 38 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, „Stát neručí za hospodaření a závazky obce, pokud tento závazek nepřevezme stát smluvně“. Dle § 17 odst. 5 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, „kraj je povinen chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu a právo na vydání bezdůvodného obohacení.“

[101] Oproti tomu meze výkonu soukromých práv jednotlivů stanoví čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 LZPS. Každý může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Základ odpovědnosti jednotlivce je v porušení smluvních nebo mimosmluních povinností, případně zásady *neminem laedere.*
Veřejnoprávní odpovědnost za škodu a soukromoprávní odpovědnost za škodu mají *inverzní základ.*

[102] Podle právní úpravy jde o vztah soukromoprávní (odkaz § 26 zákona OdpŠk na občanský zákoník), doktrína o tom vede polemiku, byť v současnosti převažuje názor, že jde o soukromoprávní vztah státu a poškozeného. Srov. nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 642/05 (N 133/46 SbNU 249) ze dne 28. 8. 2005.

### 3.2.3 Absolutní objektivní odpovědnost za výkon veřejné moci

Ustanovení § 2 zákona OdpŠk zakládá objektivní odpovědnost státu a územních samosprávných celků,[103] které se nelze v žádném případě zprostit.[104] Účelem této přísné úpravy je ochrana poškozeného.[105,106]

K problematice odpovědnosti státu a územních samosprávných celků lze rozlišit v zásadě dva protipolné přístupy.[107,108] První přístup zakládá ničím neomezenou odpovědnost. Některé nálezy ústavního soudu, při doslovném chápání, by takto mohly vyznít.[109] „Takto přísně nastavená odpovědnost státu (případně územních celků) by však vedla k extrémním nárokům na státní rozpočet, neboť s ohledem na rozsah činností státu při výkonu státní moci je zřejmé, že existuje vysoká pravděpodobnost pochybení a tím i poškození osob, vůči nimž stát výkon směřuje. V konečném důsledku by mohlo dojít k situaci, kdy bude výkon státní moci ochromen obavou z toho, že by jím mohla být způsobena újma.“[110] V zákoně OdpŠk odpovědnost až tak široce pojata není.[111]

Druhým krajním přístupem je absolutní neodpovědnost státu (jiného nositele veřejné moci), ale taková situace „by jistě vedla k nežádocímu oslabení důvěry ve výkon (veřejné) moci, jak uvádí Ústavní soud.[112]

„K problematice odpovědnosti státu a územních celků za újmu způsobenou výkonem státní moci nebo samostatné působnosti je proto třeba postupovat obezřetně a pečlivě vážit zájem poškozeného na tom, aby mu byla jeho újma odčiněna na straně

---

103 O odpovědnosti pojednávám v kap. 3.1.1

104 Též liberovat, exonerovat. Srov. ŠVESTKA, Jiří. *Prevence škod a odpovědnost za škody.* In: ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kol. Občanské právo hmotné. Díl 3: Závazkové právo. Str. 385.

105 Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb.

106 Např. v případě, kdy na majetek povinného byl prohlášen konkurz a exekuce již nesměla být prováděna, se stát nemůže zprostit odpovědnosti za provádění exekuce poukazem na skutečnost, že exekučnímu soudu nebylo prohlášení konkurzu na majetek povinného známo. Srov. rozsudek NS sp. zn. 29 Cdo 3213/2009 (R 26/12) ze dne 31. 8. 2011.

107 Srov. SIMON, Pavel. *Komentář § 1.* IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 2.

108 Tyto přístupy jsou z historického pohledu popsány v Příloze č. 2 této práce.

109 „Má-li být stát skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Nelze totiž přehlédnout, že stát nemá svobodnou vůli, nýbrž je povinen striktně dodržovat právo v jeho ideální (škodu nepůsobící) interpretaci.“ Srov. nález sp. zn. II. ÚS 590/08 ( N 108/49 SbNU 567) ze dne 17. 6. 2008.
Ještě přísněji se později ústavní vyjádřil: „Ústavní soud již také mnohokráte opakoval, že jedním ze stěžejních principů právního státu, k němuž Českou republiku zavazuje čl. 1 odst. 1 Ústavy, je budování důvěry občanů v právo a instituce státu, resp. veřejné moci. Tam, kde jednotlivec jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně garantováno právo na náhradu škody, pokud se ukáže, že presumpce správnosti či zákonnosti byla klamná. Jinak řečeno, taková důvěra je možná pouze tehdy, pokud stát či subjekty, na něž stát přenesl výkon některých svých pravomocí, odpovídají za škodu vzniklou jednotlivci jejich činností v případě, že tyto činnosti se posléze ukáží jako nezákonné či jinak vadné.“ Srov. nález ÚS sp. zn. I. ÚS 529/09 (N 51/64 SbNU 625) ze dne 13. 3. 2013.

110 Srov. SIMON, Pavel. *Komentář § 1.* IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 3.

111 Tak např. obecným předpokladem odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí je „především právní moc takového rozhodnutí a stát neodpovídá za nepravomocné, nevykonatelné rozhodnutí a to ani když jde o rozhodnutí nesprávné a škoda jím byla způsobena.“ Srov nález Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 312/05 (N 177/47 SbNU 353) ze dne 1. 11. 2017.

112 Srov. SIMON, Pavel. *Komentář § 1.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 3.

jedné, a na druhé straně na tom, aby mohl stát či územní celek nadále vykonávat své pravomoci, jež mají sloužit primárně obyvatelům.“[113]

### 3.2.4 Proč „vládce“ odpovídá za škodu?

Při hledání odpovědi na otázku, proč je vůbec odpovědnost za škodu, kterou veřejná moc způsobila při výkonu veřejné moci stojí v popředí důsledek „posun[u] od jednostranně mocenského pojetí veřejné správy k jejímu pojetí jako veřejné služby“.[114,115]

Skutečnost, že odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je v našem právním řádu[116] zakotvena, je výrazem *materiálního právního státu*. Právního státu v doktrinálním smyslu, jak je různými autory v obměnách charakterizován jako primát práva nad státem.[117] Tedy naplněním charakteru našeho státu, jak je formulován v Ústavě v čl. 1 odst. 1 „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. Dále v čl. 2 odst. 3 Ústavy „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat je v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Slovo materiální ve výrazu m*ateriální právní stát* značí, že nejen dle formy (stát uznává předem stanovené formy právních norem), ale též v rovině vztahu práva a státu stát donucuje ke splnění povinnosti a poskytuje ochranu normou zaručeným právům.[118] Právní stát „zajišťuje panství práva (rule of law), vedle garantovanosti základních práv a svobod občanů stanoví meze činnosti státních orgánů, jejich vázanost ústavou a zákony a zákonnými procedurami. Právní stát předpokládá soudní kontrolovatelnost a přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů a soudní kontrolu ústavnosti a zákonnosti právních předpisů.“[119]

Za další důležitý důvod úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci lze přiřadit požadavek na fungování veřejné moci podle principů *dobré*

---

113 Srov. SIMON, Pavel. *Komentář § 1*. In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 3.

114 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě.* In HENDRYCH, Dušan a kol. S*právní právo: Obecná část.* Str. 601.

115 K tomu, že ač se používá pojem služba, takže by to mohlo evokovat soukromoprávní vztah, se vyjádřil ÚS v nálezu sp. zn. II. ÚS 1612/09 (N 33/56 SbNU 373) ze dne 23. 2. 2010: „Jakkoli lze v poslední době vysledovat snahy pojmout tradiční výkon vrchnostenských oprávnění jako “veřejnou službu“ (viz např. ustanovení § 4 odst. 1 věty prvé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: „Veřejná správa je službou veřejnosti.“), není možné z tohoto vývoje usuzovat i na fundamentální a bezvýjimečnou změnu základních principů ve vztazích mezi orgány vykonávajícími veřejnou správu a jim podřízenými subjekty.”

116 Odpovědnost za škodu zakotvuje na ústavní úrovni čl. 36 LZPS a současně má mezinárodně-právní základ. K tomu blíže pojednávám v kap. 4.2.

117 Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 158.

118 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 194.

119 Srov. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda.* Str. 84.
Soudní ochranu práv zaručuje každému čl. 36 odst. 1 LZPS, přezkoumatelnost rozhodnutí orgánu veřejné správy zaručuje čl. 36 odst. 2 LZPS. Čl. 36 odstt. 3 zaručuje každému právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy. (k tomu na prováděcí zákon odkazuje 4. odstavec čl 36 LZPS. O přímé aplikovatelnosti ustanovení srov. dále).

*správy.*[120] Pojem dobrá správa,[121] výslovně užitý v našem právním řádu poprvé zákonem o veřejném ochránci práv[122] a též mezi základními zásadami činnosti správních orgánů ve správním řádu,[123] není legálně definován.

Pod dobrou správou se rozumí naplňování souboru požadavků, které mají za cíl kvalitní a řádné fungování veřejné správy v moderních demokratických právních řádech založených na respektu k základním právům a svobodám jednotlivce[124]. Mezi požadavky kladené na výkon veřejné správy jako dobré správy (jsou vyjádřeny i jako pilíře evropského správního práva[125]) patří spolehlivost, předvídatelnost, otevřenost, transparentnost, odpovědnost a efektivita. Podle principů dobré správy je mj. „třeba uplatnit pravidla o tom, že zainsteresované strany musí mít příležitost domoci se náležitého odškodnění za porušení svých práv a že musí být vytvořen prostor pro působení mechanismů zaměřených na zvyšování výkonu.[126]

S otázkou odpovědnosti veřejné moci úzce souvisí i prostředky, nástroje a formy činnosti[127], kterými sama veřejná moc autoritativně rozhoduje, že došlo k porušení práva, ukládá sankce a zjednává nápravu.[128]

Co bylo řečeno o důvodech, proč za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci odpovídá stát, je možno vztáhnout i na územní samosprávné celky. I ony jsou v rámci své samostatné působnosti na svém uzemí suverénem vykonávajícím veřejnou moc.

A konečně, vztahují se na vůbec veškerý výkon veřejné moci, ovšem, jak blíže pojednávám dále, je v praxi někdy problematické odlišení, co je výkonem veřejné moci a co ne. V tomto ohledu nelze pominout soustavnou rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, jak bude pojednáno dále.

---

120 „O dobré správě se dlouho uvažovalo především jako o mimoprávním konceptu. I když tak činí možná neradi, musí juristé přiznat, že jejich váhavosti využili představitelé jiných správních věd, nežli správního práva. Pro právníky byla veřejná správa buďto vykonávána v souladu s právem, či v rozporu s ním anebo – což byl nejčastější případ – s obvyklými, více nebo méně zhojitelnými právními vadami. K této výchozí představě směřovala konstrukce principu legality a právem vázané správy jako ohnisko juristických úvah.“ Srov. POMAHAČ, Richard; HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo.* Str. 64.

121 O principech dobré správy už odborná literatura pojednává hojně. Pro základní přehled srov. např. POMAHAČ, Richard. *České správní právo: Czech Administrative Law*. Str. 164 – 183. Nebo např. Sborník z konference Principy dobré správy. Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy. Sborník konference 2006.

122 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

123 Srov. § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: „Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.”

124 Dobré správě je věnována značná pozornost na úrovni národní i mezinárodní a významnou roli hraje Rada Evropy.

125 K pojmu Evropské správní právo srov. POMAHAČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Str. 100: Evropské správní právo bylo dříve chápáno především jako právo společné všem evropským státům. Dnes je však, podle autorů, pod pojem evropské správní právo zahrnováno: 1) správní právo Evropského společenství a Evropské unie jako součást systému práva ES/EU, kdy se jedná o komunitární správní právo, 2) právo administrativní spolupráce států a nestátních organizací ve sjednocující se Evropě, kde se v této souvislosti hovoří o právu společného prostoru v rámci evropské kooperace, která je však obsahově a instrumentálně širší než evropská právní integrace a 3) společné správní právo demokratických evropských států, označované často jako ius commune.

126 Srov. POMAHAČ, Richard; HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. Str. 65.

127 Takovými činnostmi jsou vnitřní a vnější kontrola, rozhodování sporů a kontola ústavnosti a zákonnosti právních předpisů. Srov. KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. Str. 275.

128 KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. Str. 275.

## 3.3 Právo soukromé nebo právo veřejné?

Dualismus práva, tedy členění práva na právo veřejné, ius publicum, a právo soukromé, ius privatum, je znám už z římského práva. Ulpianovo zdánlivě jednoduché vymezení „*ius publicum est quod ad statum rei Romane spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*“[129] *(veřejné právo je to, co se týká římského státu, soukromé to, co se týká prospěchu jednotlivců),* zachycené v Justiniánových Digestech, nepostačuje k rozlišení práva soukromého a veřejného ve všech jednotlivých případech. Pozdější vývoj a právní teorie nabídly až desítky různých teorií, které mají zpřesnit toto rozlišení a dát jednoznačnou odpověď v každé jednotlivé situaci, kdy je třeba určit, zda jde o veřejné nebo soukromé právo.

Právní věda dlouhou dobu usiluje o podání co nejpřesnější definice odlišující veřejné právo a soukromé právo. Např. H. Kelsen ve svém pojednání Sociologická a právnická idea státní vede přesvědčivou polemiku s právní veřejností o úskalích tehdejší nauky v rozlišování veřejného a soukromého práva. Uvádí tehdy panující nauku právní, „že specifický rozdíl mezi veřejnoprávním a soukromoprávním poměrem spočívá buď v různé vlastnosti súčastněných osob nebo v obsahu těchto poměrů... Neboť řeknu-li, že přísluší ve veřejnoprávním poměru jednomu súčastněnému právnímu subjektu nějaká nadhodnota, nebo že tvoří obsah příslušného oprávnění či povinnosti imperium, jest to totéž. Otázkou zůstává pouze, v čem vlastně *právnicky* spočívá ona *nadhodnota*, onen mocenský element... [Panující nauka právní praví], že právní subjekt „stát“, jakož i jiné právní subjekty, kterým ona nadhodnota přísluší (tzv. veřejnoprávní), jest nadán na rozdíl od ostatních subjektů právní možností vykonávati fysické donucení a moc oproti ostatním subjektům.“[130]

Členění práva na veřejné a soukromé je v kontinentální právní kultuře významné z hlediska vztahů, které jsou předmětem právní regulace.[131] „Veřejné právo vyjadřuje nadřazenost veřejné moci v zákonem vymezených případech vůči ostatním subjektům práva. Právo soukromé odpovídá vztahům rovnosti subjektů (včetně státu).“[132,133]

---

[129] V D 1.4.4.2

[130] Srov. KELSEN, Hans. *O státu, právu a demokracii: výběr prací z let 1914-1938.* Str. 95.

[131] Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 83.

[132] Srov. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Str. 83.

[133] K tomu blíže vysvětluje BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva.* Str. 83: „V demokratickém právním státě jde právě jen o nadřazenost veřejné moci v zákonem vymezených případech, nadto uplatňovanou způsobem, stanoveným zákonem, nemůže jít o nadřízenost, resp. globální nadřazenost veřejné moci. Vymezenost sféry, ve které se uplatňuje nadřazenost veřejné moci, je konkretizována zákonným vymezením pravomocí a působnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy jako subjektů, vykonávajících veřejnou moc. Sféru veřejného práva lze tedy vymezit též jako vztahy, v nichž vystupuje vždy alespoň jeden ze subjektů jako vykonavatel veřejné moci... Výše uvedená charakteristika postihuje jen vnější vztahy veřejné moci. V určitých jejich vnitřních vztazích, tj. mezi subjekty vykonávajícími veřejnou moc navzájem, v systému dělby moci se nejedná o nadřazenost mezi určitými subjekty.“

I když někteří autoři o praktickém významu rozlišování práva na veřejné a soukromé pochybují,[134] je nesporné, že právní principy a na nich postavená právní úprava odvětví práva v dělení na soukromé a veřejné jsou odlišné. Pro veřejné právo je charakteristická dominance kogentních norem, nerovné postavení subjektů (orgány veřejné moci mají jednostrannou rozhodovací pravomoc), uplatňuje se zásada oficiality a legality.[135] Významnou roli mají lidská práva a svobody. V soukromém právu dominuje smluvní autonomie, dispozitivnost právní úpravy, spory zásadně neřeší sami účastníci právních vztahů, je zde také charakteristická právní odpovědnost mezi poškozeným a škůdcem a soukromoprávní vztahy mají převážně majetkový charakter.[136]

Odlišení je důležité i z pohledu vzniku (sekundárního) odpovědnostního vztahu. Z primárního vztahu založeného podle soukromého práva vznikne sekundární soukromoprávní odpovědnostní vztah a otázka škody bude řešena podle občanského zákoníku. Z primárního vztahu založeného *veřejným právem* vznikne sekundární odpovědnostní vztah podle předpisu soukromého práva. I když samotný odpovědnostní vztah bude opět vztahem soukromoprávním, otázka škody bude řešena jak podle občanského zákoníku, tak podle zvláštních ustanovení předpisů veřejnoprávních.

Hranici mezi oblastmi práva soukromého a veřejného nacházíme jen velmi těžko definitivně a jednoznačně.[137]

Problematika odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci leží v hraniční oblasti na předělu práva soukromého a veřejného. Odvážněji řečeno osciluje mezi veřejným a soukromým právem. Vztahy, při kterých dochází ke vzniku škody „jsou vztahy veřejnoprávními, v nichž stát (případně jiné veřejnoprávní korporace) autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které s orgánem veřejné moci nejsou v rovném postavení a tato rozhodnutí nezáleží na jejich vůli.“[138] Oproti tomu „vztah odpovědnosti za škodu, který vzniká mezi poškozeným a státem či územním samosprávným orgánem v důsledku vzniklé škody, je však již občanskoprávním vztahem odpovědnosti za škodu a účastníci tohoto vztahu mají rovné postavení.“[139]

---

134 Např. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Str. 200.

135 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 115-116.

136 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* Str. 115.

137 Srov. SKŘEJPEK, Michal. *Elasticita hranic mezi ius publicum a ius privatum*. In: HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu.* Str. 15.

138 Srov. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl.* Str. 1328.

139 Srov. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl.* Str. 1328.

Při řešení otázek odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci „se zřetelně ukazují nezbytné zvláštnosti veřejnoprávní regulace a její odlišnosti od úpravy soukromoprávní, vyvolané zvláštností funkcí veřejné správy a specifických vztahů i situací v oblasti jejího působení“.[140]

## 3.4 Škoda vyvolaná zákonným výkonem veřejné moci

Těžiště platné právní úpravy v podobě zákona OdpŠk spočívá, jak je dále uvedeno, v postihu nezákonného jednání veřejné moci v užším slova smyslu či v nesprávném úředním postupu, pod který je subsumována i nezákonná nečinnost či zásah (srov. kap. 4.3).

Pod pojem odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci ovšem bývá často řazena i oblast škod, které vůbec nespadají do působnosti zákona OdpŠk. I když se ve své práci touto oblastí odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci nezabývám, považuji za nezbytné se aspoň ve stručnosti o této problematice pro úplnost zmínit. Už bylo výše zmíněno, že zvláštní zákony v některých případech spojují vznik odpovědnosti výlučně s existencí zákonem kvalifikované skutečnosti jako škodní události. Taková událost může nastat *zákonným výkonem* veřejné moci. Ke škodě tedy dojde jinak, než nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Jak se uvádí v odborné literatuře: „Při plnění veřejných úkolů se veřejná správa leckdy nemůže vyhnout tomu, aby v rámci svého zákonného zmocnění a ve veřejném zájmu zasáhla do vlastnických práv fyzických nebo právnických osob anebo jim přímo či nepřímo způsobila majetkovou újmu.“[141]

Nositel veřejné moci odpovídá za škodu v důsledku zákonného výkonu veřejné moci vzniklou. Podmínky odpovědnosti za škodu a nemajetkovou újmu upravuje speciální úprava v relevantním speciálním zákoně (a zákon OdpŠk se vůbec neuplatní). V českém právním řádu existuje řada zákonů, které upravují odpovědnost za škodu způsobenou při zákonném výkonu veřejné moci a to z rozličných důvodů.

[140] MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě.* In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* Str. 601.

[141] Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě.* In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* Str. 621.

Zákona OdpŠk by se v takových situacích užilo leda, že by ke škodě došlo při výkonu veřejné moci zákonným způsobem i jinak, tedy nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.[142]

Příkladem právní úpravy náhrady škody způsobené zákonným výkonem veřejné moci je náhrada za vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva podle zákona o vyvlastnění[143] Věc lze ve veřejném zájmu vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit a to jen na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. O vyvlastnění rozhodují správní orgány.[144] Podobně vytváří zvláštní kategorii nároků na náhradu škody restituční předpisy, např. zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, nebo zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. I na tyto případy se úprava zákona OdpŠk nevztahuje.

Časté jsou náhrady za věcnou pomoc,[145] např. podle § 95 zákona o Policii České republiky[146], podle § 43 zákona o ozbrojených silách České republiky[147] a mnohé další.

---

142 Podle § 14 zákona č. 273/1998 Sb., o Policii České republiky „Policie při plnění svých úkolů spolupracuje s ozbrojenými silami, bezpečnostními sbory a dalšími orgány veřejné správy, jakož i s právnickými a fyzickými osobami.“ Podle § 18 zákona o Policii „Policista je v rozsahu potřebném pro splnění konkrétního úkolu policie oprávněn požadovat od orgánů a osob uvedených v § 14 a osobní pomoc, zejména potřebné podklady a informace včetně osobních údajů. Tyto orgány a osoby jsou povinny požadovanou pomoc poskytnout; nemusí tak učinit, brání-li jim v tom zákonná nebo státem uznaná povinnost mlčenlivosti anebo plnění jiné zákonné povinnosti. Fyzická osoba tak nemusí dále učinit, pokud by poskytnutím pomoci vystavila vážnému ohrožení sebe nebo osobu blízkou.“ Podle § 95 odst. 3 písm. a) zákona o policii je stát povinen nahradit škodu „osobě, která poskytla pomoc policii nebo policistovi na jeho žádost anebo s jeho vědomím“. Podle § 95 odst. 6 zákona o policii náhradu škody poskytuje ministerstvo vnitra.
Příklad: pokud policista, při stíhání lupiče, který ujíždí z místa činu na kole a policista je momentálně jen pěšmo, vyžádá si věcnou pomoc (poskytnutí kola ke stíhání lupiče) od kolemjedoucího cyklisty, cyklista zastaví, kolo předá policistovi a ten mu jej po ukončení zásahu vrátí.
V případě, že se kolo při stíhání lupiče poškodí nebo zničí, má cyklista nárok na náhradu škody podle § 95 odst. 3 písm. a) zákona o policii. Tato škoda vznikla zákonným výkonem veřejné moci. Za škodu odpovídá stát a to objektivně s jedinou možností librace a to způsobila-li si tuto škodu osoba (onen cyklista) úmyslně.
V případě, že se kolo při stíhání lupiče poškodí nebo zničí, cyklista svůj nárok uplatní podle § 95 odst. 3 písm. a) zákona o policii, ale ministerstvo náhradu škody odmítne (rozhodnutím), po využití řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, může se cyklista bránit cestou správního soudnictví, žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Pokud by správní soud žalobě vyhověl, rozhodnutí ministerstva by jako nezákonné zrušil. Teď teprve bude cyklista moci vymáhat svůj nárok na náhradu škody podle zákona OdpŠk.
Pokud by policista při vyžadování věcné pomoci (kola ke stíhání lupiče) na cyklistu, který kolo odmítl poskytnout, vystřelil nebo ho prudce strhl a způsobil cyklistovi těžké zranění, nešlo by už o případ vyžádání věcné pomoci k provedené zásahu, ale o vybočení z mezí požadavku na „rozsah potřebný pro splnění konkrétního úkolu“, tedy o nezákonný zásah (pro nepřiměřenost „výzvy“ spočívající ve střelbě nebo strhnutí z kola). Pak by ze strany poškozeného cyklisty připadala v úvahu žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, protože byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Pokud by správní soud žalobě vyhověl, prohlásil by zároveň zásah za nepřiměřený. Teď teprve bude cyklista moci vymáhat svůj nárok na náhradu škody podle zákona OdpŠk.

143 Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

144 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě.* In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* Str. 621.

145 Příklad: podle § 19 zákona č. 133/1985 Sb., zákon České národní rady o požární ochraně „každý je povinen na výzvu velitele zásahu, velitele jednotky požární ochrany nebo obce poskytnout dopravní prostředky, zdroje vody, spojová zařízení a jiné věci potřebné ke zdolání požáru.“ Ten, kdo věcnou pomoc poskytl, má nárok na náhradu výdajů s tím spojených (§ 21) a na náhradu škody (§ 82). O náhradě rozhoduje správní orgán, kterým je hasičský záchranný sbor kraje v jehož územním obvodu požár vznikl nebo se konalo cvičení jednotky požární ochrany (§ 84).

146 Zákon č. 273/1998 Sb., o Policii České republiky.

147 Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

# 4 Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci v ČR

Právní úprava *odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci* ve smyslu nejširším, zahrnujícím jak zákonný tak protizákonný výkon veřejné moci, je mezerovitá, bez systematického uspořádání. „Právní řád České republiky řeší tyto otázky nejednotně, aniž by formuloval obecné zásady a východiska. Úprava je proto značně roztříštěná, takže (…) podrobnosti lze hledat v jednotlivých právních předpisech.“[148]

K právní úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou zákonným výkonem veřejné moci odkazuji na kap. 3.4

## 4.1 Ústavní základ

Základní právní úpravu, obdobně jako v jiných odvětvích práva, najdeme v „ústavním pořádku“ ČR.[149]

Čl. 1 odst. 1 Ústavy charakterizuje Českou republiku jako „svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. „Tento normativní princip lze interpretovat mj. i jako vázanost veškeré státní moci (zákonodárné, výkonné a soudní) základními právy.“[150]

Listina základních práv a svobod mezi ustanoveními k právu na soudní a jinou právní ochranu, v čl. 36 odst. 3, zakotvuje základní právo každého „na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“.[151] Co se týče podmínek a podrobností, odkazuje odst. 4 téhož článku na zvláštní úpravu, vyžadující formu zákona. Je zajímavé, že čl. 36 LZPS se zabývá procesními zárukami tzv. práva na spravedlivý proces a je mezi nimi v odst. 3 a 4 zařazeno hmotné právo na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci.[152] Zákonem, který provádí čl. 36 odst. 4 je zákon 82/1998 Sb., zákon OdpŠk.

---

[148] Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě.* In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* Str. 601.

[149] Pojem „ústavní pořádek“ byl zaveden čl. 3 odst. 112 Ústavy České republiky. „Tím byl vyjádřen fakt, že vedle vlastní Ústavy ČR (úst. zák. ČNR č. 1/1993 Sb.) existují v právním řádu ČR i další ústavní zákony, které stojí vedle Ústavy a které spolu s ní tvoří ústavu v širším slova smyslu; ústavní pořádek České republiky je tak pojímán jako neuzavřený soubor všech platných ústavních zákonů, jež dohromady tvoří ústavu České republiky v širším smyslu.“ cit. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl: Ústavní právo České republiky* Str. 328.

[150] Srov. POSPÍŠIL, Ivo. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář.* Str. 21.

[151] Srov. usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

[152] Srov. KOPECKÝ, Martin. *Civilní odpovědnost za výkon veřejné moci*. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu.* Str. 139.

Ustanovení čl. 36 odst. 3 LZPS přiznává právo domáhat se náhrady škody způsobené mu nejen soudem ale i jiným orgánem veřejné moci nebo nesprávným úředním postupem každému, tedy každé fyzické a právnické osobě soukromého práva.[153] V tomto případě jde o vztah jednotlivce a vykonavatele veřejné moci, který vzniká v důsledku nesprávného úředního postupu. Toto ustanovení vychází ze skutečnosti, že „stát je zde proto, aby své občany (ale i osoby zdržující se na jeho území) chránil a aby jim poskytoval záruky, že jejich práva budou chráněna".[154]

„Byť česká právní úprava obsažená (viz § 26 zákona č. 82/1998 Sb., který odkazuje na subsidiární použití obecných institutů odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku) i doktrína tento typ odpovědnosti pojímá jako součást soukromého práva."[155] Samotné zařazení institutu odpovědnosti do Listiny ovšem značí, že jde o více než „prostý" soukromoprávní nárok jednotlivce vůči státu a že si zákonodárce při nedostatku veřejnoprávního pojetí deliktní odpovědnosti toliko vypomáhá existujícími instituty soukromoprávními. Jinak tomu ani být nemůže, neboť již samotné zařazení tohoto nároku do Listiny jakožto předpisu veřejného (ústavního) práva z něj činí veřejné subjektivní právo."[156]

Odkaz na toto právo lze nalézt i v kodexu soukromého práva, zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, kde se pojem *veřejná moc* vyskytuje[157] v ustanovení § 12. Mezi ustanoveními k ochraně soukromých práv uvádí že „Každý, kdo se cítí ve svém právu zkrácen, může se domáhat ochrany u orgánu vykonávajícího veřejnou moc (dále jen „orgán veřejné moci"). Není-li v zákoně stanoveno něco jiného, je tímto orgánem veřejné moci soud."

Za spornou se považuje otázka, zda lze přiznat odškodnění *přímou aplikací* čl. 36 odst. 3 LZPS bez ohledu na úpravu danou zákonem č. 82/1998 Sb."[158] Nejvyšší soud ČR (dále jen *„NS"*) ve své judikatuře zaujímá negativní stanovisko „založené na výkladu čl. 36 odst. 4 LZPS, který k vymezení podmínek a podrobností povolává zvláštní zákon, a tedy přímo v ústavní rovině počítá s tím, že právo na náhradu škody

[153] Srov. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl.* 2., Str. 1329.

[154] Srov. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 12/07 (N 90/49 SbNU 247) ze dne 20. 5. 2008. Podle dřívějšího nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 72/06 (N 23/48 SbNU 263) ze dne 29. 1. 2008 "smyslem a účelem „obyčejného" zákona dle čl. 36 odst. 4 Listiny je pouze stanovit podmínky a podrobnosti realizace co do jejich obsahu (již) ústavodárcem v čl. 36 Listiny zakotvených práv, tedy podmínky a podrobnosti čistě procesní povahy (nikoli „materiálněprávní")."

[155] Srov. POSPÍŠIL, Ivo. *Právo na spravedlivý proces. Komentář čl. 36 LZPS.* In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář.* Str. 746.

[156] Srov. POSPÍŠIL, Ivo. *Právo na spravedlivý proces. Komentář čl. 36 LZPS.* In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář.* Str. 748.

[157] A to v celém kodexu právě jednou, v uvedeném ustanovení § 12.

[158] Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 4.

může vzniknout jen při splnění tímto zákonem definovaných podmínek či předpokladů“. [159,160]

Oproti tomu ústavní soud[161] převažující část své judikatury opírá o slovo *každý* v odst. 3 článku 36 LZPS, „z nějž dovozuje jakýsi primariát občana nad státem provázený přímým nárokem každého na náhradu škody“.[162] V obecné rovině ústavní soud vychází z principů materiálního právního státu formulovaných v čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Při aplikaci zákona OdpŠk nelze odhlížet od významného vlivu judikatury Nejvyššího soudu ČR a Ústavního soudu ČR a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Zákon OdpŠk sice poskytuje potřebný právní základ, nicméně řadu sporných bodů legislativní úpravy řeší a dále rozvíjí soudní praxe.

S ohledem na téma práce je třeba mezi prameny zmínit sjednocující stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia NS sp. zn. Cpjn 206/2010, R 58/2011, ze dne 13. 4. 2011, k výkladu ustanovení § 13 odst. 1 věty druhé a třetí a § 31a zákona OdpŠk, které upravuje rozsah odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.

## 4.2 Mezinárodně-právní základ

Česká republika je členem různých mezinárodních či nadnárodních organizací. Z toho plynou její závazky, které jednak rozšiřují okruh pramenů práva a jednak mají dopad na aplikaci vnitrostátní právní úpravy.

*Pro její zvláštní význam uvádím několik poznámek k Radě Evropy a Evropské úmluvě pro lidská práva.*

---

159 Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 4.

160 Srov. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 1158/2004 ze dne 8. 8. 2005: Dovolatel dovozoval povinnost žalované (ČR – Český úřad zeměměřičský a katastrální) k náhradě škody přímo z čl. 4 a 36 Listiny základních práv a svobod, zejména z ustanovení, podle nějž každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. K tomu NS vyslovil: „Dovolatel však přehlíží ustanovení čl. 36 odst. 4 Listiny, podle nějž podmínky a podrobnosti stanoví zákon. Zákonným předpisem, který na základě tohoto zmocnění blíže upravuje podrobnosti odškodnění za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, je právě zákon č. 82/1998 Sb., stanovící podmínky odpovědnosti, včetně – jak shora uvedeno – nesprávného úředního postupu, který nebyl naplněn, tak i vzniku škody.“

161 Ústavní soud dokonce dovozuje, „že právní základ nároku jednotlivce na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba hledat nejen v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, tedy v principech materiálního právního státu. Má-li stát být skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů či za jednání, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Stát nemá svobodnou vůli, nýbrž je povinen striktně dodržovat právo v jeho ideální (škodu nepůsobící) interpretaci.“ Srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/09 ze dne 14. 12. 2010.

162 Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 4.

### 4.2.1 Rada Evropy a EÚLP

Na mezivládním principu založená Rada Evropy[163] (nezávislá na Evropské unii) j e mezinárodní celoevropská organizace, která zajišťuje spolupráci členských států zejména v oblasti podpory demokracie a ochrany lidských i sociálních práv a svobod.[164]

Nejdůležitější lidskoprávní úmluva, sjednaná v rámci Rady Evropy, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod[165] (dále jen *„EÚLP“*), přijatá dne 4. 11. 1950 v Římě, poskytuje ochranu jednotlivcům signatářských států.[166]

Z pohledu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci jsou nejdůležitějšími články EÚLP čl. 5 odst. 5., čl. 6 odst. 1 a čl. 13.

Podle čl. 5. odst. 5 EÚLP má každý, kdo byl zatčen nebo zadržen v rozporu s ustanoveními tohoto článku, nárok na odškodnění. Toto ustanovení mělo zvláštní význam před přijetím zákona 160/2006 Sb.,[167] který zakotvil právo na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou před účinností zákona (pravá retroaktivita).[168]

Článek 6 odst. 1 EÚLP zakotvuje právo na spravedlivé[169] řízení.[170] V ČR je nejčastějším důvodem stížností za škodu k Evropskému soudu pro lidská práva a následně odpovědnosti ČR „(ne)přiměřená délka řízení.“ Zásady spravedlivého řízení v obdobném znění, jako EÚLP, zakotvuje i LZPS v jako právo na soudní a jinou právní ochranu v hlavě páté.

Čl. 13 EÚLP[171] zakotvuje právo každého na účinný prostředek nápravy před národním orgánem.

---

163 Česká republika je členem od 30. 6. 1993. Dřívější členství Československa od roku 1991 nebylo na nově vzniklé státy Českou republiku a Slovenskou republiku účinné. Oba státy tak musely opětovně podstoupit proces přijetí.

164 Srov. Rada Evropy na www.radaevropy.cz.

165 Srov. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod v seznamu použitých pramenů.

166 Podle čl. 10 Ústavy jsou mezinárodní smlouvy součástí právního řádu ČR a v případě, že mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva (tzv. aplikační přednost).

167 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.

168 Právo na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě či trestu, které bylo vydáno před účinností zákona č. 160/2006 Sb., lze přiznat za dobu od 18. 3. 1992 přímou aplikací čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem nelze přiznat přímo na základě článku 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Srov. rozsudek NS sp. zn. 31 Cdo 3916/2008 (R 125/2011) ze dne 5. 11. 2011.

169 V. Sládeček k pojmu spravedlivého řízení poznamenává, že adekvátnější ekvivalent anglického fair by byl „řádné řízení“. Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* Str. 440.

170 Srov. Čl. 6 odst. 1 EÚLP: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

171 Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.

Navíc v Dodatkovém protokolu EÚLP č. 7 zakotvuje článek 3 právo na odškodnění v případě justičního omylu.

V souvislosti s tématem práce podtrhuji, že obecným znakem ustanovení EÚLP, která upravuje práva (z pohledu) jednotlivců, je zaručená možnost uplatnění práva na ochranu před veřejnou mocí.

Vnitrostátní právní úprava odpovědnosti za škodu vyhovuje[172] standardu zakotveném EÚLP, dokonce poskytuje vyšší záruky co se týče ustanovení čl. 5 EÚLP.[173]

### 4.2.2 Evropská unie

Vedle závazků z EÚLP jsou druhou významnou oblastí závazků ČR ty, které plynou z *členství v EU*.[174] Podle čl. 10a Ústavy přenáší Česká republika některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci či instituci. Smlouvy přijaté dle tohoto článku se stávají součástí právního řádu ČR. To je i případ práva EU, kdy prameny práva EU se staly i prameny práva v ČR.[175]

ČR se stala nositelem veřejné moci, kterému byly uloženy nové povinnosti. V první řadě jde o povinnost dodržovat právo EU obecně a mj. včas transponovat jeho obsah do vnitrostátních předpisů. Odpovědnost členského státu za škodu způsobenou porušením práva EU (např. pozdní implementací nebo neimplementací do národního právního řádu ) není v primárním právu EU zakotvena. Řešení otázky se ujal Soudní dvůr Evropské unie (dále jen *„SDEU“*).[176] Dle judikatury SDEU je evropskému právu

[172] Výjimkou je ustanovení § 10 odst 1 zákona OdpŠk, které zakotvuje právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o trestu tomu, „na němž byl zcela neo zčásti vykonán trest, jestliže v ozdějším řízení byl obžaloby zproštěn nebo bylo-li proti němu trestní stíhání zastavené ze stejných důvodů, pro které soud v hlavním líčení rozhodne zprošťujícím rozsudkem. To neplatí„ nařídí-li zastavení trestního stíhání prezident, uživ svého práva udílet milost nebo amnestii.“ Všimněme si rozporu s ust. Čl. 3 dodatkového protokolu EÚLP č. 7, který stanoví: „Je-li konečný rozsudek v trestní věci později zrušen nebo je-li udělena milost, protože nová nebo nově zjištěná skutečnost dokazuje, že došlo k justičnímu omylu, je osoba, na níž byl vykonán trest podle tohoto rozsudku, odškodněna podle zákona nebo praxe platných v příslušném státu, pokud se neprokáže, že k včasnému odhalení neznámé skutečnosti nedošlo zcela nebo částečně vinou této osoby.“ Ovšem podle čl. 10 Ústavy bude přednostně aplikována EÚLP. Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 6.

[173] Čl. 5 odst. 1 písm. c) EÚLP hovoří toliko o tom, „že nikdo nesmí být zbaven svobody krom případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveném zákonem, mezi něž se řadí i zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby za účelem předvedení před přístlušný soudní orgán pro důvodné podezření ze spáchání trestného činu nebo jsou-li oprávněné důvody k domněnce, že je nutné zabránit jí ve spáchání trestného činu nebo v útěku po jeho spáchání. Úmluva tedy považuje za regulérní prostředek, který ospravedlňuje dočasné odnětí svobody, a to bez ohedu na výsledek trestního řízení. Je tedy zřejmé, že základ nároku na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě je v českém právu výrazně širší, než v úmluvě (na rozdíl od čl. 5 odst 1 a 5 EÚLP) zakládá české právo nárok na náhradu, i když rozhodnutí o vazbě bylo zákonné a nebylo zrušeno.)... Sám nárok na náhradu škody za trestní stíhání je pak velkorysým odškodněním.“ Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 6.

[174] ČR je členem EU od 1. 5. 2004.

[175] Zakládací a přístupové smlouvy, mezinárodní smlouvy, závazné a nezávazné akty unijních institutcí, judikatura Soudního dvora Evropské unie, obecné právní zásady. Sekundární právo ve formě zejména nařízení (přímo aplikovatelné v ČR ve vztahu ke všem fyzickým a právnickým osobám ale i orgánům veřejné moci) a směrnic (je třeba včas transponovat/implementovat do vnitrostátního právního řádu tak, aby bylo dosaženo účelu či výsledku směrnicí vytýčeného), rozhodnutí, doporučení a stanoviska (srov. čl 288 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“).

[176] Srov. BOBEK, Michal. *Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství.* Str. 3. Dříve Evropský soudní dvůr. Upravuje čl. 19 Smlouvy o Evropské unii (SEU“) ve znění Lisabonské smlouvy. „Soudní dvůr EU spojuje úlohu, kterou je možno připodobnit úloze národního ústavního soudu a správního soudu s úlohou, kterou obvykle ve

inherentní povinnost nahradit škodu způsobenou porušením evropského práva (6 a 9/90 Francovich), přičemž tato odpovědnost se vztahuje na všechna pochybení vykonavatelů veřejné moci, tedy i soudních či správních orgánů, zákonodárce nevyjímaje.[177] Problematika náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci *jednotlivci* není nikterak upravena právními akty Evropské unie a postup v takových případech je přenecháván vnitrostátnímu úpravě členských států.

Zákon OdpŠk s tímto typem odpovědnosti výslovně nepočítá a zákonodárce, i přes jisté pokusy, na tuto změnu nezareagoval.[178] Ústavní soud sdílí názor Nejvyššího soudu, že skutkový a právní základ případů odpovědnosti za škodu vzniklou porušením evropského práva je jiný, než případy vzniku odpovědnosti dle zákona OdpŠk.[179] ÚS ale dodává ale, že i když právní řád ČR neupravuje tento typ odpovědnosti, nelze proto rezignovat na plnění mezinárodních závazků a že je úlohou obecných soudů v tomto kontextu příslušný zákon vykládat. „Za této situace snad lze přijatelného řešení dosáhnout použitím zákona č. 82/1998 Sb.“[180] Nejvyšší soud se vyslovil k odpovědnosti státu za porušení evropského práva tak, že potvrdil obecné zásady odpovědnosti ČR za případy porušení evropského práva. NS dodal, že zákon OdpŠk „se použije tam, kde je jeho úprava souladná s úpravou unijního práva, nebo na otázky, které unijní právo neřeší, a to za předpokladu, že nijak neznemožní ani nadměrně neztíží právo jednotlivce na získání náhrady škody.“[181]

Situace je i tak dle mého názoru nejednoznačná, když na jedné straně je zde čl. 36 odst. 4 LZPS, který vyžaduje zákonnou úpravu (a judikatura se přiklání spíše k tomu, že čl. 36 odst. 3 LZPS není přímo aplikovatelný). A na straně druhé už uplynulo 12 let od významné novely zákona OdpŠk, při které zákonodárce „ještě stále analyzoval situaci“ (jak sám vyjádřil v důvodové zprávě[182]) a dodnes není výslovná zákonná úprava odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU přijata.

vnitrostátních systémech plní vnitrostátní soudy. Jako „ústavní soud“ je strážcem cílů a hodnot stanovených v SEU. Rozhoduje o žalobách členských států a institucí Unie v případech „ústavní“ povahy, jako je posouzení zákonnosti unijních právních aktů nebo zachování institucionální rovnováhy, dělby pravomocí mezi Unií a členskými státy a ochrany základních práv zakotvených Listinou EU. Úlohu „nejvyššího soudu“ plní zejména sjednocováním aplikace a interpretace práva Unie prostřednictvím rozhodnutí o předběžných otázkách vnitrostátních soudů. Jako soud správní poskytuje ochranu subjektivním právům před protiprávními akt unijních institucí.“ Srov. PÍTROVÁ, Lenka. *Komentář k čl. 19.* In SYLLOVÁ, Jindřiška; PÍTROVÁ, Lenka; PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-339-4. Str. 110–111.

177 Srov. SVOBODA, Pavel. *Odpovědnost států EU za škodu způsobenou jednotlivci.* Str. 17.

178 Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 37.
Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb. zmiňuje odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením práva EU (tehdy ES), ale byť jde o právní úpravu zásadního významu, neboť konstituuje odpovědnost státu za škodu v neopominutelných oblastech (jak říká důvodová zpráva), nebyla tato právní úprava do návrhu zákona zařazena. Jako důvod uvádí, že (tedy) ještě probíhá analýza rozsahu této odpovědnosti, neboť se jedná o otázky nejednoznačné a variant řešení (rozsahu) je více.

179 Srov. nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 1521/10 ze dne 9. 2. 2011. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 (R 7/2008) ze dne 31. 1. 2007, nebo rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2064/2005 (R 52/2008) ze dne 26. 9. 2007.

180 Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 38. Komentář se dále detailně zaobírá podmínkami zákona OdpŠk pro vznik odpovědnosti v kontextu evropského práva a úvahami, jak by soud měl posuzovat takové případy.

181 Srov. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 2927/2010 ze dne 20. 8. 2012.

182 Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.

## 4.3 Zákon č. 82/1998 Sb.[183]

Zákonem, který *provádí* ustanovení čl. 36 odst. 3 LZPS, je 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) (dále též jen „*zákon OdpŠk*“), účinný od 15. 5. 1998.

Zákon OdpŠk je těžištěm právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci z pohledu pozitivního práva. Není však jediný, který by snad upravil všechny otázky spojené s odpovědností za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. K tomu více v následujících podkapitolách.

Zákon určuje odpovědné subjekty, které mají uspokojovat nárok na náhradu škody, stanoví postup při posuzování nároku a obsahuje zvláštní úpravu promlčení a regresního postihu.

Dále upravuje institut regresní úhrady, tedy právo státu nebo územního samosprávného celku v samostatné působnosti na regresní úhradu vůči úředním osobám, pokud škodu způsobily. Intitutu regresní úhrady se podrobně věnuji v následujících kapitolách.

Naopak zákon OdpŠk nedefinuje pojem škody (újmy – majetkové a nemajetkové), ušlého zisku, příčinnou souvislost, zavinění, způsob stanovení rozsahu náhrady – to vše je přenecháno občanskému zákoníku výslovným odkazem na subsidiární předpis v § 26[184] zákona OdpŠk.

K provedení zákona OdpŠk vydala vláda Nařízení č. 116/1998 Sb., kterým se s účinností od 21. 5. 1998 provádí 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). Nařízení upravuje způsob stanovení průměrného výdělku, jak předpokládá ustanovení § 28 zákona OdpŠk.

[183] V této podkapitole se věnuji právní úpravě odpovědnosti za škodu dle zákona OdpŠk jen v nejnutnějším rozsahu. Zadané téma klade důraz na institut regresní úhrady a proto není možné v rozsahu diplomové práce se věnovat tématu odpovědnosti za škodu dle zákona Odpśk obsáhleji. Prostor mu věnuji pro pochopení souvislostí s otázkou regresních úhrad.
Každý odstavec této podkapitoly je dle mého názoru samostatným tématem diplomové práce. Snad mi čtenář promine, že v této části se nevěnuji tolik podrobnostem a koncizně shrnuji obecně uznávané definice a výklady.

[184] Srov. § 26 zákona OdpŠk: „Pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem.” Před účinností zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jím byl po celou dobu účinnosti zákona OdpŠk zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinný do 31. 12. 2013.

Je důležité zmínit významnou novelu zákona OdpŠk zákonem č. 160/2006 Sb.,[185] neboť jím s účinností k 27. 4. 2006 byl zaveden institut zadostiučinění za nemajetkovou újmu,[186] a to bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Další významnou změnou bylo vložení § 6a, který zakotvil odpovědnost státu a územních celků v samostatné působnosti za porušení práva na osobní svobodu s odkazem na čl. 8 Listiny základních práv a svobod a na čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

Vývoj právní úpravy je podrobněji rozebrán v příloze č. 3 této práce.

### 4.3.1 Subjekty odpovědnosti

O nositelích veřejné moci a nositelích odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci jsem podrobně pojednala v kap. 3.4.1. Ve světle tam řečeného tady proto zdůrazňuji, že jako *subjekty odpovědnosti* upravuje zákon Odpšk odpovědnost *pouze*:

- *stát,* který odpovídá *za vykonavatele* své veřejné (státní) moci[187]
- *územní celky,* které odpovídají *za vykonavatele* své veřejné (samosprávné) moci[188]

Stát odpovídá za výkon veřejné moci, kterou *jeho jménem* vykonávají:

- *státní orgány* – orgány státní správy,[189]
- *právnické a fyzické osoby* při výkonu působnosti, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona ("úřední osoby"[190]),[191]

[185] 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.

[186] V té době byl účinným občanským zákoníkem, na který odkazuje v § 26 zákon OdpŠk zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník do 31. 12. 2013, který tento institut neupravoval. Zákon OdpŠk předběhl dobu. V současném občanském zákoníku je právní úprava újmy (majetkové – škoda a nemajetkové újmy– přiměřené zadostiučinění) komplexnější v porovnání s občanským zákoníkem z roku 1964.

[187] Srov. § 3 zákona OdpŠk.

[188] Zákon OdpŠk používá pojem "územní celky" - srov. § 19 a n. - celý díl druhý zákona OdpŠk. Územní samosprávu zakotvuje čl. 99 Ústavy, územními samosprávnými celky ČR jsou obce a kraje. Dále používám tento pojem a zkráceně "ÚSC".

[189] Ministerstva a jiné ústřední správní úřady (ústřední úřady) definuje § 1 zákona č. 2/1969 Sb. České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon). Orgány státu jsou ale také např. soudy, státní zastupitelství, atd. Tyto orgány jednají jménem státu (nezastupují stát).

[190] Úředním osobám se podrobně věnuji v příloze č 1 této práce.

[191] Podle ust. § 4 zákona OdpŠk se za výkon státní správy považují (zákonná fikce) i tam vyjmenované úkony notáře a soudního exekutora. Ne všechny úkony notáře a soudního exekutora jsou tedy výkonem veřejné moci. Výkonem státní správy není poskytování právní pomoci nebo správa majetku prováděná notářem.

- *orgány*[192] *ÚSC* při výkonu působnosti, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona (přenesená působnost – tyto orgány jsou při jejím výkonu považovány za "státní orgány")[193].

Územní samosprávné celky odpovídají za výkon veřejné moci, kterou *jejich jménem vykonávají:*

- *orgány* ÚSC v samostatné působnosti,[194]
- *fyzické a právnické osoby*, pokud na ně ÚSC přenesl výkon části své působnosti.

Stát a ÚSC odpovídají za škodu pouze, jednalo-li se o výkon veřejné moci. Pokud jednaly jako *soukromé subjekty* (srov. výklad v kap. 3.1.4), zákon OdpŠk na tyto situace nedopadá. Pro vznik odpovědnosti za škodu a jejího nositele je proto klíčové určení, zda v konkrétním případě se jedná o *výkon veřejné moci*. Pokud vykonavatel nevykonává veřejnou moc (tedy nezakládá, nemění či neruší nebo nepotvrzuje práva a povinnosti osob), zákon OdpŠk se neuplatní a jeho případná odpovědnost za škodu se řídí zvláštními předpisy. Otázka zda jde nebo nejde o výkon veřejné moci je často řešena v judikatuře a vývoj v pojetí pojmu je zajímavé sledovat.[195]

[192] Orgány obcí a krajů jsou zakotveny v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Příkladem výkonu státní správy orgány ÚSC v přenesené působnosti je vidimace a legalizace dle zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování). Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo. 1966/2013 ze dne 27. 1. 2015.

[193] Mluví se někdy také o *privatizaci* veřejné moci (přenos kompetencí ze státu na "externí" FO nebo PO), někdy dokonce o *komercionalizaci* veřejné moci (přenos kompetencí na podnikatelské subjekty) Srov. SVOBODA, Petr. *Privatizace veřejné moci v České republice.* In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu.* Str. 131.

[194] Soud může ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí ÚSC v samostatné působnosti. Toto rozhodnutí soudu může být zrušeno Ústavním soudem. Srov. výklad k dalšímu postupu v kap. 4.3.10.

[195] Tak např. není podle judikatury považován za výkon veřejné moci (úřední postup) proces přijímání zákonů a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost za škodu ve smyslu § 13 zákona OdpŠk. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 (R 7/2008) ze dne 21. 1. 2007.
Rozhodování ministerstva financí o udělení souhlasu ke kupní smlouvě podle zákona o majetku ČR není výkonem veřejné moci (ale vyjádřením vůle vlastníka jako soukromoprávního subjektu). Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 312/2005 (R 14/2008) ze dne 31. 1. 2007.
Při uzavírání nájemních smluv na nemovitosti, které spravuje Pozemkový fond ČR není výkonem veřejné moci. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 214/2006 (R 83/2008) ze dne 31. 1. 2008.
Stát jako vlastník neodpovídá za neplnění povinnosti státního podniku vydat majetek, s nímž hospodaří, byl-li na něj uplatněn restituční nárok. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 4029/2010 ze dne 21. 4. 2011.
Uzavření smlouvy o přistoupení k závazku, jíž se Česká republika zavázala vyplatit vkladatelem označeného dlužníka s obecnou podmínkou vylučující určité osoby se vztahem k bance není výkonem veřejné moci. Srov. usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 1126/2012 ze dne 11. 7. 2012.
Poskytovatel zdravotní péče nevykonává vůči pacientovi veřejnou moc v případě tzv. povinného očkování a jeho odpovědnost za újmu na zdraví, jež spočívá v povaze aplikované vakcíny, se řídí podle občanského zákoníku. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 3953/2014 (R 7/2016) ze dne 27. 5. 2015.
Vydání normativního právního aktu vládou ČR není úředním postupem (výkonem veřejné moci) ve smyslu OdpŠk. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2064/2005 (R 52/2008) ze dne 26. 9. 2007.
Výkonem veřejné moci, ale jako státní správy (nikoliv veřejné moci v samosprávné působnosti) je naopak činnost obce v přenesené působnosti, když pokuty jsou v rámci přestupkového řízení ukládány samotným ÚSC (a jsou jejím příjmem), ale při výkonu rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení postupuje obecní úřad v přenesené působnosti. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 3257/2012 (R 8/2014) ze dne 20. 8. 2013.
Dispozice s majetkem obce je soukromoprávní povahy a rozhodování obce o výběru provozovatele jejího majetku není výkonem veřejné moci. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 532/2007 ze dne 12. 12. 2007.
Judikatura není vždy bezrozporná v otázce, zda jde o výkon veřejné moci státní či samosprávné. Lze to demonstrovat na případu kárného řízení vedeného Českou advokátní komorou. K tomu blíže v kap. 4.4.2.

Další důležitou otázkou při posouzení zda je nebo není založena odpovědnost za škodu státu nebo ÚSC je, že při výkonu se nejednalo o *exces* vykonavatele veřejné moci. Tedy že osoba, která jednala jménem státu nebo ÚSC „zcela vybočila z rámce plnění služebních (úředních) povinností".[196] O exces jde v případě, že ten, kdo je pověřen výkonem veřejné moci (zaměstnanec, příslušník, atd.), když škodu způsobil, sledoval vlastní zájmy a potřeby své nebo jiných osob. „I když jedná v pracovní době či ve zdánlivé souvislosti s plněním služebních úkonů, musí být zřejmé, že jeho počínání směřuje k naplnění vlastních ambicí, nikoliv nesprávným způsobem k výkonu povinností."[197] Obdobně neodpovídá nositel veřejné moci za škodu, kterou způsobí osoba, která předstírá vykonavatele veřejné moci, ač jím vůbec není.

### 4.3.2 Podmínky vzniku odpovědnosti

Výkon veřejné moci je striktně vázán zásadou zákonnosti[198] (čl. 2 odst. 2 Ústavy, čl. 2 odst. 2 LZPS). Veřejná moc má tak uloženu *povinnost*, kterou lze formulovat jako povinnost vykonávat veřejnou moc v souladu s právními předpisy, vydávat rozhodnutí, která jsou zákonná (v souladu s právním řádem) a při veškerém výkonu veřejné moci dodržovat správný (úřední) postup.

V důsledku vadného, nedbalého nebo neodpovědného výkonu veřejné moci může vzniknout *škoda* osobám, vůči nimž je veřejná moc vykonávána. Nositelé veřejné moci za tuto škodu odpovídají.[199]

Podmínky pro vznik odpovědnosti za škodu *dle zákona OdpŠk* jsou v zásadě[200] tři:

---

196 Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 18. Komentář zde konstatuje, že judikatura k tomu to speciálnímu problému není četná a že kritéria pro posuzování, zda FO nebo PO škodu způsobila, by měla být použita ve smyslu § 2914 OZ. V první řadě se posuzuje místní, časová a věcná souvislost činnosti, při níž škoda vznikla v porovnání s pracovními (služebními) úkoly dotyčné osoby. Pokud taková souvislost je, alespoň částečná, nejde o exces. „Tedy i tam, kde zaměstnanec státu jedná při výkonu služebních povinností zcela nevhodným způsobem, sleduje-li přesto takovým jednáním plnění úkolů, nikoliv své osobní nebo jiné zájmy, nejde o exces, přestože jeho jednání naplnilo znaky trestného činu."

197 Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 18.

198 U zákonnosti je třeba rozlišovat její dvě stránky – soulad s právem a vázanost právem (v objektivním významu). Zákonnost se vztahuje k veřejné moci (ne chování soukromých osob). Právo je vykonavatelům veřejné moci nadřazeno. Veřejná moc se musí chovat v souladu s právem a projevovat iniciativu při realizaci práva (nebýt nečinná). Pokud je veřejná moc vykonávána v rozporu s přikázaným nebo předpokládaným chováním subjektů a vykonavatelů veřejné moci, vnikají vady, které nelze napravit. Zákonným prostředkem výkonu veřejné moci je (zákonem stanovená, produkt práva) *pravomoc* veřejné moci, jejíž výkon se projevuje různě – jako normotvorba (sekundární – nařízení, vyhlášky, abstraktní akty), jako jurisdikce (rozhodování o právech a povinnostech osob, vč. sankcí), jako exekuce/nucený výkon rozhodnutí, jako zásahy/pokyny/donucení.
*Pravomoc* je soubor povinností vykonavatelů veřejné moci. Porušení povinnosti je protiprávním chováním vykonavatele. Porušení povinnosti může spočívat v nesprávném rozhodnutí nebo nesprávném (= nezákonném) úředním postupu. Srov. POMAHAČ, Richard; PÍTROVÁ, Lenka. *Správní právo I.* Str. 62–63.

199 Srov. nález ÚS sp. zn. II. ÚS 99/07 (N 165/51 SbNU 43) ze dne 7. 10. 2008: „Kvazideliktní odpovědnost státu vůči jednotlivci vzniká jako důsledek vadného či nedbalého nebo neodpovědného uplatňování veřejné moci, která již ze své podstaty nemůže podléhat soukromoprávním ujednáním, nýbrž naopak je třeba ji vykonávat striktně dle požadavků zákona, resp. podzákonných norem."

200 V *zásadě* proto, že u odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je před uplatněním nároku třeba ještě docílit zrušení takového rozhodnutí a dodržet postup předepsaný v § 14 zákona OdpŠk. K tomu pojednávám v kap. 4.3.7.

- *porušení povinnosti* vykonávat veřejnou moc zákonným způsobem – je definován právním řádem jako způsob výkonu veřejné moci, kterým je:
  - *nezákonné rozhodnutí*,[201]
  - *nesprávný úřední postup*,[202]
  - *rozhodnutí o vazbě, trestu, nebo ochranném opatření*[203]
  - *porušení práva na osobní svobodu.*[204]
- *škoda,* která z tohoto porušení povinnosti vznikla,[205]
- *příčinná souvislost*[206] mezi porušením povinnosti a vznikem škody.

Jsou-li kumulativně[207] splněny podmínky pro vznik odpovědnosti, vzniká *odpovědnostní vztah* mezi nositelem veřejné moci (stát nebo ÚSC) a poškozeným jednotlivcem (tím, vůči němuž byla vykonávána veřejná moc). Zavinění v tomto případě nehraje roli, jde o *odpovědnost objektivní a absolutní*, bez možnosti liberace[208]. Odpovědnému nositeli veřejné moci (stát, ÚSC) vzniká *povinnost* nahradit škodu, ke které došlo při výkonu veřejné moci a poškozenému vzniká *nárok* na náhradu této škody. Odpovědnostní vztah nevznikne jen v případě už výše zmíněného excesu osoby, která jménem nositele odpovědnosti jednala.

*Jen nároky*, které vyplývají ze zákona OdpŠk, lze uplatňovat *způsobem* v zákoně popsaným (srov. kap. 4.3.7) . Jiné nároky, než výslovně upravené v zákoně OdpŠk, nemohou být konstituovány a to ani soudem.[209] Výjimkou je právo na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě či trestu, které lze přiznat na základě přímé aplikace čl. 5 odst. 5 EÚLP.[210]

---

201 Srov. § 5 písm. a) zákona OdpŠk, kde je výčet rozhodnutí: vydané v občanském soudním řízení, správním řízení, řízení podle soudního řádu správního a trestní řízení. Nerozhoduje typ řízení, ve kterém bylo rozhodnutí vydáno.

202 Srov. § 5 písm. b) zákona OdpŠk, kde nesprávný úřední postup není blíže definován.

203 Srov. § 9 a n. zákona OdpŠk. Nejde sice o nezákonné rozhodnutí, ale je aplikována úprava zákona OdpŠk.

204 Podle § 6a zákona OdpŠk se odpovědnost státu a ÚSC v samostatné působnosti za *porušení práva na osobní svobodu* posoudí podle ustanovení zákona OdpŠk upravující odpovědnost za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup.
Ust. § 6a zákona OdpŠk v poznámce odkazuje příkladmo na čl. 8 LZPS.
Podle čl. 8 odst. 1 se osobní svoboda zaručuje. Čl. 8 odst. 2 LZPS stanoví, že nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak, než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nikdo nesmí být zbaven svobody pro neschopost dotát smluvnímu závazku. Další odstavce čl. 8 LZPS upravují na ústavní úrovni podmínky pro zadržení, zatčení, vazbu a převzetí nebo držení v ústavní zdravotnické péči.
Článku 5 EÚLP se věnujiv podkapitole 4.2

205 Otázce škody se detailněji věnuji v kap. 4.3.6.

206 Otázce příčinné souvislosti a jejímu dokazování se detailně věnuji v kap. 5.2.3. Byť je celá kapitola 5 věnována institutu regresní úhrady, otázka příčinné souvislosti je i v případě objektivní odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci řešena stejně. Na rozdíl od otázky zavinění a jeho dokazování.

207 Jen jsou-li splněny kumulativně – není-li splněn jeden z předpokladů, soud se splněním ostatních předpokladů nemusí zabývat Srov. usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 773/2004 ze dne 23. 2. 2005.

208 Srov. § 2 zákona OdpŠk.

209 Podle NS nelze přímo aplikovat čl. 36 odst. 3 LZPS bez výslovné úpravy prováděcím zákonem dle čl. 36 odst. 4 LZPS. Srov. např. rozsudek NS sp. zn. 31 Cdo 3916/2008 (R 125/2011) ze dne 5. 11. 2011, nebo usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 159/2005 ze dne 28. 6. 2006. O jiném názoru ÚS k přímé ne/aplikovatelnosti čl. 36 odst. 3 jsem už dříve zmiňovala nález ÚS sp. zn. II. 1612/09 ze dne 23. 2. 2010.

210 Srov. rozsudek NS sp. zn. 31 Cdo 3916/2008 (R 125/2011) ze dne 5. 11. 2011.

S ohledem na důraz v zaměření mé práce na regresní úhrady a na přímý předpodklad regresního nároku v *nahrazené škodě* způsobené *nezákonným rozhodnutím* nebo *nesprávným úředním postupem* se dále zabývám těmito dvěma případy, jak jsou upraveny v zákoně OdpŠk.

Na první pohled se může zdát, že pro účely kompenzace škody není rozdíl v tom, zda byla škoda způsobena nezákonným rozhodnutím *nebo* nesprávným úředním postupem. Není tomu tak. Jsou tu *důležité návaznosti* zejména co se týká vymezení aktivně legitimovaných subjektů, postupu uplatnění nároku a nebo např. běhu promlčecích dob. Samotné pojmy nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup nejsou zákonem OdpŠk nikterak definovány ani nijak obecně upraveny.

### 4.3.3 Nezákonné rozhodnutí

Nezákonné rozhodnutí je teoretický pojem (nemá legální definici), pod kterým rozumíme v zásadě jakékoliv rozhodnutí které je v rozporu s právním řádem. Rozhodnutí je individuální (konstitutivní i deklaratorní) akt aplikace práva. Rozhodnutí musí být bezvadné. Bylo-li vydáno rozhodnutí s vadami (dle hmotného i procesního práva), jde o nezákonné rozhodnutí. Odpovědnost za škodu se vztahuje na výrokovou část rozhodnutí (jen ta je způsobilá nabývat právní moci).[211] Podle důvodové zprávy je lhostejno, zda jde o rozhodnutí meritorní či procesní[212] povahy a zda se jím řízení končí či nikoli.[213]

Pokud jde o nárok na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím, zákon OdpŠk stanoví *podmínky*, že musí jít o rozhodnutí, které:

- už bylo pravomocné[214] a bylo pro *nezákonnost* zrušeno nebo změněno příslušným orgánem[215], nebo,
- bylo předběžně vykonatelné[216] a bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku,

[211] Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* Str. 609.

[212] U rozhodnutí nezákonných z důvodu procesních vad se musí jednat o vady natolik závažné, že mohly ovlivnit samotné rozhodnutí. Srov. KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Str. 124.
Závažné pochybení procesní je i takové, kvůli kterému Ústavní soud zrušil rozhodnutí z důvodu porušení ústavního práva, pokud je deklaroval ESLP. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 443/2013 ze dne 27. 4. 2013.

[213] Srov. Důvodovou zprávu k zákonu č. 82/1998 Sb.

[214] Srov. § 8 odst. 1 zákona OdpŠk: „Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.“ Splnění požadavku změny či zrušení nezákonného rozhodnutí nelze nahradit předběžným posouzením rozhodnutí jako nezákonného v odškodňovacím řízení. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 4286/2013 ze dne 4. 12. 2014.

[215] Prim hraje princip *presumpce správnosti* rozhodnutí správního orgánu. V praxi rozhodnutí zruší příslušný orgán na základě přezkumu – nadřízený orgán nebo soud.

[216] Srov. § 8 odst. 2 zákona OdpŠk: „Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku.“

a u kterého poškozený *včas* (v zákonem stanovených lhůtách) využil *všech* procesních prostředků k ochraně svého práva.[217]

Při rozhodování o nárocích dle zákona OdpŠk je soud *vázán (zrušovacím či pozměňovacím) rozhodnutím orgánu*, který k tomu byl oprávněn.[218]

Rozhodnutí je v praxi mnoho druhů a lze velmi těžko vytvořit strukturovaný přehled.[219]

---

217 Srov. § 8 odst. 3 zákona OdpŠk – jde o řádný opravný prostředek (nejčastěji odvolání, rozklad, odpor, stížnost, námitky) a mimořádný opravný prostředek (nejčastěji dovolání, žaloba pro zmatečnost, stížnost pro porušení zákona) s výjimkou návrhu na obnovu řízení. Také Ústavní soud může rozhodnutí zrušit, srov. kap. 4.3.10.
V případech zvláštního zřetele hodných pak tato podmínka splněna být nemusí – srov. § 8 odst. 3 zákona OdpŠk.
Ústavní soud se vyslovil k tvrdosti požadavku na využití opravných prostředků v tom smyslu, že stěžovatel není povinen je využívat, jsou-li nedostatečné a neefektivní. Srov. nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 3719/10 (N 107/61 SbNU 599) ze dne 2. 6. 2011.

218 Srov. § 8 odst. 1, věta druhá zákona OdpŠk. V praxi často většinou není ve zrušovacím nebo pozměňovacím aktu *nezákonnost* výslovně (ve výroku) uvedena. Soud rozhodující o odpovědnosti za škodu dle zákona OdpŠk není oprávněn posuzovat tvrzený nesoulad rozhodnutí (které nebylo zrušeno nebo změněno) s objektivním právem. Srov. usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 2162/2005 ze dne 2. 2. 2006.
Ne každé rozhodnutí, které bylo zrušeno nebo změněno není nutně nezákonné. Při posouzen nezákonnosti vydaného rozhodnutí je třeba vycházet z rozhodnutí jako celku, tedy z odůvodnění rozhodnutí, má být vysloveno, z jakého důvodu se původní rozhodnutí zrušuje nebo mění. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 443/2013 ze dne 24. 7. 2013.

219 Zákon OdpŠk člení v § 5 písm. a) zákona OdpŠk nezákonná rozhodnutí podle toho, ve kterém řízení byla vydána. Uvádím jen několik příkladů (bez nároku na úplnost):

V *občanském soudním řízení* je hlavní náplní práce soudů rozhodování věcí, proto často se lze setkat s nezákonností rozhodnutí pro různé vady věcného nebo procesního charakteru.

Např. soud nesprávně vyhodnotil podmínky účastenství a nejednal proto s tím, s kým měl srov. usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 40/2005 ze dne 15. 9. 2005.

Zastavením řízení o zbavení či omezení svéprávnosti se nezakládá nezákonnost rozhodnutí, jímž bylo řízení zahájeno a tedy ani odpovědnost za škodu srov. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 4512/2011 ze dne 25. 4. 2012.

Stát neodpovídá za škodu, který měla být podle žalobce způsobena vadami náležitostí soudem vydané dražební vyhlášky v řízení o výkon rozhodnutí prodejem nemovitosti, nebyla-li vyhláška zrušena či změněna příslušným orgánem pro nezákonnost. Srov. usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 2323/2011 ze dne 14. 8. 2012.

Za škodu způsobenou exekutorem při výkonu veřejné moci přenesené na něj zákonem (jako úřední osoba ve smyslu § 3 písm. b) zákona OdpŠk) odpovídá vedle státu též exekutor sám za podmínek dle § 32 exekučního řádu. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 970/2006 (R 44/2009) ze dne 30. 7. 2008.

*Ve správním řízení* - zákon o OdpŠk vstoupil v účinnost za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád), proto zákon OdpŠk používá pojem „správní řízení". Současný správní řád (z. č. 500/2004 Sb.) s účinností od 1. 1. 2006 zavedl obecnou úpravu správní činnosti i v jiných formách, než jen správní řízení. Správní řád upravuje různé formy správní činnosti Jednak samoté správní řízení – výsledkem je rozhodnutí (část. 2. a 3.), jednak osvědčení, vyjádření sdělení (část. 4.), dále zásahy, pokyny, donucení (postup obdobný dle části 4.), veřejnoprávní smlouvy (část V.), a opatření obecné povahy (část. 6.) V § 149 zakotvuje SŘ závazná stanoviska.
Nejde však jen o činnost podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ale podle všech zvláštních předpisů upravujících zvláštní řízení správní (Stavební zákon, Daňový řád, Přestupkový zákon, Celní zákon, atd.) a to i v případě, že je podle nich použití správního řádu vyloučeno.

Např. Přestože zajišťovací příkaz a na něj navazující rozhodnutí správce daně o uplatnění rozsahu zástavního práva nebyly na základě opravných prostředků formálně zrušeny pro nezákonnost, lze je považovat za rozhodnutí nezákonná ve smyslu § 8 odst. 1 zákona OdpŠk, neboť k jejich faktickému odstranění došlo na základě konečného rozhodnutí ve věci, tj. v důsledku zrušení dodatečných platebních výměrů. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 3322/2013 ze dne 10. 11. 2015.

Nebyly-li pro nezákonnost zrušeny či změněny platební výměry celního úřadu ani následné exekuční příkazy, na jejichž základě byly při celní exekuci z účtu sraženy určité prostředky, nejsou splněny podmínky odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, a to bez ohledu na námitky majitelky účtu ohledně nepřesnosti v označené povinného subjektu v uvedených rozhodnutích; nejde ani o úřední postup celního úřadu. Srov. usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 1230/2003 ze dne 31. 8. 2004.

Odpovědnost státu za škodu způsobenou správním rozhodnutím, jehož nicotnost byla vyslovena soudem se řídí ustanoveními zákona OdpŠk, která upravují odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 3375/2008 (R 89/2011) ze dne 26. 1. 2011.

*V řízení dle soudního řádu správního* – podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Např. Nenabylo-li správními soudy zrušené rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení právní moci ani vykonatelnosti, nejsou splněny zákonné podmínky odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Srov. usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 1226/2012 ze dne 13. 6. 2012.

Je-li rozhodnutí o právech žadatele o přiznání dávky důchodového pojištění vytýkána nesprávnost ve výpočtu, jde o námitku zpochybňující zákonnost rozhodnutí. Srov. usnesení NS s.. zn 28 Cdo 1014/2011 ze dne 7. 2. 2012.
Stát odpovídá za škodu způsobenou rozhodnutím ministerstva spravedlnosti o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, které bylo pro nezákonnost zrušeno v řízení o správní žalobě soudního exekutora. Srov. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 3392/2010 ze dne 14. 9. 2011.

### 4.3.4 Nesprávný úřední postup

Stát i ÚSC v samostatné působnosti odpovídají za škodu způsobenou *nesprávným úředním postupem* (srov. § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona OdpŠk).

Legální definice úředního postupu neexistuje. Pro rozmanitost forem výkonu veřejné moci ani nelze jednoduše definovat, co je správný a co nesprávný úřední[220] postup. Podle zákona OdpŠk je nesprávným úředním postupem "*také*" porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (v praxi často označované jako "průtahy řízení"). Slovo „také" použil zákonodárce záměrně, protože není možné postihnout legální definicí veškeré možné reálné situace.

Zjednodušeně řečeno, nesprávným úředním postupem může být vše, co není nezákonným rozhodnutím (a contrario) a co je z rozličných příčin *nezákonným* způsobem výkonu veřejné moci pro rozpor s právními předpisy (zákony, podzákonnými předpisy, i mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy), interními předpisy či metodickými pokyny.[221] Nejčastějším důvodem pro konstatování nesprávného úředního

*V trestním řízení* - podle zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád, "TŘ").

Např. Osoby jmenované v § 37 odst. 1 TŘ nejsou účastníky sami o sobě, stávající se jimi, když učiní jim náležející úkon v trestním řízení. Vznikne-li jim škoda (např. v podobě nákladů na obhajobu), náleží jim kompenzace jako účastníkům řízení. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 2396/2012 (R 71/2013) ze dne 24. 4. 2013.

Oznamovatel trestné činnosti je ve smyslu § 7 odst. 1 zákona OdpŠk účastníkem řízení, v němž orgán činný v trestním řízení rozhodl o odložení trestního stíhání a má nárok na náhradu škody způsobené takovým rozhodnutím. Srov. usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 4431/2009 ze dne 8. 6. 2011.

Byl-li zatýkací rozkaz zrušen nikoliv pro nezákonnost, ale proto, že pominuly důvody pro jeho vydání, nejsou dány předpoklady odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Srov. usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 4462/2007 ze dne 19. 2. 2009.

Pravomocným rozhodnutím soudu o uložení trestu propadnutí věci zaniká zástavní právo na této věci váznoucí. Za škodu tím vzniklou zástavnímu věřiteli stát neodpovídá. Srov. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 1617/2009 ze dne 11. 1. 2011.

Stát odpovídá za škodu způsobenou rozhodnutí orgánu činném v trestním řízení i tehdy, byla-li jeho nezákonnost deklarována v rozsudku NS vydaném na základě stížnosti pro porušení zákona, aniž zároveň došlo ke zrušení takového rozhodnutí. Srov. usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 4158/2009 ze dne 13. 7. 2011.

V praxi se (nejčastěji ve správním řízení, ale možné to je i u rozhodnutí jiných vykonavatelů veřejné moci) může vyskytnout nicotné/nulitní/neexistentní rozhodnutí. Nicotné rozhodnutí je takové, které pro jeho vady nelze za rozhodnutí (individuání akt) považovat, jde o pouhý "paakt". Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* Str. 610. Otázku nicotných rozhodnutí zákon OdpŠk neřeší (podle důvodové zprávy k zákonu č. 106/2006 Sb. je to záměrně). Až do účinnosti "nového" správního řádu (1. 1. 2006 dodnes) - srov. § 77 a 78 - bylo nicotné rozhodnutí jen doktrinálním pojmem. V praxi však je nicotné rozhodnutí způsobilé založit odpovědnost za škodu nezákonným rozhodnutím a soudní judikatura ho už zařadila mezi nezákonná rozhodnutí, srov. např. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 3375/2008 ze dne 26. 1. 2011.
Pro více podrobností k nicotnosti v souvislosti s odpovědností za škodu odkazuji na MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci.* Str. 156–163.

Patří sem ale i *jiné typy řízení* – např. řízení před Ústavním soudem, sice nenáleží do soustavy obecných soudů, je ochráncem ústavnosti, ale i v jeho případě jde o výkon státní moci, za kterou dle dikce § 1 zákona OdpŠk stát odpovídá. Čl. 36 odst. 3 hovoří o soudech, ne o obecných soudech. Nezákonným rozhodnutím ve smyslu zákona OdpŠk je i rozhodnutí Ústavního soudu, jehož nezákonnost deklaroval (aniž by je zrušil) rozsudek Evrospkého soudu pro lidská práva. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 443/2013 ze dne 24. 7. 2013.
V praxi dosud nebyla řešena otázka odpovědnosti státu za činnost Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR. K tomu ÚS dospěl k závěru, že nikoliv, rozhodčí nálezy nejsou rozhodnutím orgánu veřejné moci., neboť rozhodčí řízení je založeno na smlouvě mezi stranami sporu. Srov. KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci.* Str. 112.

220 Musí se však jednat o postup *úřední*, tedy přímo související s realizací svěřené veřejnoprávní působnosti. Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě.* In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* Str. 612.

221 Srov. nález ÚS sp. zn. II. ÚS 99/07 (N 165/51 SbNU 43) ze dne 7. 10. 2008: „S výjimkou ustanovení § 13 odst. 1 věty druhé a třetí není nesprávný úřední postup v zákoně blíže definován; z obsahu tohoto pojmu však vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoliv jinou než rozhodovací činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu. Ačkoliv není vyloučeno, aby škoda, za kterou stát odpovídá, byla způsobena i nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací, je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou a je-li rozhodnutí vydáno, neodrazí se bezprostředně v jeho obsahu."

postupu je (nezákonná) *nečinnost* orgánu veřejné moci, tj. porušení povinnosti učinit úkon[222] nebo vydat rozhodnutí, a tzv. *průtahy řízení (průtahy), tj.* porušení povinnosti vydat rozhodnutí nebo učinit úkon ve stanovené nebo přiměřené lhůtě.[223] Je zde ale neuzavřený výčet důvodů, pro který může být postup orgánu veřejné moci vyhodnocen jako *nesprávný úřední postup* a tento výčet je soustavně rozšiřován soudní praxí.

Co se týče povinnosti *vydat rozhodnutí ve lhůtě stanovené zákonem*, záleží, je-li taková lhůta vůbec stanovena zvláštními předpisy (případně subsidiárně podle úpravy lhůt v § 6 odst 1 správního řádu, jde-li o výkon správní činnosti). Pokud není lhůta zákonem stanovena, zákon OdpŠk stanoví povinnost vydat rozhodnutí nebo učinit úkon ve lhůtě *přiměřené*. V poznámce odkazuje příkladmo na čl. 5 a 6 EÚLP. Problematika *průtahů* je, jako součást práva na spravedlivé řízení, hojně řešena judikaturou ESLP a má velký vliv na rozhodování národních soudů. Dlouhodobé výtky ESLP ostatně byly i motorem pro novelizaci zákona OdpŠk zákonem 160/2006 Sb.

I zde platí, že nesprávných úředních postupů je v praxi mnoho druhů a lze velmi těžko vytvořit strukturovaný přehled.[224]

---

222 Úkonem je jiná činnost veřejné moci, než rozhodnutí. Např. osvědčení, ověření, stanovisko, vyjádření, ale také úkony nuceného výkonu rozhodnutí (OSŘ i exekuční řád), zajišťovací úkony (Daňový řád), atd.

223 Prostředky ochrany před (nezákonnou) nečinností veřejné moci v právním řádu ČR:
*V případě správní činnosti* – dle § 80 SŘ, nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní opatření proti nečinnosti (přikázání, atrakce, delegace, prolongace). Uplynula-li lhůta pro vydání rozhodnutí, může o tato opatření žádat účastník řízení.
Dále je zde stížnost v § 175 SŘ, kterou se dotčené osoby mohou obracet na správní orgány se stížnostmi proti, mj. postupu správního orgánu, neposkytuje-li SŘ jiný prostředek.
Dále je zde žaloba proti nečinnosti správního orgánu zakotvená v § 79 a n. SŘS, kterou ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky k ochraně proti nečinnosti, může se žalobou domáhat, aby soud uložil povinnost správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.
*V soudním řízení* v zásadě nejsou stanoveny lhůty pro vydání konečného rozhodnutí. Průtahy se ale posuzují, a to podle složitosti případu, chování poškozeného, postupu orgánů veřejné moci a významu předmětu řízení pro poškozeného. Srov. Sjednocující stanovisko občanoprávního a obchodního kolegia NS sp. zn. Cpjn 206/2010 (R 58/2011) ze dne 13. 4. 2011. Stejná hlediska aplikuje i soud pokud rozhoduje o nárocích plynoucích z odpovědnosti za škodu dle zákona OdpŠk.
Podle § 164 zákona č. 6/20002 Sb., o soudech, soudcích a přísedících se FO a PO mohou obracet se stížností na orgány státní správy soudů se, jen jde-li o průtahy v řízení nebo o nevhodné chování soudních osob anebo narušování důstojnosti řízení před soudem. Zda jde o stížnost, se posuzuje podle obsahu podání bez ohledu na to, jak bylo označeno. Není-li spokojen, jak byla jeho stížnost vyřízena, může se obrátit na ministerstvo nebo předsedu krajského soudu s žádostí o přešetření (§174).
Podle § 174a zákona o soudech a soudcích, má-li účastník nebo ten, kdo je stranou řízení, za to, že v tomto řízení dochází k průtahům, může podat návrh soudu, aby určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u kterého podle jeho názoru dochází k průtahům v řízení (dále jen „návrh na určení lhůty"). Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu není podmíněn podáním stížnosti dle § 164. Příslušný soud rozhodne o návrhu na určení lhůty usnesením a v případě, že návrh na určení lhůty je oprávněný, protože s ohledem na složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a na dosavadní postup soudu dochází v řízení k průtahům, určí lhůtu pro provedení procesního úkonu, u něhož jsou v návrhu namítány průtahy; touto lhůtou je soud, příslušný k provedení procesního úkonu, vázán.

224 Zákon OdpŠk člení v § 5 písm. a) zákona OdpŠk případy nesprávného úředního postupu podle toho, ve kterém řízení k nim došlo. Uvádím jen několik příkladů (bez nároku na úplnost):
*V občanském soudním řízení* – není dosti dobře možné obecně (např. předpisem) stanovit lhůtu, v níž by soud měl věc rozhodnout. Nesprávným úředním postupem souvisejícím s rozhodovací činností je ale např. i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí – srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 38/2000 ze dne 8. 2. 2001.
Nesprávným úředním postupem může být i porušení zásady rychlosti soudního řízení, u kterého lhůta není stanovena. Srov. usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 743/2002 ze dne 21. 3. 2003.
Nečinnost soudu po dobu dvou a půl roku od stanovení ceny výkonem rozhodnutí postižených nemovitostí do vydání dražební vyhlášky je nesprávným úředním postupem. Srov. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 4118/2010 ze dne 11. 5. 2011.
Poškozený podal dovolání jen proto, že ho odvolací soud nesprávně poučil o možnosti dovolání, dovolatel se může domáhat úhrady nákladů, jež mu tímto vznikly. Srov. usnesení NS sp. zn. 29 Odo 10/2003 ze dne 20. 5. 2013.
Nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona OdpŠk je i vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí, které není pravomocné Srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 6 Co 704/97 ze dne 8. 7. 1997.
Provedením exekuce na majetek na základě nezrušeného exekučního titulu, byť s nesprávně vyznačenou doložkou právní moci, nevzniká škoda spočívající v hodnotě vymožené pohledávky a stát za ni neodpovídá. Srov. usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 2618/2008 ze dne 21. 10. 2010.

### 4.3.5 Oprávněné osoby - poškození

Podle čl. 36 odst. 3 LZPS má *každý*[225] právo na náhradu škody způsobené mu veřejnou mocí. Podmínky vzniku nároku z odpovědnosti veřejné moci upravuje zákon

---

Okolnost, že soud nerozhodl o (ze zákona nastalém) přerušení řízení v důsledku prohlášení konurzu na majetek žalovaného, není v příčinné souvislosti s újmou, kterou žalobce spatřuje v tom, že o jeho návrhu na vydání předběžného opatření nebylo rozhodnuto, a jeho nárok tak byl uspokojen jen zčásti. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 3110/2006 ze dne 24. 7. 2007.

Vydal-li soud úschovu státu po uplynutí tříleté lhůty, aniž by usnesení o přijetí peněz do úschovy nabylo právní moci, jde o nesprávný úřední postup. Srov. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 3204/2010 ze dne 10. 8. 2011.

Poškození věci povinného při realizaci výkonu rohodnutí vyklizením bytu je nesprávným úředním postupem. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1802/2002 ze dne 23. 10. 2003.

Omyl v osobě povinného při soupisu movitých věcí je nesprávným úředním postupem vykonavatele. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2813/2006 ze dne 28. 2. 2007.

Výklad může být příčinou škody jen jako součást autoritativního výroku. Srov. nález ÚS sp. zn. II. ÚS 9/97 (N 131/15 SbNU 245) ze dne 29. 9. 1999.

*Při správní činnosti* - zákon obvykle stanoví lhůtu pro vydání individuálního aktu práva (rozhodnutí), ke škodě může dojít, nebylo-li vydáno ve lhůtě nebo vůbec. Zákon, obecné správní předpisy, podzákonné předpisy a vnitřní instrukce stanoví závazný postup orgánu při výkonu veřejné moci. Porušení předepsaného postupu je nesprávným úředním postupem.

Např. Nerespektuje-li orgán veřejné moci při rozhodování vlastní interní předpisy o lhůtách pro vyřízení věci, je třeba takový přístup hodnotit jako porušení práva občana na vyřízení jeho věci v přiměřené lhůtě. Srov. Usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 2787/2010 ze dne 8. 7. 2011.

Okolnost, že stavební úřad po chybném posouzení charakteru přístupové komunikace dospěl k závěru, že vydání rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení nebrání možnost přístupu stavebníků k jejich pozemkům, není nesprávností úředního postupu, nýbrž nesprávností samotného rozhodnutí spočívající v chybném zjištění či posouzení předpokladů pro rozhodnutí v územním a stavebním řízení. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 430/2000 ze dne 31. 1. 2002.

Nesprávným úředním postupem dle zákona OdpŠk je i vyznačení doložky právní moci na stavebním povolení, které dosud není pravomocné. Jestliže stavebník na základě takového stavebního povolení vynaložil náklady na stavbu a stavební povolení bylo poté v odvolacím řízení zrušeno, je příčinou vzniku škody spočívající v marně vynaložených nákladech na stavbu nesprávný úřední postup. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 890/20104 ze dne 19. 5. 2005.

Jestliže pracovníci dopravního inspektorátu Policie ČR při technické prohlídce vozidla vyšli z prohlášení žadatele o pravdivosti údajů v žádosti, aniž jejich správnost jakýmkoliv způsobem ověřili, a neodhalili tak pozměněné výrobní číslo podvozku a zanesli je do technického průkazu, ač pozměnění čísla bylo zjistitelné odstraněním barvy z čísla, dopustili se nesprávného úředního postup. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1099/99 ze dne 16. 8. 2000.

Postup finančního úřadu, jehož pracovnice nerespektovala pokyn plátce, kam mu má být nadměrný odpočet daně z přidané hodnoty zaslán, je nesprávným úředním postupem. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1746/2000 ze dne 24. 5. 2001.

Postup správnce daně, který stanovil základ daně až po dvou letech po podání daňového přiznání, avšak v mezidobí udělil souhlas s ukončením činnosti daňového subjektu, je nesprávným úředním postupem. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1660/2005 ze dne 25. 7. 2007.

Okolnost, že katastrální úřad nezapsal poznámku do katastru nemovitostí na základě doručení příslušného rozhodnutí, nýbrž až po nabytí jeho právní moci, představuje nesprávný úřední postup. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 3054/2005 ze dne 26. 2. 2008.

Provedení vidimace listiny bez patřičné obezřetnosti a využití profesní zkušenosti vidimující osoby je nesprávným úředním postupem. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1966/2013 ze dne 27. 1. 2015.

Právní názor vyjádřený orgánem veřejné moci v rozhodnutí, které bude později zrušeno jako nezákonné nelze považovat za nesprávný úřední postup (šlo by o odpovědnost za nezákonné rozhodnutí, ale to by muselo být změněno nebo zrušeno). Srov. usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 1018/2007 ze dne 25. 8. 2009.

*V trestním řízení*

Např. Nesprávný úřední postup spočívající v průtazích trestního řízení nemůže vzhledem ke stavení promlčecí doby vést k promlčení nároku na náhradu škody uplatněného proti škůdci v adhezním řízení. Srov. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 2856/2007 ze dne 26. 8. 2009.

Vydání opisu z Rejstříku trestů obsahujícího objektivně nesprávné údaje, neodpovídající stavu, který vyplynul z provedeného trestního řízení, je nesprávným úředním postupem. Stát odpovídá za škodu tím způsobenou bez ohledu na správnost postupu soudu ve vykonávacím trestním řízení. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 642/2005 ze dne 20. 12. 2006.

OdpŠk (na základě čl. 36 odst. 4 LZPS). Stát nebo ÚSC „odpovídá jen za podmínky účastenství v řízení"[226] nebo dotčení nesprávným úředním postupem.

Zákon OdpŠk taxativně stanoví okruh aktivně legitimovaných osob k náhradě škody. *Poškozenými*, kteří mohou mít nárok z odpovědnosti nositele veřejné moci za *nezákonné rozhodnutí,* jsou:

- *účastník* řízení, z něhož vzešla škoda[227]
- ten, s nímž *nebylo jednáno jako s účastníkem*, ačkoliv s ním jako s účastníkem jednáno být mělo.[228]

V případě *nesprávného úředního postupu* zákon OdpŠk přiznává nárok na odškodění tomu, jemuž byla tímto postupem způsobena škoda. To znamená, že stát nebo ÚSC odpovídá za škodu i vůči jiným osobám, než účastníkům řízení, v jehož průběhu ke škodě došlo.[229]

V obou případech jsou to osoby, kterým vznikla škoda kvalifikovanou událostí (nezákonné rozhodnutí, nesprávný úřední postup) a tato škoda je přičitatelná nositeli veřejné moci (státu nebo ÚSC).

*Účastník řízení, z něhož vzešla škoda*

Prvním okruhem aktivně legitimovaných osob jsou účastníci řízení, z něhož vznikla škoda. Kdo je oním účastníkem je třeba hledat[230] v příslušném právním předpisu, který upravuje to které řízení.[231]

---

[225] V otázce, zda aktivně legitimovanou osobou k náhradě škody je vedle fyzické osoby i osoba právnická, soudy rozlišují, jestli je o nárok právnické osoby jako takové, nebo se jedná o nárok osoby zúčastněné v právnické osobě.
Tak např. obchodní společnost nemá nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, která jí vznikla v důsledku trestního stíhání jejího jednatele. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1956/2004 (R 81/2006) ze dne 15. 12. 2006.
Obchodní společnost, která zaplatila náklady obhajoby svého společníka, není aktivně věcně legitimována ve sporu proti státu o náhradu škody způsobené jeho trestním stíháním. Srov. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 1143/2010 ze dne 8. 7. 2011.
Dovolatelka namítá, že účastníkem správního řízení, ve kterém bylo vydáno posuzované rozhodnutí, měli být i všichni členové družstva. Otázku účastenství řeší speciální procesní předpisy. V případě družstva tehdy mohlo družstvo jako právnická osoba být samostatnou stranou (účastníkem) ve správních řízeních, kde vystupovalo svými zákonnými, statutárními nebo jinými zástupci. Z právních předpisů platných v době vydání posuzovaného rozhodnutí není tedy možné dovodit, že by účastníkem předmětného řízení měla být dovolatelka, resp. její otec. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1706/2015 ze dne 27. 8. 2015.
Nejvyšší soud v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva dospěl k závěru, že přiměřené zadostiučinění za nemateriální újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení se v zásadě poskytuje i osobám právnickým, přičemž nemajetková újma se u právnických osob zpravidla neprojevuje týmiž důsledky jako u osob fyzických. Smyslem poskytování kompenzace nemajetkové újmy za tvrzené porušení práva na řízení v rozumném čase je reparace úzkosti, duševního stresu v očekávání výsledku případu a nejistoty, kteréžto pocity jsou příznačné pro osoby fyzické, zatímco nemajetková újma právnické osoby může spočívat například v poškození dobrého jména právnické osoby, v nejistotě při rozhodování, v zásahu do řízení společnosti a konečně též, i když v menším stupni, v úzkosti a potížích způsobených členům vedení společnosti. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 4385/2010 ze dne 7. 9. 2011.

[226] Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 77.

[227] Srov. § 7 odst. 1 zákona OdpŠk v případě odpovědnosti státu; § 20 zákona OdpŠk v případě odpovědnosti ÚSC.

[228] Srov. § 7 odst. 2 zákona OdpŠk v případě odpovědnosti státu § 22 zákona OdpŠk v případě odpovědnosti ÚSC.

[229] Srov. nález ÚS sp. zn. II. ÚS 99/07 (N 165/51 SbNU 43) ze dne 7. 10. 2008.

[230] Jak dovodil NS: účastník je právní termín a při určení, kdo je a není účastníkem řízení, „nelze konstruovat zcela mimo rámec procesních předpisů, a je nutno respektovat záměr zákonodárce jednoznačně vymezit okruh osob, jež se mohou jako osoby bezprostředně dotčené nezákonností rozhodnutí domáhat náhrady škody jím vzniklé. Opačný závěr by ostatně činil § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. zcela bezvýznamným a vnesl by do těchto odpovědnostních vztahů značný prvek nejistoty".Mimoto NS opakovaně odmítá přímou aplikovatelnost čl. 36 odst. 3 LZPS. Srov. usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 1143/2010 (R 99/2010) ze dne 8. 7. 2011.

[231] Právních předpisů upravujících řízení je velké množství, uvádím jen několik příkladů:
Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (OSŘ) v § 90 pro sporné řízení v prvním stupni označuje žalobce a žalovaného.
Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních v § 6 za účastníky označuje, dle odst. 1.: V řízení, které může být zahájeno i bez návrhu, je účastníkem řízení (dále jen „účastník") navrhovatel a ten, o jehož právech nebo povinnostech má být v

Zdánlivě jednoznačný výčet aktivně legitimovaných při bližším zkoumání speciálních procesních předpisů přece jen tak jednoznačný být nemusí.[232]

*Ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem*

Dalším okruhem aktivně legitimovaných osob jsou ti, kteří měli být účastníky řízení, z něhož škoda vzešla, ale jako s účastníky s nimi jednáno nebylo (opomenutí účastníci). I zde platí, že při bližším zkoumání speciálních procesních předpisů není vždy jednoznačně možno opomenutého účastníka identifikovat a definici takového účastníka rozvíjí judikatura.[233]

### 4.3.6 Kompenzace

Zákon OdpŠk upravuje způsob a rozsah náhrady škody v §§ 27 až 31a. Neobsahuje však komplexní samostatnou hmotněprávní úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Vztah zákona OdpŠk k obecné úpravě odpovědnosti za škodu je upraven v § 26 zákona OdpŠk jako vztah speciality a proto pro kompenzaci škod dle zákona OdpŠk bude použito právní úpravy odpovědnosti z deliktu v občanském zákoníku (§ 2894 a n.).

Podle této konstrukce se nahrazuje:

---

řízení jednáno; v odst. 2.: Účastníkem je také navrhovatel a ten, kterého zákon za účastníka označuje.
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (SŘ) upravuje:

V § 27 odst. 1 SŘ tzv. účastníky přímé (plná procesní práva)

**a )** v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;

**b )** v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Dále v § 27 odst. 2 SŘ upravuje tzv. účastníky nepřímé (osoby dotčené, s omezenými procesními právy)**: ú**častníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

Dále v § 27 odst. 3 SŘ odkazuje na zvláštní úpravu účastníků stanovených podle zvláštního zákona. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.

Podle § 28 SŘ bude za účastníka v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (SŘS) upravuje účastníky v § 33, podle nějž jsou účastníky řízení dle SŘS navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon; odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon. Vedle toho jsou účastníky řízení dle SŘS též zúčastněné osoby, tedy osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat (srov. § 34 SŘS).

232 Pojem účastníka rozvíjí bohatá judikatura. Za průlomový se považuje rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 109/2008 ze dne 22. 10. 2009, ve kterém NS vyslovil: "Manželka obviněného, která mu namísto něj zvolí obhájce pro trestní řízení a zaplatí náklady nutné obhajoby, je aktivně věcně legitimována ve sporu proti státu o náhradu škody způsobené zahájením (vedením) trestního stíhání, které skončilo jeho zastavením nebo zproštěním obžaloby." Před tímto rozhodnutím byl za účastníka aktivně legitimovaného k náhradě škody považován jen účastník trestního řízení v ryze formálním pojetí. Srov. MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Str. 87.

233 Judikatura postup, kdy s někým nebylo jednáno jako s účastníkem, třebaže to tak být mělo, nehodnotí jako nesprávný úřední postup, ale jako důvod vadnosti, nesprávnosti samotného rozhodnutí (nezákonné rozhodnutí). Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 36/2004 ze dne 14. 4. 2005, obdobně rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 40/2005 ze dne 15. 9. 2005.
Judikatura dotváří pojem opomenutého účastníka dle zákona OdpŠk (často) negativním vymezením. Tak např.: Příjemce odpadu jako osoba, která není účastníkem řízení o přeshraniční přepravě odpadu zahájeného oznámením podle § 55 odst. 1 zákona o odpadech není aktivně legitimován k uplatnění nároku na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím o zákazu dovozu odpadu, vydaným v tomto řízení. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 2767/2013 ze dne 26. 8. 2014.

– škoda,[234] zahrnující skutečnou škodu a ušlý zisk,

– přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu,[235] a to bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda[236]

– náklady řízení – účelně vynaložené náklady poškozeného na vedení řízení, ve kterém vznikla škoda,[237] vč. nákladů na právní zastoupení (odměna advokáta, hotové výdaje),

– náhrada újmy při ublížení na zdraví (§ 2960 OZ )– náklady léčení, náklady na péči o zdravotně postiženou osobu, náklady na péči o její domácnost, dále nemajetková újma (vytrpěné bolesti, překážka lepší budoucnosti poškozeného, ztížení společenského uplatnění)

– pozůstalým náhrada při usmrcení a náklady léčení, pokud poškozený zemřel v důsledku výkonu veřejné moci

Z výše uvedeného plyne, že při posuzování nároků na kompenzaci škody dle zákona OdpŠk se uplatní i právní teorie a bohatá judikatura k občanskoprávní úpravě odpovědnosti za škodu.[238] Nedávná rekodifikace soukromého práva také přináší nové otázky rozsahu náhrady škody. Např. podle § 2955 OZ může soud uvážit výši škody na *jmění*. Občanský zákoník klade na první místo v náhradě škody uvedení v předešlý stav. V oblasti škody způsobených při výkonu veřejné moci bude zřejmě nadále převažovat náhrada v penězích. Bude zajímavé, jak se praxe ujme dalších speciálních ustanovení OZ o závazcích z deliktu (např. povinnost škůdce složit zálohu na léčení, uhradit cenu zvláštní obliby, náhrada při poškození zvířete, apod.).

Nejvyšší soud soustavně usiluje o sjednocování rozhodovací praxe odškodňování. V tomto směru je zvlášť významné jeho stanovisko Cpjn 206/2010[239], k

[234] Podle § 2894 OZ je škoda újma na jmění, tedy souhrn majetku a dluhů poškozeného (§ 495 OZ). K újmě (majetkové a nemajetkové jsem pojednala v kap. 3.1.2).

[235] Přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu nebylo podle původního znění zákona OdpŠk možno přiznat. Novela zákonem č. 160/1998 s účinností od 18. 3. 1992 však přinesla tento institut daleko dříve, než obecná úprava újmy (škoda - materiální, nemajetková újma) v občanském zákoníku – to až podle občanského zákoníku (č. 89/1992 Sb.) s účinností od 1. 1. 2014. Novela tak měla významné důsledky v uplatňování odpovědnosti veřejné moci za nečinnost - do té doby šlo odškodnit jen rozhodnutí. „Ne-rozhodnutí" (= nečinnost), rozhodnutí, které mělo být vydáno v přiměřené lhůtě a nebylo vydáno („průtahy") či jiné opomenutí při výkonu veřejné moci nebylo do té doby předpokladem pro vznik odpovědnosti.

[236] Zadostiučinění se poskytuje v penězích, pokud ji nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Srov. § 31a odst. 2 zákona OdpŠk.
Při posuzování nemajetkové újmy způsobené *nesprávným úředním postupem* se přihlédne *zejména* k celkové délce řízení, složitosti řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům, postupu orgánů veřejné moci během řízení a významu předmětu řízení pro poškozeného. Srov. § 31a odst. 3 zákona OdpŠk.

[237] O těch byl dříve spor v tom smyslu, jestli je nárok poškozeného na náhradu nákladů zastoupení bez ohledu na to, zda mu vznikla ještě jiná škoda, než ta spočívající *jen* v nákladech řízení. Tomu přisvědčil ÚS v řízení o stížnosti srov. nález ÚS sp. zn. I. ÚS 513/2002. (N 103/30 SbNU 46) ze dne 1. 7. 2003.

[238] Některé změny, které přinesla rekodifikace soukromého práva, při které byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen doposud účinný občanský zákoník z roku 1964 se tak promítají (prostřednictvím § 26 zákona OdpŠk) i do oblasti odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Pojetí škody se posunulo, škodou se rozumí pouze materiální újma, vedle které je ještě nemateriální újma. U nemateriální újmy ještě není judikatura tolik rozvinutá ve vztahu k občanskému zákoníku, ale je rozvinutá ve vztahu k nemateriální újmě dle zákona OdpŠk.

[239] Sjednocující stanovisko občankoprávního a obchodního kolegia NS sp. zn. Cpjn 206/2010 (R 58/2011) ze dne 13. 4. 2011.

výkladu ustanovení § 13 odst. 1 a § 31a zákona Odpšk v případě nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Další významnou pomůckou pro rozhodovací praxi je Metodika NS k odškodňování nemajetkových újem § 2958 OZ.[240]

Judikatura ESLP trvale významně ovlivňuje jak rozhodování národních soudů, tak je její vliv znatelný i v úpravách právního zakotvení v různých oblastech, i v odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Ministerstvo spravedlnosti ČR vydalo Manuál pro aplikaci zákona OdpŠk na případy odškodňování průtahů v řízení.[241] Tato metodika je vypracována na základě EÚLP a judikatury ESLP, kde jsou přehledně vyčteny základní faktory ovlivňující délku řízení (složitost, chování stěžovatele, postup orgánů veřejné moci, význam předmětu řízení pro stěžovatele).

### 4.3.7 Uplatnění nároku

Postup pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci se liší podle právního důvodu vzniku tohoto nároku:

- *nezákonné rozhodnutí,*
- *nesprávný úřední postup,*

Pokud jde o nárok na náhradu škody způsobené *nezákonným rozhodnutím*, je nejprve třeba[242] dosáhnout prostředky v civilním, trestním nebo správním soudnictví, případně ústavní stížností, *zrušení předmětného rozhodnutí (pro jeho nezákonnost).* Tento požadavek, spolu s požadavkem na *využití všech procesních prostředků* v § 8 odst. 3 zákona OdpŠk, má v praxi dalekosáhlé důsledky pro poškozeného co se týče *možnosti* uplatnění nároku na náhradu škody a také *doby*, která uběhne od samotné škodní události (nezákonné rozhodnutí) do samotného nahrazení škody – srov. text v poznámce.[243] V této souvislosti si dovolím říci, že považuji za nesprávné, že neexistuje v

[240] K 31. 12. 2013 (v souvislosti s rekodifikací soukromého práva, srov. závěrečná ustanovení, § 3080 OZ) byla zrušena Vyhláška č. 440/2001 Sb. o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění
Tím ztratila soudní praxe vodítko pro určení výše náhrady. Nejvyšší soud proto ve spolupráci se Společností medicínského práva, zástupci pojistitelů a dalších právnických a lékařských profesí Metodiku k odškodňování nemajetkových újem podle § 2958 OZ. Byť tato metodika nemá právně závazný charakter, je pomůckou k naplnění zásady slušnosti ve smyslu § 2958 OZ. NS doporučil soudům, aby metidiku využívaly.

[241] Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/20006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení.

[242] Srov. § 8 odst. 1 zákona OdpŠk: „Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem."

[243] *Exkurz: cesta poškozeného ke zrušení/změně nezákonného rozhodnutí:*
Pokud jde o rozhodnutí v občanském soudním řízení (postup dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále jen *"OSŘ"*), poškozený má proti (budoucímu *nezákonnému*) rozhodnutí řádný opravný prostředek odvolání (srov.§ 201 a n. OSŘ), musí proběhnout řízení o tomto prostředku a soud II. instance musí o opravném prostředku rozhodnout. Soud II. instance může původní rozhodnutí potvrdit (bylo správné), změnit (za určitých podmínek) nebo zrušit a vrátit I. instanci k dalšímu projednání, postoupit jinému soudu nebo zastavit řízení pro nedostatek podmínek řízení. U pravomocných rozhodnutí má poškozený mimořádný opravný prostředek dovolání (§ 236 a n. OSŘ), případně žalobu pro zmatečnost nebo na obnovu řízení – srov. § 228 a n. OSŘ). Dovolání není přípustné pro všechna pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, ale jen ta, u kterých to zákon připouští. Soud může dovolání odmítnout (§ 243c OSŘ) a nezabývá se jím dále, nebo se jím dále zabývá a rozhodne: zamítne

rámci řízení, ve kterých *také* může poškozený usilovat o změnu nebo zrušení nezákonného rozhodnutí, institut adhézního řízení o náhradu škody, jak jej známe v trestním řízení.

Je-li uplatňován nárok na náhradu škody vůči *státu*[244], je pro přiznání náhrady škody v řízení před soudem podmínkou, že poškozený nejprve *předběžně uplatní* svůj nárok u *úřadu* uvedeného v § 6 zákona OdpŠk.[245,246]

Je-li uplatňován nárok na náhradu škody vůči *ÚSC*, fáze předběžného projednání nároku odpadá.[247] To však neplatí v případě, že nezákonné rozhodnutí ÚSC v samostatné působnosti bylo vydáno v řízení, na něž se *vztahují předpisy o správním*

---

dovolání (rozhodnutí odvolacího soudu bylo správné), změní rozhodnutí nebo zruší rozhodnutí, nebo zruší rozhodnutí a vrátí věc odvolacímu soudu případně soudu I. instance k dalšímu řízení. Tento řetězec může pokračovat v případě, že rozhodnutím(i) byla porušena základní práva nebo svobody jednotlivce, který má stížnost k Ústavnímu soudu a v jejím rámci se může domáhat zrušení takového rozhodnutí. Ani tady to skončit nemusí, ještě má poškozený stížnost k ESLP.

Pokud jde o rozhodnutí v trestním řízení (podle zákona č. 141/1961 Sb., trestním řízení soudním (trestní řád), dále jen *"TŘ"*), poškozený má řádné opravné prostředky odvolání podle § 245 TŘ, stížnost podle § 141 TŘ, nebo odpor podle § 314g TŘ. Dále má mimořádné opravné prostředky dovolání dle § 265a TŘ a může za určitých podmínek podat návrh na obnovu řízení podle § 277 TŘ a pokud ji soud povolí, řízení se obnoví. Mimořádný prostředek stížnost pro porušení zákona dle § 266 TŘ poškozený nemá, ten má jen ministr spravedlnosti (ale může se na ministra spravedlnosti obrátit a navrhnout mu, aby v jeho případě prostředek využil – ten může, ale nemusí návrhu vyhovět).

Pokud jde o rozhodnutí ve správním řízení (postup dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dále jen *"SŘ"* - odhlížím od případné zvláštní zákonné úpravy toho kterého zvláštního řízení), má poškozený proti rozhodnutí řádný opravný prostředek odvolání dle § 81 a n. SŘ, nebo, v případě rozhodnutí, kt. vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, rozklad dle § 152 SŘ a odpor proti příkazu dle § 150. Dále je zde možnost přezkumu v řízení dle § 94 SŘ, který je ale dozorčím prostředkem, není nárokový, ale poškozený může navrhovat jeho zahájení. Mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení dle § 100 SŘ, pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy a nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení.

Pokud tento postup selže, nastupuje ochrana správního soudnictví (podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen "SŘS"). Proti rozhodnutí správního orgánu má poškozený žalobu podle § 65 a n. SŘS, kterou se domáhá zrušení rozhodnutí, případně vyslovení jeho nicotnosti. Shledá-li správní soud žalobu důvodnou (nezamítne-li žalobu), v rozsudku dotyčné rozhodnutí zruší pro nezákonnost nebo vady řízení, nebo zjistil-li, že správní orgán překočil meze správního uvážení nebo jej zneužil. Kromě toho má soud moderační právo snížit nebo zrušit trest za správní delikt. Zrušuje-li rozhodnutí, které je žalobou napadeno, může podle okolností zrušit i rozhodnutí orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.

Proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu má poškozený kasační stížnost dle § 102 SŘS, kterou se může domáhat zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, vyjma z důvodů nepřípustnosti dle § 104 SŘS a z důvodů nepřijatelnosti dle § 104a SŘS. Nepřípustná je mj. kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu (kasační stížnost směřuje jen proti výrokům rozhodnutí správního soudu) – srov. § 104 odst. 2 SŘS. Dále je kasační stížnost nepřípustná, opírá-li se o jiné důvody než jmenované v § 103 SŘS – nezákonnost, vady řízení, zmatečnost řízení, nepřezkoumatelnost rozhodnutí a nezákonnost odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. Kasační soud rozsudkem (§ 110 SŘS) zruší rozhodnutí správního soudu a věc mu vrátí k dalšmu řízení anebo rozhodne sám o nicotnosti, zrušení opatření obecné povahy. Jinak stížnost zamítne (správní soud rozhodl správně).

Ve všech výše uvedených „instancích" může dojít ke *zrušení nebo změně rozhodnutí*, které poškozený považuje za nezákonné. Dosáhne-li poškozený uvedenými prostředky změny nebo zrušení (nezákonného) rozhodnutí, splnil *teprve* předpoklad pro vznik nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Je třeba si uvědomit, že tento jeden odstavec ve zkratce vyjádřil velice dlouhou a složitou cestu s nejistým výsledkem u vyslovení „nezákonnosti rozhodnutí". Tato cesta trvá roky.

244 Podmínka předběžného projednání nároku je stanovena jak u nezákonného rozhodnutí tak u nesprávného úředního postupu po novele zákona OdpŠk zákonem č. 160/2006 Sb. Dřívější úprava tuto podmínku stanovila jen u nezákonného rozhodnutí. Podle důvodové zprávy k zákonu 160/2006 Sb. je toutu úpravou zdůrazněn zájem na mimosoudním řešení věci a to zejména v souvislosti s úpravou odškodnění nemateriální újmy za průtahy a s očekávaným zvýšeným nápadem věcí – toto očekávání se v praxi naplnilo.

245 Zákon OdpŠk v § 6 zakotvuje působnost *úřadů* - vyjmenovaných ministerstev a jiných ústředních správních úřadů - jednat jménem státu ve věcech náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách. Ministerstvo spravedlnosti má generální působnost - odpovídá za agendu škod v občanském soudním řízení, v trestním řízení a další oblasti, ze kterých je největší nápad věci. Jiné úřady (speciální působnost) zastupují stát ve věcech podle odvětví státní správy a není-li možno příslušný úřad takto určit, je příslušné Ministestvo financí. To má taktéž značný nápad věci.

246 Pokud nebyl nárok předběžně uplatněn u úřadu, šlo by v řízení před soudem o nedostatek podmínek řízení, který ale soud odstraní postupem podle § 103 a § 104 odst. 2 OSŘ. Nepodaří-li se odstranit, řízení zastaví. Srov. usnesení NS sp. zn. 30 Cdo 3226/2013 ze dne 31. 3. 2014. Výjimečně se předběžné projednání u úřadu nevyžaduje, jestliže nárok uplatněný u soudu přesahuje nárok uplatněný u úřadu a pokud žalovaná dala najevo, že jej vůbec uspokojit nehodlá, nebo když soud prvního stupně nedostatek podmínek řízení včas nerozpoznal. Srov. usnesení NS sp. zn. 30 Cdo 2560/2014 ze dne 26. 4. 2016.

247 Srov. § 14 ve spojení s § 6 zákona OdpŠk. Jinak zákon Odpšk o uplatnění nároku vůči ÚSC mlčí (uplatnění nároku vůči státu upravuje oddíl čtvrtý, § 14 a 15 zákona OdpŠk). I v těchto případech by měl poškozený svůj nárok uplatnit nejdříve u ÚSC a pokusit se věc vyřešit mimosoudní cestou. Tento postup není (dle zákona OdpŠk) podmínkou pro přípustnost projednání nároku před soudem.

*řízení*[248]. Na takové případy se ustanovení § 8 zákona OdpŠk vztahují a úprava je tedy stejná, jako v případě uplatnění nároku vůči státu.

Postup uplatnění nároku není nijak formalizován.[249] Poškozený v *žádosti*[250], kterou se u *úřadu* domáhá náhrady škody, vylíčí skutkově, jak ke škodě došlo (kterým nezákonným rozhodnutím, jakým nesprávným úředním postupem), jaká je příčinná souvislost, a vyčíslí svůj nárok - škodu (materiální, nemateriální, náklady řízení). Nepředpokládá, se, že poškozený bude mít v předběžném projednání nároku právní zastoupení, protože podle § 31 odst. 4 zákona OdpŠk zákon nepřiznává poškozenému právo na náhradu nákladů zastoupení, které vznikly v souvislosti s *předběžným projednáním* u úřadu.[251]

Poškozenému není stanovena zákonem OdpŠk žádná lhůta k uplatnění nároku, je však omezen během promlčecí doby. Ta se staví ode dne uplatnění nároku do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu 6 měsíců.

Je důležité správně rozpoznat, který *úřad* je ten správný, protože:

- jen u něj lze uplatnit nárok,[252] tento úřad nárok projedná[253] a může náhradu škody přiznat (bez pokračování věci k projednání před soudem),
- tento úřad bude za stát jednat v řízení před soudem (nestanoví-li zvláštní předpis jinak)[254]

Potom v rámci *úřadu* bude *předběžně projednán nárok*[255] na odškodnění. Zákon nestanoví lhůtu na projednání úřadem, ale stanoví, že úřad musí škodu nahradit do šesti

[248] Srov. § 21 odst. 1 zákona OdpŠk: „Pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím územního celku v samostatné působnosti vydaným v řízení, na něž se vztahují předpisy o správním řízení, platí obdobně ustanovení § 8.“ Jedná se o obsolentní ustanovení.

[249] Tím spíše to platí v případě regresních nároků. Srov. následující kapitoly.

[250] Nejedná se o žádost dle § 44 SŘ a neaplikuje se postup podle části II. a III. SŘ. Projednání nároku před úřadem není formálně upraveno a na jeho konci úřad nevydává žádné rozhodnutí ve smyslu II. a III. části SŘ. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 258/2015 (R 89/2017) ze dne 12. 4. 2015.

[251] Tedy předžalobní náklady (na fázi předběžného projednání nároku) nelze žádat ani posléze u soudu, jako náklady předžalobní výzvy (§ 142a OSŘ) podle § 151 OSŘ. Zdůvodňuje se to tím, že v případě nároku podle zákona OdpŠk není předžalobní výzva nezbytná (nezbytný náklad) „právě s ohledem na speciální právní úpravu předžalobního projednání nároku”. Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 280. Srov. též rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1728/2011.
Ústavní soud posuzoval ústavnost tohoto ustanovení a uzavřel, že, jak už se k záležitosti rozhodování soudů o nákladech řízení opakovaně vyjádřil, tato problematika (resp. odpovídající procesní nároky či povinnosti) zpravidla nemůže být předmětem ústavní ochrany, neboť samotný spor o náhradu nákladů řízení, i když se může citelně dotknout některého z účastníků řízení, obvykle nedosahuje intenzity zakládající porušení jejich základních práv a svobod.” Srov. usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 445/16 ze dne 23. 8. 2016.
Odškodnění postupem podle zákona OdpŠk i ve fázi předběžného projednání nároku u úřadu je dle mého názoru pro poškozené – právní laiky – příliš složité (právně i administrativně) a těžko se bez právní pomoci obejdou. Za současného stavu judikatury musí si tedy sami zvážit, jestli „investují” už v této fázi do právního zastoupení s vědomím, že tyto náklady se jim nevrátí a to i v případě úspěchu v řízení před soudem.

[252] Srov. § 14 odst. 1 zákona OdpŠk. Uplatní-li poškozený nárok u nepříslušného úřadu, tento jej postoupí příslušnému úřadu ale účinky předběžného uplatnění nároku jsou poškozenému zachovány – srov. § 14 odst. 2 zákona OdpŠk.

[253] Úřad v této roli nejedná jako státní orgán (mocensky), ale zastupuje stát (stát a poškozený jsou v rovnocenném postavení).

[254] Srov. § 6 odst. 6 zákona OdpŠk.

[255] Zákon OdpŠk pojem *projednání* nepoužívá, pouze v § 14 odst. 2 stanoví podmínku předběžného *uplatnění nároku* u úřadu pro případné uplatnění nároku u soudu. “Žádost” o odškodnění a její vyřizování není postupem dle části II a III. Správního řádu. Používám proto pojem *projednání*.

měsíců od uplatnění. Z toho plyne, že do šesti měsíců musí nárok nejdříve posoudit i rozhodnout o něm. V praxi mají úřady s dodržením lhůty problém.

Úřad nárok poškozeného prověří, posoudí a sdělí poškozenému, zda nárok hodlá uspokojit zcela nebo zčásti nebo jej zamítá.[256]

Smyslem předběžného projednání nároku je poskytnout úřadu lhůtu na uspokojení poškozeného smírou cestou.[257] Dále tato právní úprava má přispět ke koncentraci projednávaných nároků v ústředí správy a sjednocování aplikace zákona OdpŠk.[258]

Je otázka, jak úřad, resp. jednotlivé úřady v porovnání mezi sebou, v praxi postupují při posuzování nároku na odškodnění. V rámci svého empirického výzkumu jsem se zajímala i o tuto otázku. Stručně řečeno, postupy se různí.[259]

V souvislosti s tím nelze přehlédnout Desatero dobré praxe při posuzování žádosti o odškodnění, které je doporučením Veřejného ochránce práv[260] (dále jen „V*OP”*). VOP vyrozuměl[261] v roce 2010 vládu ČR ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění dle zákona OdpŠk. Ve vyrozumění VOP shrnul svá *zjištění* ze správní praxe a vydal konkrétní doporučení ke zlepšení *Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup*.[262] Vláda k vyrozumění VOP vydala usnesení,[263] kterým mj. doporučuje členům vlády, vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a vedoucím jiných správních úřadů přiměřeně dodržovat postup uvedený v Desateru.[264]

Přizná-li úřad nárok na náhradu škody, musí ji nahradit do šesti měsíců od uplatnění nároku. Nebyl-li nárok poškozeného *plně* uspokojen do šesti měsíců od uplatnění nároku, může se poškozený (až teď) domáhat náhrady škody soudní cestou.[265]

---

256 V praxi, z pohledu statistik, je nejčasteji nárok úřadem zamítnut.

257 Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon 82/1998 Sb.

258 Srov. ČERVENÁ, Renata. *Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*. Str. 32.

259 Srov. kap. 6.4.

260 Veřejný ochránce práv (dále jen „VOP“) podle zákona o veřejném ochránci práv působí mj. k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Je také povolán postihovat případy, kdy úřady nejednají podle principů dobré správy. Srov. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

261 Srov. Veřejný ochránce práv. Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění ze dne 10. 11. 2010.
V roce 2012 zaslal VOP vládě další vyrozumění ke stejné problematice, kde shrnuje další poznátky z aplikační praxe. K tomu se později vrátím. Srov. Veřejný ochránce práv. Doporučení ke změně zákona č. 82/1998 Sb. ze dne 12. července 2012.

262 Jeho cílem je též informovat žadatele, co mohou po ministerstvu požadovat, jak má ministerstvo postupovat. Současně tím dává najevo, na základě jakých kritérií bude správnost postupu ministerstev posuzovat. Srov. Veřejný ochránce práv. Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění ze dne 10. 11. 2010.

263 Srov. usnesení Vlády ČR č. 593/2012 ze dne 15. 8. 2012.

264 Srov. § 21 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon: „Ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.“

265 Srov. § 15 odst. 2 zákona OdpŠk: „Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.“

### 4.3.8 Promlčení

Obecná úprava institutu promlčení je zakotvena občanským zákoníkem (§§ 609 – 653). Základní koncepce v OZ je shodná s koncepcí promlčení v zákoně OdpŠk v §§ 32 až 35. Zákon OdpŠk však speciálně upravuje počátek běhu a délku promlčecích dob.[266] *Subjektivní promlčecí doba* je stanovena v délce 3 roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá (§ 32 odst. 1 zákona OdpŠk).

U škody způsobené *nezákonným rozhodnutím* (je nejprve třeba docílit zrušení takového rozhodnutí) běží promlčecí doba ode dne doručení (oznámení) *zrušovacího rozhodnutí* (§ 32 odst. 1, věta druhá zákona OdpŠk).

*Objektivní promlčecí doba* trvá deset let ode dne, kdy poškozenému bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, *kterým byla způsobena škoda* (§ 32 odst. 2 zákona OdpŠk). To neplatí, byla-li způsobena škoda na zdraví (pak plyne jen subjektivní promlčecí doba). U škody způsobené *nesprávným úředním postupem* se objektivní promlčecí doba neuplatní.[267]

Nárok na *přiměřené zadostiučinění* za vzniklou nemajetkovou újmu má speciální konstrukci promlčení (§ 32 odst. 3 zákona OdpŠk). Subjektivní promlčecí doba je jen šest měsíců ode dne, kdy se poškozený o nemajetkové újmě dozvěděl a objektivní promlčecí doba je deset let (od právní skutečnosti, která zakládá nárok). K promlčení dojde s uplynutím dřívější z nich.[268]

U *nesprávného úředního postupu* (§ 13 odst. 1, § 22 odst. 1 zákona OdpŠk) objektivní i subjektivní dobu promlčení modifikuje § 32 odst. 3 zákona OdpŠk tak, že neskončí dříve, než šest měsíců od ukončení řízení, při němž ke škodě došlo.[269]

Je důležité zmínit, že (subjektivní i objektivní) promlčecí doba se *staví* po dobu předběžného projednávání nároku a to dnem uplatnění nároku u úřadu. Znovu se rozběhne buď skončením předběžného projednání nároku (dříve než za 6 měsíců) nebo po uvedených šesti měsících, během nichž má úřad poškozeného uspokojit.

[266] V souvislosti s rekodifikací soukromého práva, OZ důsledně rozlišuje doby a lhůty. V případě promlčení jde dle OZ o lhůtu (k uplatnění práva). Dle zákona OdpŠk jde o doby. Přidržuji se terminologie zákona OdpŠk.

[267] Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1793/2004 ze dne 30. 8. 2006.

[268] Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1896/2009 ze dne 19. 1. 2011.

[269] Tím se podtrhuje význam pohledu na řízení jako jeden celek, protože náhradu nemajetkové újmy lze požadovat do 6 měsíců od skončení řízení i tehdy, kdy nastaly průtahy jen v některých dřívějších fázích řízení. Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 385.

### 4.3.9 Uplatnění nároku u soudu

Pokud úřad do šesti měsíců od uplatnění nároku v rámci předběžného projednání nároku poškozeného zcela neuspokojí, má poškozený žalobu,[270] se kterou se obrací na civilní soud[271] podle části II. a III. OSŘ.[272] Marným uplynutím lhůty (6 měs.)[273] se úřad coby dlužník dostává do prodlení, ode dne následujícího má povinnost platit úrok z prodlení.[274] U ÚSC lhůta pro předběžné projednání nároku stanovena není, povinnost k plnění nastane den následující po doručení výzvy poškozeného k plnění.[275]

Místně příslušným soudem je obecný soud žalovaného (§ 84 OSŘ). V případě státu je příslušný okresní soud, v jehož obvodu má organizační složka, která za stát jedná, sídlo (§ 85 odst. 5 OSŘ).[276]

Žalovaným je nositel odpovědnosti (stát, ÚSC), nikoliv vykonavatel veřejné moci – ten nemá právní osobnost a soud by musel řízení zastavit pro nedostatek podmínek řízení. Je tedy důležité správně označit žalovaného, tedy stát (žalovanou je Česká republika) nebo ÚSC a nikoliv úřad, který je pověřen předběžným projednáním nároku.[277][278]

Další průběh řízení není v tomto případě nijak odlišný od běžného civilního řízení. V rozhodnutí soud přizná (zcela nebo zčásti) poškozenému nárok na náhradu škody a prohlásí nezákonnost rozhodnutí či nesprávnost úředního postupu[279]. Nebo soud žalobu zamítne.[280]

Oproti dřívější právní úpravě soudních poplatků, kdy tato žaloba byla od soudního poplatku osvobozena, je s účinností od 30. 9. 2017 řízení o náhradu škody

---

[270] Srov. § 15 odst. 2 zákona OdpŠk: „Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.“
Podá-li poškozený žalobu bez předběžného projednání, soud vadu odstraní postupem podle § 104 odst. 2 a vyzve žalovaného k vyjádření k žalobě. Stejně tak, pokud úřad v předběžném projednání nárok zamítl, nebrání soudu, aby vyzval žalovaného k vyjádření k žalobě podle § 114b OSŘ. Srov. rozsudek NS sp. zn. 798/2003 ze dne 22. 4. 2004.

[271] Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že o nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, rozhodují soudy v občanském soudním řízení. Srov. např. usnesení NSS sp. zn. 56/2003 ze dne 27. 2. 2003, usnesení NSS sp. zn. Na 12/2005 ze dne 11. 5. 2005.

[272] Předpokladem odpovědnosti je vzniklá škoda, tzn. že nejpozději v době, kdy soud o věci rozhoduje (srov. § 154 odst. 1 OSŘ) musí škoda existovat. Pokud by tomu tak nebylo, šlo by o předčasnou žalobu, kterou soud zamítne. Změní-li se později okolnosti (škoda vznikne), není předchozí rozhodnutí překážkou rei iudicata.

[273] Ústavní soud se k této lhůtě vyjádřil, že lhůta je přiměřená době, ve které byl zákon OdpŠk přijat, nicméně, že veřejná správa prodělala za uplynulé destiletí kvalitativní skok a že ÚS očekává, že zákonodárce v blízké době lhůtu zkrátí. (To se dodnes nestalo.) Srov. nález ÚS sp. zn. II. ÚS 1612/09 ze dne 23. 2. 2010. V tomto nálezu ÚS odmítl návrh na zrušení § 15 zákona OdpŠk.

[274] Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2060/2001 ze dne 24. 4. 2003, obdobně rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2328/2004 ze dne 15. 12. 2005.

[275] Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1523/2004 ze dne 27. 7. 2005.

[276] Poškozený může zvolit i soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu újmy (§ 87 odst. 1 písm. b) OSŘ).

[277] Konkrétní osoby, které budou stát nebo ÚSC v řízení zastupovat upravuje § 21a a § 21b OSŘ.

[278] Soud má povinnost sám začít jednat s příslušnou organizační složkou státu. Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 187.

[279] Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 2742/2009 ze dne 10. 3. 2011, nebo rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 401/2010 ze dne 20. 10. 2011.

[280] Zamítne vždy, pokud žalovaný uplatní námitku promlčení.

způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem zpoplatněno.[281]

### 4.3.10 Další možný postup

Pokud civilní soud žalobě poškozeného nevyhoví, přece jen má poškozený ještě další možnosti.

*Ústavní stížnost*

Bylo-li *fyzické nebo právnické osobě* zásahem orgánu veřejné moci porušeno základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem, může se se *stížností* obrátit na Ústavní soud, aby v nálezu vyslovil jaké ústavně zaručené právo bylo porušeno a jakým zásahem orgánu veřejné moci k tomuto porušení došlo a aby zrušil napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci.[282]

Bylo-li nezákonným zásahem státu porušeno zaručené právo *územního samosprávného celku* na samosprávu, zastupitelstvo územního samosprávného celku se může s obdobnou stížností,[283] jakou má fyzická nebo právnická osoba, obrátit na Ústavní soud.

---

[281] Srov. položku 8a sazebníku poplatků v zákoně ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Soudní poplatek činí 2 000 Kč.

[282] *Ústavní stížnost* podle § 72, odst. 1. písm a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci (dále jen „zásah orgánu veřejné moci“) bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem (dále jen „ústavně zaručené základní právo nebo svoboda“).
Ústavní stížnost je *nepřípustná*, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3); to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřípustný z důvodů závisejících na jeho uvážení (§ 72 odst. 4). Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, i když není splněna podmínka vyčerpání procesních prostředků, jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo, nebo v řízení o podaném opravném prostředku podle odstavce 1 dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma.
Vyhoví-li Ústavní soud ústavní stížnosti, vysloví v nálezu (§ 82 zákona o ÚS), které ústavně zaručené právo nebo svoboda a jaké ustanovení ústavního zákona byly porušeny a jakým zásahem orgánu veřejné moci k tomuto porušení došlo a zruší napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci, nebo jestliže porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody spočívalo v jiném zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí, zakáže tomuto orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením.

[283] Podle § 72 odst. 1. písm b) zákona o Ústavním soudu, může stížnost podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku (dále jen “územní samosprávný celek“) podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu.

*Stížnost k ESLP*

Pokud ani doposud popsaným postupem nedocílí poškozený náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci, má stížnost k ESLP[284] podle EÚLP. Stížností lze napadat jednání (činnost nebo nečinnost) orgánů státu, který uznal pravomoc soudu.[285] Stěžovatel musí nejdříve vyčerpat vnitrostátní právní prostředky, což v případě ČR zahrnuje i řízení o stížnosti u Ústavního soudu. Do šesti měsíců od rozhodnutí ÚS je třeba stížnost k ESLP podat. Pokud soud stížnost neodmítne, rozhodne rozsudkem, kterým konstatuje porušení konkrétního článku EÚLP.[286] V rozsudku může ESLP přiznat poškozenému přiměřené zadostiučinění. Rozhodnutí ESLP je konečné a pro signatářské státy závazné.

## 4.4 Co není upraveno

Již dříve (srov. kap. 3.1.4.) jsem pojednala o subjektech veřejné moci. Výčet vykonavatelů není taxativní, jak zjistíme výkladem pojmů výkon veřejné moci, výkon státní moci, výkon jiné veřejné moci. Za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci podle zákona OdpŠk odpovídají jen stát a ÚSC. Je zde ale množina subjektů, které taktéž jsou vykonavateli veřejné moci, u kterých odpovědnost za škodu (subjektu, jehož veřejnou moc vykonávají) zákon OdpŠk ani jiný zákon obecně neřeší.[287]

Ústavní soud se k tomu vyslovil ve svém nálezu, že „nebýt čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, provedeného zákonem č. 82/1998 Sb., neexistoval by ve vnitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Již z citovaných článků Listiny základních práv a svobod plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace; důvodem je - na rozdíl od jiných subjektů práva - zvláštní funkce veřejné správy, specifické vztahy a situace, v nichž působí. Automatická aplikabilita právní úpravy odpovědnosti za škodu vyjádřené v občanském zákoníku jakožto základním kodexu upravujícím soukromoprávní vztahy je tak vyloučena.“[288]

[284] O ESLP a EÚLP jsem psala již v kap. 4.2. Judikatura ESLP je bohatá a zajímavá. Nemám však prostor se jí blíže věnovat, když tato problematika je taktéž hodna samostatného diplomového úkolu.

[285] Tento prostředek je hojně využíván, i když většina stížností je odmítnuta pro nepřijatelnost. Nejčastějším důvodem stížností z ČR je nepřiměřená délka řízení.

[286] Vnitrostátní rozhodnutí se rozsudkem ESLP neruší. K tomu je třeba využít návazné vnitrostání úpravy.

[287] Srov. KOPECKÝ, Martin. Civilní odpovědnost za výkon veřejné moci. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu.* Str. 135 a n.

[288] Srov. nález ÚS sp. zn. II. ÚS 1612/09 (N 33/56 SbNU 373) ze dne 23. 2. 2010.

Takovým případem je

- moc *zákonodárná* a
- *samospráva jiná*, než územní

### 4.4.1 Legislativní újma

Zatím nevyřešena, ale hojně debatovaná,[289] je otázka odpovědnosti státu za škodu způsobenou činností, případně nečinností, zákonodárce, zkráceně *legislativní újmu.*[290] O odpovědnosti zákonodárce v souvislosti s plněním povinností členského státu EU jsem už pojednala v kap. 4.2.2.

Podle judikatury není vlastní legislativní činnost zákonodárné moci výkonem veřejné moci. Tím, že parlament přijme právní úpravu nebo naopak se neusnese na právní úpravě nějaké otázky (tedy je činný nebo nečinný) nemůže být založen vztah odpovědnosti za výkon veřejné moci. Zásadní je v této otázce rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 (R 7/2008) ze dne 31. 1. 2005, podle kterého „Proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu PČR není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům.“ Ústavní soud též vyloučil z odpovědnosti veřejné moci za škodu vlastní činnost zákonodárce.[291]

Argumenty uplatňované v debatách proti nároku na náhradu škody v případě legislativní újmy „vycházejí z velké části z určitých státoprávních představ, které nejsou aktuální.“[292]

---

[289] Dokonce se někdy v této souvislosti používá příměr o otevírání Pandořiny skříňky. Srov. např. aktuální téma klientů H-systému, zda by měl nebo neměl stát převzít odpovědnost za škodu v případě bývalých klientů (kořeny kauzy sahají do 90. let min. století), protože selhal celý systém. Jak ale naložit s ostatními podobnými případy? V minulosti zde byl podobný případ s poškozenými klienty jiných soukromoprávních subjektů. Byl přijat speciální zákon, (č. 319/2001 Sb.) obsahující i speciální ustanovení o odškodnění státem. Toto ustanovení pro mj. rozpor s materiálném ohniskem ústavy a pro nedodržení legislativního procesu (přílepky) ÚS zrušil. Srov. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349) ze dne 15. 2. 2007.

[290] Přitom podle čl. 2 odst. 1 Ústavy je státní moc vykonávána prostřednictvím orgánů moci *zákonodárné*, výkonné a soudní. Taktéž čl. 36 odst. 3 LZPS hovoří „o jiném státním orgánu“.

[291] Srov. nález ÚS IV. 1521/2010 z 9. 2. 2011. Oproti tomu v případě, že v činnosti zákonodárce došlo k chybě technicko-organizačního charakteru, spočívající v tom, že byl vyhlášen jiný text zákona, než který byl schválen, ústavní soud v nálezu konstatoval, že šlo o nesprávný úřední postup; srov. nález ÚS sp. zn. I. ÚS 245/98 (N 128/15 SbNU 221) ze dne 22. 9. 1999.

[292] Srov. TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří et al. *Odpovědnost státu za legislativní újmu. Staatshaftung für legislatives Unrecht.* Str. 13-35.

### 4.4.2 Samospráva jiná, než územní

Samosprávu jinou, než územní, lze členit na profesní a ostatní samosprávu. Profesní samosprávou jsou pověřeny zvláštní veřejnoprávní korporace, profesní komory.[293] Lze rozlišit mezi těmi s povinným členstvím (členský přímus), jako podmínkou pro výkon určité profese (ty potom rozhodují o veřejných subjektivních právech členů a vykonávají tak veřejnou moc), oproti těm s nepovinným členstvím (i ty vykonávají veřejnou moc v rámci své samostatné působnosti). V obou případech je zde otázka, kdo odpovídá za škodu při výkonu veřejné moci. Zákon OdpŠk ani jiný zákon na tuto otázku neodpovídá. Speciální zákony často mlčí nebo jsou zde rozporné výklady v aplikační praxi.

Podle rozsudku Městského soudu[294] ve věci odpovědnosti za škodu způsobenou nevydáním ospovědčení k výkonu funkce odborného zástupce je odpovědný stát, protože Česká lékárnická komora vykonávala státní správu v přenesené působnosti (zákonem č. 220/1991 Sb.). Přitom z předpisů upravujících komory „neplyne, že by tyto komory vykonávaly na ně přenesenou státní správu, naopak s ohledem na princip decentralizace jsou zákonem jim svěřené úkoly veřejné moci součástí jejich samosprávy.“[295]

Případem profesní komory s povinným členstvím je Česká advokátní komora (dále jen *„ČAK“*). ČAK je samosprávnou stavovskou organizací všech advokátů.[296] V jejím rámci je zřízena kárná komise, jejíž senáty projednávají kárná provinění členů, a mohou ukládat kárná opatření.[297] Výsledkem kárného řízení může být pozastavení výkonu advokacie nebo vyškrtnutí ze seznamu advolátů. Tedy dotyčný advokát nesmí dočasně nebo trvale vykonávat povolání advokáta. V případě, že došlo k pochybení v rámci kárného řízení, může vznikout dotčenému advokátovi škoda (např. ušlý zisk). Kdo je subjektem, který za škodu odpovídá a měl by ji advolátovi nahradit?

V případu advokáta J. V., který uplatňoval nárok na náhradu škody podle zákona OdpŠk, spočívající v nezákonnosti a nepřiměřené délce kárného řízení (ve kterém byl nakonec kárné žaloby zproštěn): Soud prvního stupně dovodil odpovědnost státu za

[293] Např. zákon ČNR č. 220/1991 Sb. zřizuje Českou lékařskou komoru, Českou stomatologickou komoru a Českou lékárnickou komoru. Zákon č. 358/1992 Sb. zřizuje Notářskou komoru. Zákon č. 120/2001 Sb. zřizuje Exekutorskou komoru. Zákon č. 85/1996 Sb. zřizuje Českou advokátní komoru.

[294] Srov. rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 51 Co 304/2003 ze dne 7. 11. 2003.

[295] Srov. KOPECKÝ, Martin. *Civilní odpovědnost za výkon veřejné moci*. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu.* Str. 140.

[296] Srov. § 40 a n. zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

[297] Kárný řád ČAK upravuje vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 244/1996 Sb.
Kárným opatřením je napomenutí, veřejné napomenutí, pokuta až do výše stonásobku minimální měsíční mzdy stanovené zvláštním právním předpisem, dočasný zákaz výkonu advokacie uložený na dobu od šesti měsíců do tří let, a nebo vyškrtnutí ze seznamu advokátů.
Kárná komise nemůže rozhodovat o právech a povinnostech, pokud by tím zasahovala do pravomoci soudu, který může rozhodnout na základě včas podané žaloby, např. o náhradu škody, o vydání věci, o uložení povinnosti provést vyúčtování.

škodu vzniklou z kárného řízení, toto rozhodnutí odvolací soud potvrdil. Dovolací soud[298] došel též k názoru, že kárné řízení, vedené Českou advokátní komorou proti advokátovi podle zákona č. 85/1996 Sb., se považuje za výkon veřejné moci, který je způsobilý založit odpovědnost za škodu podle zákona OdpŠk. Dále ale v otázce odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu způsobenou advokátovi kárným řízením (jako analogickým s trestním stíháním) NS judikoval, že odpovědnost státu není založena. Ke stížnosti advokáta Ústavní soud rozhodl úplně naopak, když konstatoval, že kárné řízení sice lze považovat za výkon veřejné moci, ale že se nejedná o výkon státní správy (v přenesené působnosti), ale o výkon decentralizované veřejné správy – profesní samosprávy. A proto v tomto případě nelze uplatnit nárok podle zákona OdpŠk, protože ten zákon neupravuje.[299]

Mezi ostatní samosprávou (neúzemní) se uvádí především školská samospráva a akademická samospráva (vysoké školy). Nositelem veřejné moci zde není veřejnoprávní korporace, ale subjekt v řadě záležitostí nesamostatný, podléhající výkonu státní nebo samosprávné (územní) veřejné moci.[300]

[298] Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1758/2015, 30 Cdo 1711/2015 ze dne 16. 11. 2015.

[299] Srov. nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 3638/15 ze dne 28. 2. 2017. V nálezu se ÚS zabýval i svou judikaturou, kde konstatoval, že je poměrně obsáhlá v přezkumu rozhodnutí civilních soudů o nárocích dle zákona OdpŠk v souvislosti s rozhodováním správních orgánů (většinou jsou stížnosti odmítány pro zjevnou neopodstatněnost). V otázce, zda samotný výkon kárné odpovědnosti orgány profesní samosprávné korporace je způsobilý založit odpovědnost státu za škodu dle zákona OdpŠk však judikatura ÚS nedává odpověď.

[300] Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. Str. 342. Tuto problematiku zmiňuji pro úplnost, nemám však prostor se ji věnovat blíže.

# 5 Institut regresní úhrady

V této části práce se zaměřuji na otázku diplomového úkolu: *Jak je institut regresních úhrad zakotven pozitivním právem?*

Regresní úhrada (někdy též *„regres“* nebo *„postih“*) je běžným právním institutem, objevuje se na řadě míst v našem právním řádu v různých úpravách i formách[301] Pojem lze vyložit tak, že se jedná o právo požadovat náhradu za plnění poskytnuté jinou osobou.[302]Je spojen se závazky a jeho účelem je vynahradit[303] tomu, kdo plnil závazek nikoliv vlastní[304], co plnil.[305]

„Smyslem regresní úhrady je podle důvodové zprávy[306] zajistit, aby důsledky způsobené škody či nemajetkové újmy dopadly na ty subjekty, jež ji skutečně způsobily, svou činností, ačkoliv poškozenému škodu nahradil a zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu v penězích poskytl stát, který za ni podle právní úravy odpovídá. Zákon státu ukládá možnost, nikoliv povinnost regresní úhradu žádat, samozřejmě za splnění podmínek uvedených v § 16 až 18.“[307] Obdobně to platí pro územní samosprávné celky, které jsou druhým nositelem veřejné moci s regresním nárokem dle § 23 a § 24 zákona OdpŠk.

Nejvyšší soud v institutu regresních úhrad spatřuje nejen prostředek kompenzace škody, ale především prostředek k zajištění odpovědného plnění povinností osob vykonávajících veřejnou správu tak, aby nedocházelo k porušování práv osob, vůči kterým je veřejná moc vykonávána.[308]

Pokud stát a ÚSC odpovídají za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci absolutně, bez možnosti liberace, odpovídají za to, jak dobře nebo špatně plní své

---

301 Rozlišuje se mj. preventivní/předstih a subrogační/následná forma. Regresní úhrada dle zákona OdpŠk má formu subrogačního postihu. Srov. KNAPP, Viktor. KNAPPOVÁ, Marta. *Obecné otázky závazkového práva* ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl 3: Závazkové právo.* Str 73.

302 Srov. HENDRYCH, Dušan; BĚLINA, Miroslav; FIALA, Josef a kol. *Právnický slovník*. Str. 829.

303 Z toho důvodu se domnívám, že institut by měl být nazván „regresní náhrady“, obdobně jako např. v procesním právu se tradičně rozlišuje úhrada nákladů řízení (uhrazuje ten, kdo náklady nese) a náhrada nákladů řízení (nahrazuje ten účastník, který podle rozhodnutí orgánu veřejné moci má už uhrazené náklady dodatečně nahradit jinému účastníku).

304 Již předválečná nauka v této souvislosti hovořila o dluzích materiálně a formálně cizích či vlastních. Naproti tomu materiálně cizím dluhem je takový dluh, u kterého v konečném důsledku tíhu plnění osoba, jež ho plní, nést nemá. Z tohoto důvodu může (eventuálně musí) vykonat postih a uspokojit se vůči původnímu (primárnímu) dlužníku. Lze dále rozlišovat u této kategorie materiálně cizích dluhů dluhy formálně vlastní, kdy osoba poskytující plnění tento dluh plnit má (nebo v budoucnu bude mít povinnost splnit) a dluhy formálně cizí, kdy osoba poskytující plnění tuto povinnost nemá. Srov. ŠILHÁN, Josef. Komentář k § 1936 Občanského zákoníku. In HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo.* Obecná část (§ 1721 – 2054). Str. 953 – 954.

305 Teoretický výklad k závazkům, ke třem možným nástrojům vzniku regresu, jež český právní řád užívá srov. příslušné pasáže autorů v Komentář k § 1721, § 1879, § 1936. In HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník VI Závazkové právo. Obecná část (§ 1721 – 2054).*

306 Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb.

307 Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 200.

308 Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1328/2009 ze dne 5. 10. 2010.

pracovní povinnosti fyzické a právnické osoby. Je proto spravedlivé, že mají proti nim postih.[309]

## 5.1 Odpovědnostní vztah

Mezi nositelem a vykonavatelem veřejné moci může vzniknout odpovědnostní vztah[310] v případě, že nastane skutečnost, která založí odpovědnost nositele veřejné moci za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Touto skutečností je *nahrazená škoda* případně *nahrazený regres*. Za splnění určitých předpokladů nositelé veřejné moci mohou následně vymáhat na vykonavatelích veřejné moci náhradu plnění, kterým jako důsledek své absolutní odpovědnosti za výkon veřejné moci nahradili poškozeným osobám škodu z takové události vzniklou.

Odpovědnostní vztah mezi nositeli a vykonavateli veřejné moci takto vzniklý je soukromoprávní.[311] Odůvodněno je to tím, že zatímco při výkonu veřejné moci vznikají vztahy veřejnoprávní, vznikla-li přitom škoda, „mezi vykonavatelem veřejné moci a poškozeným vzniká závazkový právní vztah, v němž už žádné vrchnostenské postavení nemá, neboť tehdy už o právech a povinnostech účastníka nerozhoduje“.[312]

Žádnou speciální úpravu odpovědnosti za škodu v případě regresních úhrad nemáme pozitivně dánu.[313]

---

309 Právní úprava regresního postihu v zákoně OdpŠk je též v souladu se zásadou upravenou v § 2917 OZ, který stanoví, že kdo je povinen k náhradě škody způsobenou jinou osobou, *má proti ní postih.*

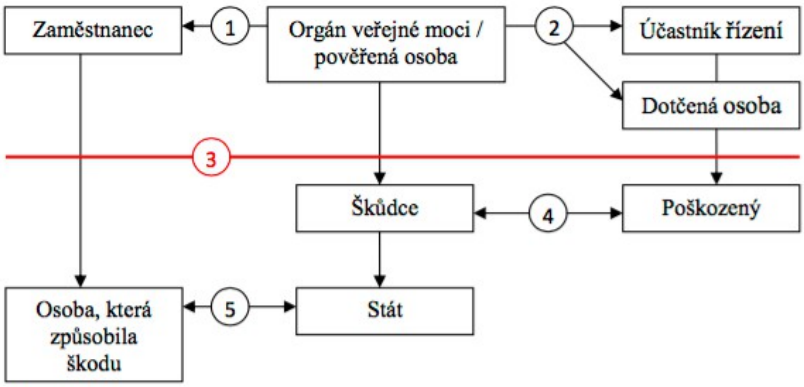
310 Právní teorie i judikatura má rozdílné názory na právní důvod vzniku tohoto vztahu, zda se jedná o cesi nebo derivativní způsob vzniku nebo o originární závazek. Na regresní úhradu je třeba pohlížet jako na nový závazek regresem odpovědné osoby, protože původní odpovědnostní vztah (závazek náhrady škody) zanikl splněním (nahrazením škody). Srov. KORBEL, František. *Komentář § 18.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 143.
Pro účely mé práce odhlížím od těchto právněteoretických debat.

311 Srov. zákon OdpŠk v § 26: „Pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem.“

312 Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 223.

313 „Z logiky věci vyplývá, že regresní fáze řešení odpovědnosti státu za škodu musí mít návaznost na úpravu samotné odpovědnosti a že není důvodu, aby se odpovědnostní vztah řídil jiným předpisem než následný regresní postih...“ Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 69/2006 ze dne 28. 2. 2008.

Odpovědnostní vztahy lze schématicky znázornit takto:




*Vysvětlivky:*

*1 – služební nebo pracovněprávní poměr;*

*2 – výkon veřejné moci ve vrchnostenském postavení – veřejnoprávní vztah;*

*3 – nesprávný úřední postup – vznik škody – příčinná souvislost;*

*4 – soukromoprávní vztah – objektivní odpovědnost;*

*5 – regresivní vztah úhrady – subjektivní odpovědnost.*

Schéma č. 2 – Odpovědnostní vztahy[314]

Regresní úhrada je konstruována *hierarchicky*, předpokládá buď jednostupňový nebo dvoustupňový postih.[315]

U dvoustupňového regresu ten, kdo nahradil újmu (stát, ÚSC) je oprávněn požadovat regres po subjektech, které újmu způsobily,[316] a tyto subjekty zase mohou uplatnit svůj regresní nárok na těch, kteří škodu skutečně způsobili.[317] Rozšiřuje se tak okruh oprávněných osob s regresním nárokem. Dvoustupňový postih upravuje § 17 odst. 3[318] zákona OdpŠk ve spojení s § 16.[319]

Jednostupňový postih se uplatňuje (jen jednou) v případě, že stát[320] nahradil škodu jako nositel odpovědnosti a má tak regres:

[314] Srov. MORAVEC, Marek. *Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.* Str. 14.

[315] Srov. KORBEL, František. *Komentář § 16.* I n IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 142.

[316] Např. stát nahradí škodu z činnosti notáře jako soudního komisaře.

[317] Např. notář jako úřední osoba bude požadovat náhradu od zaměstnance notářského úřadu.

[318] Podle § 17 odst. 3 zákona OdpŠk „Uhradily-li úřední osoby nebo územní celky v přenesené působnosti regresní úhradu státu, mohou požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.“

[319] Podle § 16 odst. 1 zákona OdpŠk „Nahradil-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily.“

[320] Poškozený má lepší právní a faktické postavení oproti obecné úpravě v OZ a zároveň je zde omezen občanskoprávní princip přímé odpovědnosti škůdce. Srov. KORBEL, František. *Komentář § 16.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 145.

- při výkonu státní správy v přenesené působnosti – tedy vůči ÚSC nebo jiné právnické nebo fyzické osobě, na které byla přenesena (§ 17 odst. 1)[321]
- při výkonu státní správy (nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup) soudce nebo státního zástupce – to ale jen tehdy, pokud vina byla zjištěna v kárném nebo trestním řízení.[322]

Bez ohledu na jedno- nebo dvoustupňový postih je osoba oprávněná k regresní úhradě označována v textu dále jen jako *„oprávněný“* a osoba povinná k regresní úhradě oprávněnému jako *„povinný“*.[323]

Zákon OdpŠk zakotvuje oprávnění požadovat regresní úhrady jednak mezi *státem* nebo *územním samosprávným celkem* (dále jen *„ÚSC”*) jako nositelem moci a odpovědnosti a *osobami, které veřejnou moc vykonávají* (jeden stupeň postihu). Vedle toho zákon OdpŠk upravuje ještě druhý stupeň postihu; o této konstrukci pojednávám o pár odstavců výše.

Podle vztahů, které při odpovědnosti za škodu dle zákona OdpŠk vznikají, lze rozlišit celkem *čtyři skupiny subjektů* oprávněných dle tohoto zákona požadovat za určitých podmínek regresní úhradu od *povinných*:

- stát vůči úředním osobám, ÚSC v přenesené působnosti a vůči osobám, které se podílely na vzniku škody (§ 16 odst. 1 a § 17 odst. 1[324])
- stát vůči ÚSC v samostatné působnosti (§ 16 odst. 2[325])
- ÚSC v samostatné působnosti vůči kraji nebo státu (§ 23[326])

---

[321] Podle § 17 odst. 1 „Nahradil-li stát škodu, ke které došlo při činnosti státního orgánu nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu od těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, pokud byli k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněni.“
Podle § 17 odst. 2 „Nahradil-li stát škodu, která vznikla z nezákonného rozhodnutí nebo z nesprávného úředního postupu, na nichž se podílel soudce nebo státní zástupce, nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu pouze tehdy, pokud byla vina soudce nebo státního zástupce zjištěna v kárném nebo trestním řízení.

[322] Právní úpravě povinných se podrobněji věnuji v příloze č. 1 této práce.

[323] V případě, že oprávněným je stát, může požadovat regresní úhradu např. po notáři nebo orgánu ÚSC v přenesené působnosti, atd.) a ten zase může uplatnit regresní nárok vůči té konkrétní osobě, která škodu způsobila (zaměstnanec notáře, úředník ÚSC).

[324] Podle § 16 odst. 1 zákona OdpŠk, „nahradil-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily.“

[325] Podle § 16 odst. 2 zákona OdpŠ „bylo-li rozhodnutí územního samosprávného celku přezkoumáno příslušným orgánem a následně byla rozhodnutí tohoto orgánu a územního samosprávného celku zrušena pro nezákonnost, může stát požadovat regresní úhradu na kraji, je-li příslušným orgánem orgán kraje, nebo na územním samosprávném celku.“

[326] Podle § 23 zákona OdpŠk „nahradil-li územní celek v samostatné působnosti škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, při jehož vydání se řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na kraji, je-li příslušným orgánem orgán kraje, nebo na státu, je-li příslušným orgánem orgán státu.“

- ÚSC v samostatné působnosti vůči osobám, které se podílely na vzniku škody (§ 24[327])

O povinných subjektech blíže pojednávám v Příloze č. 1 této práce.

## 5.2 Podmínky vzniku regresního nároku

Pro vznik regresního nároku oprávněného je v každém jednotlivém případě třeba, aby povinný byl *podle hmotného práva* za škodu odpovědný. Odpovědnost za škodu mu vznikne, jsou-li *kumulativně* splněny čtyři podmínky:

- povinný *porušil* právní povinnost,
- byla *nahrazena škoda* nebo *nahrazen regres*,
- je prokázána *příčinná souvislost* mezi porušením právní povinnosti povinného a škodou,
- je prokázáno *zavinění* za porušení právní povinnosti povinného.

### 5.2.1 Porušení právní povinnosti

První podmínkou pro vznik regresního nároku je *porušení právní povinnosti* uložené povinnému. Jde o protiprávní[328] jednání povinného, kterým způsobil škodu, kterou nositel odpovědnosti nahradil a o kterou v regresním nároku jde.

Jaké objektivní právo na povinného dopadá (stanoví jeho práva a povinnosti), záleží na tom, co konkrétně povinný dělá, kam je zařazen, jakou veřejnou moc vykonává.

Obecně může být porušením povinnosti nedodržení zákona, podzákonného předpisu, interní směrnice, pokynu, nečinnost.[329] Blíže se objektivním právem osob vykonávajících veřejnou moc zaobírám v příloze č. 1 této práce.

V této souvislosti si všimněme, že občanský zákoník zvyšuje standard odbornosti a péče pro osoby určitého postavení nebo povolání.[330]

[327] Blíže se jednotlivým povinným věnuji přříloze č. 1 této práce.

[328] Protiprávní = v rozporu s objektivním právem.

[329] Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 207.

[330] Je otázkou, zda se to u regresních úhrad prosadí. Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 207.
Srov. § 4 odst. 2 OZ: „Činí-li právní řád určitý následek závislým na něčí vědomosti, má se na mysli vědomost, jakou si důvodně osvojí osoba případu znalá při zvážení okolností, které jí musely být v jejím postavení zřejmé. To platí obdobně, pokud právní řád spojuje určitý následek s existencí pochybnosti.“
Srov. § 5 odst. 1 OZ: „Kdo se veřejně nebo ve styku s jinou osobou přihlásí k odbornému výkonu jako příslušník určitého povolání nebo stavu, dává tím najevo, že je schopen jednat se znalostí a pečlivostí, která je s jeho povoláním nebo stavem spojena. Jedná-li bez této odborné péče, jde to k jeho tíži.“

### 5.2.2 Nahrazená škoda nebo nahrazený regres

Druhou podmínkou vzniku nároku k regresní úhradě je *nahrazená škoda*: pokud stát nebo ÚSC (samostatná působnost) nahradil škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu po osobách (úřední osoby a ÚSC v přenesené působnosti), které škodu způsobily tím, že se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.[331] Toto je případ jednostupňového postihu.

V případě druhotného (dvoustupňového) regresního postihu je podmínkou vzniku nároku k regresní úhradě *nahrazený regres.* Zákon OdpŠk upravuje dva pasivně legitimované subjekty:

1. *Úřední osoby nebo územní celky v přenesené působnosti* - pokud nahradily regresní úhradu státu, mohou požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.[332]
2. *Územní celek v samostatné působnosti* - pokud zaplatil regresní úhradu, mlže požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.[333]

Předpokladem pro vznik regresního nároku je nahrazená škoda v rámci odpovědnosti státu nebo ÚSC v samostatné působnosti za škodu. Už jsem uvedla, že pro otázku *odpovědnosti za škodu* dle zákona OdpŠk je aplikována úprava závazků z deliktu podle OZ, rozvíjená rozsáhlou soudní praxí.

V době účinnosti zákona OdpŠk však došlo k rekodifikaci občanského práva, kde se posunul koncept škody (škoda je materiální újma na jmění, vedle ní náleží přiměřené zadostiučinění za nemateriální újmu; je zde širší prostor pro odčinění). Došlo také ke sjednocení režimu kompenzace majetkové a nemajetkové újmy stejnými pravidly.[334]

---

[331] Srov. § 16 odst. 1 zákona OdpŠk v případě státu; Srov. § 24 zákona OdpŠk v případě ÚSC.

[332] Srov. § 17 odst. 3 zákona OdpŠk.

[333] Srov. § 24 zákona OdpŠk.

[334] Základním pojmem je újma. OZ nevymezuje, co je újma. Lze říci, že je to jakákoliv právně relevantní ztráta ve sféře poškozeného. Újmu může poškozený utrpět jen na právem chráněném statku. Zda k újmě došlo je předmětem právního posouzení. Pokud jsou splněny předpoklady pro přičtení újmy osobě jiné, než je poškozený, hradí se majetková újma, tedy škoda, vždy. Nemajetková újma se kompenzuje, jsou-li současně splněny i podmínky § 2894 odst. 2 OZ, tedy v některých případech bude vyžadováno zavinění, v některých ne. Srov. BEZOUŠKA, Petr. *Závazky z deliktů.* In HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055 – 3014).* Str. 1497 - 1499.

V souvislosti s rekodifikací může vyvstat otázka použitelnosti judikatury vytvořené do té doby k otázkám odpovědnosti za škodu. U škody (majetkové újmy) je zřejmé, že se v zásadě můžeme podržet starší judikatury.[335] Judikatura vyšších soudů často odkazuje na stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, které uvádí, že „V právní teorii i soudní praxi se „škoda“ (jako kategorie občanského práva) chápe jako újma, která nastala (se projevuje) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi (a je tedy - nedochází-li k naturální restituci - napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především poskytnutím peněz. Takto vymezená škoda je právě relevantní škodou, tj. jedním z předpokladů, na jejichž základě vzniká odpovědnostní právní vztah; takto vymezená škoda je také předmětem náhrady podle ustanovení § 442 a násl. o. z. Z hlediska rozsahu náhrady škody stojí občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.) na principu náhrady „skutečné škody“ (§ 442 odst. 1 o. z.). Touto skutečnou škodou je nastalé zmenšení (úbytek) majetku poškozeného; představuje vlastně majetkové hodnoty potřebné k uvedení v předešlý stav, popř. k vyvážení důsledků plynoucích z toho, že nedošlo k uvedení v předešlý stav“.[336]

Vedle tohoto pojetí stojí nemajetková újma, kterou není možné objektivně finančně kvantifikovat.[337]

O kompenzacích, které jsou předpokladem pro vznik regresního nároku, pojednávám v kapitole 4.3.6. Při posuzování regresních nároků se (pro jejich podmíněnost *nahrazenou škodu*) uplatňují stejná měřítka.

Pro vznik nároku na regres je *nerozhodné*, jestli oprávněný k regresu odškodnil nárok na základě *předběžného projednání nároku* podle § 14 zákona OdpŠk nebo na základě *rozhodnutí soudu.*[338]

### 5.2.3 Příčinná souvislost

Třetí podmínkou ke vzniku nároku na regresní úhradu je existence příčinné souvislosti (*kauzální nexus,* příčinný vztah) mezi *jednáním povinného* (porušení právní povinnosti spočívající v jeho činnosti, případně nečinnosti) a *škodou*, o kterou se v uplatňovaném nároku jedná.

[335] Srov. BEZOUŠKA, Petr. *Závazky z deliktů.* In HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055 – 3014).* Str. 1498.

[336] Stanovisko Cpj 87/70 (R 55/71) Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 18. 11. 1970.

[337] Srov. HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055 – 3014).* Str. 1497.

[338] Srov. KORBEL, František. *Komentář § 16.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář*. Str. 146.

Jinými slovy jde o to, jestli tu je vztah mezi (škodu způsobujícím) jednáním povinného a škodou. A pokud tu vztah mezi jednáním a škodou je, tak do jaké míry (jestli zcela, polovinou atd.).[339]

Přičinná souvislost je *objektivním* předpokladem odpovědnosti za škodu v občanském právu bez ohledu na zavinění (zatímco zavinění je *subjektivní* předpoklad odpovědnosti za škodu).[340]

Povinný může být odpovědným za škodu jen tehdy, jestliže jeho *právně relevantní jednání* - činnost nebo nečinnost – nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup - byla *příčinou* právně relevantního *následku* - škody způsobené při výkonu veřejné moci.[341]

Právně relevantní příčinu zákon OdpŠk mezi ustanoveními o regresu neurčuje (zakotvuje ale právně relevantní *následek* = škodu). Příčinu je nutné hledat v tom kterém případu individuálně a určit,[342] které jednání (porušení povinnosti – nedodržení zákona, podzákonného předpisu, interní směrnice, pokynu, nečinnost)[343] bylo onou právně relevantní příčinou.[344] Reálné příčiné souvislosti se škodou v případě regresů, jak je přináší praxe veřejné správy, jsou různorodé.

Přičinnou souvislost je (vedle zavinění) nutné prokázat a důkazní břemeno nese ten, kdo tvrdí, že byl poškozen – oprávněný - stát, ÚSC, jiná osoba s regresem (druhý stupeň).[345]

---

339 Judikatura vymezuje přičinnou souvislost často negativně. Např. "Škoda spočívající ve snížení prodejní ceny nemovistosti vyvolaném stavebními úpravami, kter na ní provedla stavební společnost v době od uzavření kupní smlouvy do vrácení nemovitosti prodávajícíu po zrušení kupní smlouvy, není v píčinné souvislsoti se stavebním povolením, které bylo pro nezákonnost zrušeno. Srov. usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 936/2004 ze dne 27. 7. 2005.

340 ŠVESTKA, Jiří. *Prevence škod a odpovědnost za škody*. In: ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl 3: Závazkové právo.* Str. 406.

341 Ke zkoumání příčinné souvislosti při posuzování odpovědnosti vytvořila právní věda dvě teorie. 1. teorie podmínky, 2. teorie adekvátní příčinnosti. V tomto případě jde o tzv. teorii podmínky. Srov. ŠVESTKA, Jiří. *Prevence škod a odpovědnost za škody*. In: ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl 3: Závazkové právo.* Str. 406.

342 Příčinnou souvislost soud nevytváří, její existence se v řízení zjišťuje. Srov. ŠKÁROVÁ, Marta. *„Dokazování příčinné souvislosti z hlediska praxe Nejvyššího soudu České republiky.* In TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří et al. *Prokazování příčinné souvislosti multikauzálních škod.* Str. 41.

343 Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 207.

344 "Každý následek má obvykle několik vzájemně souvisejících příčin a každá příčina může mít několik vzájemně souvisejících následků. Příčina jedné skutečnosti může být sama následkem jiné příčiny. Prostřednictvím těchto kausálních vazeb jsou vytvářeny kausální řetězce, které jsou v čase nazpět nekonečné. Východiskem zjištění právně relevantní příčinné souvislosti je tedy zásadně prokázání příčinné souvislosti v přísně přírodovědném smyslu. Abychom mohli hovořit o takovém kausálním vztahu mezi dvěma skutečnostmi, je nutné, aby skutečnost, která má být příčinou, byla nutnou podmínkou ("condicio sine qua non") toho, že se následek uskutečnil právě tak, jak se uskutečnil, tj. daným způsobem, v daném čase a v daném místě. Pro výsledek je příčinnou taková událost, kterou si nelze odmyslet, aniž by nutně odpadl i sám výsledek (škoda)." Srov. nález ÚS sp. zn. I. ÚS 312/05 (N 177/47 SbNU 353) ze dne 1. 11. 2007.

345 Obecně platí, že otázka příčinné souvislosti je otázkou skutkovou, nikoliv právní. Právní posouzení může spočívat toliko ve stanovení, mezi jakými skutkovými okolnostmi má být její existence zjišťována, případně jaké okolnosti jsou způsobilé tento vztah vyloučit. Srov. usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 928/2012 ze dne 24. 4. 2011.

Protože zákon stanoví požadavek na zavinění, a jak už bylo řečeno, je zavinění jen jedním z předpokladů vzniku odpovědnosti, je třeba zjišťovat vždy i příčinnou souvislost.[346] Při zjišťování příčinné souvislosti se postupuje podle teorie podmínky.[347]

### 5.2.4 Zavinění

Čtvrtou podmínkou pro vznik regresního nároku je, že jde o případ *zaviněného* porušení právní povinnosti, povinným, při kterém došlo ke škodě v příčinné souvislosti s jeho porušením povinnosti.

Zatímco oprávněný odpovídá za škodu objektivně a to absolutně, je institut regresní úhrady postaven na *subjektivním principu* v probačním systému.[348] Právo regresu má oprávněný *jen* pokud škoda byla způsobena *zaviněným* porušením právní povinnosti. Zavinění, jako *subjektivní předpoklad vzniku odpovědnosti,* musí být *prokázáno* a to tím, kdo nárok na regresní úhradu uplatňuje.[349] Zákon nestanoví podmínku úmyslného zavinění, postačuje nedbalost nevědomá.[350]

Taková právní úprava má podle důvodové zprávy k zákonu OdpŠk vyloučit případy, kdy by regresní úhrada byla požadována po tom, jenž sice svým rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem porušil zákon nebo se na takové činnosti podílel, ale stalo se tak jenom proto, že se *řídil podzákonným právním předpisem,*[351] který odporuje zákonu. Stejně tak proto zákon OdpŠk[352] *vylučuje* zavinění a tedy i vznik nároku na regres pro případy, kdy povinný jen následoval *příkaz nadřízeného* (a nespáchal tím trestný čin).

---

346 Příčinná souvislost musí být v řízení prokázána, nestačí pouhá pravděpodobnost. Srov. ŠKÁROVÁ, Marta. *„Dokazování příčinné souvislosti z hlediska praxe Nejvyššího soudu České republiky.* In TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří et al. *Prokazování příčinné souvislosti multikauzálních škod.* Str. 41.

347 Oproti tomu, odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci podle zákona OdpŠk je objektivní, tedy nevyžaduje se zavinění, ale i zde *musí být prokzána příčinná souvislost* mezi jednáním (nezákonné rozhodnutí, nesprávný úřední postup, rozhodnutí o vazbě/trestu/ochranném opatření) a následkem ve formě škody (újmy). V těchto případech se uplatňuje teorie adekvátní příčinnosti.

348 Srov. dikci § 16 odst. 1 „pokud škodu způsobily".

349 Srov. § 18 odst. 2 zákona OdpŠk: „Zavinění je povinen prokázat ten, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu."

350 OZ od 1. 1. 2014 presumuje zavinění § 2911 ve vztahu k běžné osobě. Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. Str. 208.
Pro účely regresní povinnosti vůči státu postačuje, je-li prokázáno zavinění protiprávního jednání ve formě nevědomé nedbalosti. Ta je charakteristická tím, že povinný nechtěl státem odškodnitelnou újmu způsobit a ani nevěděl, že jeho jednání (opomenutí) ke škodě může vést, ačkoliv to vzhledem ke svému postavení při výkonu státní moci vědět měl a mohl. Srov. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 2441/2010 ze dne 8. 6. 2011.

351 Veřejná moc obecně je vázána jak zákonnými, tak podzákonnými předpisy, kterých je velké množství a někdy si odporují, jejich výklad je nejasný nebo nejednotný.
Výjimku má soudce, který je při svém rozhodování vázán ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a zákonnými předpisy; shledá-li podzákonný předpis v rozporu se zákonem, podzákonný předpis neaplikuje. Srov. § 79 zákon č. 6/2002 Sb., zákon o soudech a soudcích.

352 Srov. § 17 odst. 6 zákona OdpŠk: „Nárok na regresní úhradu nelze uplatňovat vůči tomu, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu *na příkaz nadřízeného*, ledaže by se uposlechnutím příkazu dopustil trestného činu."

*Zavinění*[353] je psychický vztah povinného k jeho vlastnímu protiprávnímu jednání (komisivní i omisivní forma), které je v rozporu s objektivním právem, jakož i ke škodě jako následku tohoto jednání.

Vnitřní psychický vztah je založen ze dvou prvků:

- prvek intelektuální (vědění, rozpoznávání)
- prvek volní (chtění nebo jen srozumění)

Kombinací prvků intelektuálního a volního vznikají různé *formy* a stupně zavinění:

*Úmysl*

- přímý – povinný *věděl*, že může způsobit škodu, a způsobit ji *chtěl*
- nepřímý (eventuální) – povinný *věděl*, že může způsobit škodu, způsobit ji sice *nechtěl*, ale pro případ, že se stane, byl s tím *srozuměn*

*Nedbalost*

- vědomá – povinný *věděl* že může vzniknout škoda, *nechtěl* ji způsobit, ale bez přiměřených důvodů *spoléhal*, že škodu nezpůsobí.
- nevědomá – povinný *nechtěl* škodu způsobit, ani *nepředpokládal*, že ji může způsobit, ale vzhledem k okolnostem a ke svým poměrům to *vědět měl nebo mohl*.

Zavinění povinného, tedy jeho vědomí *i* vůle, se musí vztahovat:

- k jeho protiprávnímu jednání/nejednání
- ke škodě, jako následku jeho jednání
- příčinné souvislosti mezi jednáním a škodou

O zavinění tak nelze mluvit tam, kde prvek intelektuální *nebo* prvek volní v konkrétním jednání nebyl přítomen ve vztahu k *protiprávnosti* jednání/nejednání.

Zavinění lze povinnému přičíst jen tehdy, když:

- sice *nevěděl*, že svým jednáním způsobí škodu, ale objektivně se škoda stala

[353] Založeno na výkladu ŠVESTKA, Jiří. *Prevence škod a odpovědnost za škody.* In: ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kol. Občanské právo hmotné. Díl 3: Závazkové právo. Str. 413.

– ale *vědět to měl nebo mohl*[354] protože to byla jeho povinnost

Intelektuální složka zavinění „*nabývá u povinných zřetelně na významu*, neboť odborná péče, vědomosti, znalosti, zkušenosti a obezřetný postup jsou jedním z předpokladů, aby mohli příkladmo notáři, soudní exekutoři, státní zaměstnanci, příslušníci bezpečnostních sborů, či úředníci územních celků svou funci vykonávat nebo své místo zastávat.“[355]

### 5.2.5 Ne/solidarita regresu, moderace

Je možné, že škodu, která založila objektivní odpovědnost nositele odpovědnosti (oprávněného), způsobilo více osob současně. Tyto osoby (povinní) jsou také společně povinné k regresní úhradě.

Zákon OdpŠk tuto situací řeší ve společných ustanoveních o regresní úhradě (§ 18), kde zakotvuje princip *dílčí odpovědnosti*, tedy že každý povinný nahrazuje podle míry své účasti na škodě. Posouzení *míry účasti* je předmětem dokazování.

Povinný k regresní úhradě má vůči oprávněnému zachovány všechny námitky, které by mohl uplatnit vůči poškozenému v řízení o náhradě škody (§ 18 odst. 6 zákona OdpŠk). Jinak řečeno, liknavý[356] a nebránící se stát nebo ÚSC, který z těch důvodů neuplatnil námitky vůči poškozenému a nahradil mu škodu, se může „hojit“ na povinném k regresní úhradě za stejných podmínek, jako by šlo o běžnou náhradu škody. Tato právní úprava je „brzdou“ proti tomu, aby stát a ÚSC přenášely bez dalšího důsledky uhrazení škody na ty, kteří jsou povini k regresní úhradě.[357]

V *odůvodněných*, případech dává zákon soudu diskreční pravomoc,[358] aby rozhodl, že povinní odpovídají *společně a nerozdílně* (solidárně).[359] Každý povinný pak odpovídá za celý regres, oprávněný může požadovat regresní úhradu od každého z povinných a ten se nemůže bránit tím, že by odkázal na ostatní. Posouzení *odůvodněnosti* coby neurčitého právního pojmu přenechal zákonodárce na soudu. Soud

[354] Kde vědění se vztahuje k právní povinnosti povinného a posuzuje se v objektivním smyslu – poměřuje se s chováním „průměrných“ povinných. Nepoměřují se subjektivní vlastnosti.

[355] Srov. KORBEL, František. *Komentář § 18.* I n IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 165.

[356] Srov. KORBEL, František. *Komentář § 18.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 170.

[357] Srov. MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci.* Str. 154.

[358] Srov. § 153 odst. 2 OSŘ „Soud může překročit návrhy účastníků a přisoudit něco jiného nebo více, než čeho se domáhají, jen tehdy, jestliže z právního předpisu vyplývá určitý způsob vypořádání vztahu mezi účastníky.“

[359] Solidarita regresu bývá odůvodňována zájmem na prohloubení odpovědnosti a na vyšší záruce ochrany práv poškozeného. Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 209.

vyloží, zda jde o odůvodněný případ a „pokud nazná, že tomu tak je, má zvážit, zda solidární odpovědnost založí“.[360]

Zákon OdpŠk taktéž upravuje *vnitřní vztahy* solidárně povinných osob (§ 18 odst. 4). Každý povinný, kdo byl povinen platit s jinými, vypořádá se s nimi podle účasti na způsobení škody.[361] Protože úprava solidarity odpovědnosti v zákoně OdpŠk odpovídá úpravě v občanském zákoníku, lze použít bohatou judikuturu k ní i na případy regresních úhrad.[362] Problém může nastat v rozhodování o solidární odpovědnosti v případě, kdy se nedá rozpoznat nebo určit míra účasti každého z povinných. „Přestože to nelze dle okolností vyloučit, tak se spíše domníváme, že nikoli a že v takových případech bude na místě stanovit každému dílčí odpovědnost, a to vzájemně ve stejném rozsahu.“[363]

Správní činnost je často vykonávána ve formě *kolegiálních orgánů*[364]. Zde může nastat problém s posouzením (spolu)odpovědnosti jednotlivého člena takového orgánu. Za předpokladu, že regresní úhrady jsou upraveny na principu subjektivním, pak člen kolegiálního orgánu, který se nepodílel na nesprávném úředním postupu, nehlasoval pro nezákonné rozhodnutí nebo se hlasování aspoň zdržel, nebude povinný k regresní úhradě, protože podmínka jeho odpovědnosti za zavinění nebyla naplněna.[365]

## 5.3 Limity regresní úhrady

Obecně není rozsah regresní úhrady omezený, nahrazuje se vše, co bylo *nahrazeno* z odpovědnosti za škodu.

V případě regresu bude rozhodná prokázaná škoda (zavinění, příčinná souvislost – srov. kap. 5.2). Je ale limitována mírou účasti povinného na způsobení škody. Je také třeba pamatovat, že spoluzavinění poškozeného není vyloučeno podle § 2918 OZ (ve spojení s § 26 zákona OdpŠk), podle nějž vznikla-li škoda nebo se zvětšila také následkem okolností, které se přičítají poškozenému, povinnost škůdce nahradit škodu se poměrně sníží.

---

360 Srov. MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci.* Str. 153.

361 Stejná úprava vypořádání jako v § 2916 OZ.

362 Srov. KORBEL, František. *Komentář § 18.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 167.

363 Srov. KORBEL, František. *Komentář § 18.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 167.

364 Např. soudní senát, bankovní rada ČNB, rozkladová komise, poradní sbor ministra..

365 Srov. KORBEL, František. *Komentář § 18.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 167.

Požaduje-li stát regresní úhradu po právnických nebo fyzických osobách (§ 3 odst. 1 písm. a), b), c) zákona OdpŠk), kterou způsobily při výkonu státní správy, nebo po obcích, může se regresní úhrada rovnat plné výši nahrazené škody (srov. § 17 odst. 1 zákona OdpŠk). Zvláštní úprava regresních úhrad (§ 17 odst. 4 zákona OdpŠk) platí pro osoby v pracovním poměru, v poměru mu na roveň postaveném, nebo ve služebním poměru, kde je výše regresní úhrady limitována zvláštními předpisy.[366] Jak vidíme, limit regresní úhrady je, i přes různost úpravy povinností toho kterého povinného ve zvláštních předpisech stejný, rovnající se maximálně čtyřapůlnásobku průměrného měsíčního výdělku povinného před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu, nezpůsobil-li škodu úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek.[367]

Zvláštní úpravu zákon OdpŠk zakotvuje pro soudce a státní zástupce, když regresní nárok je podmíněn vyslovením viny soudce nebo státního zástupce v kárném nebo trestním řízení.

V případě úmyslného jednání povinného je výše regresní úhrady neomezená (srov. § 18 odst. 5 poslední věta).

## 5.4 Promlčení regresu

Právo regresu se promlčuje, tedy v důsledku plynutí času se oslabuje o nárok a zůstává v podobně naturální obligace. Po uplynutí promlčecí doby pozbývá ochrany veřejné moci.[368]

Promlčecí doby upravuje zákon OdpŠk v ustanoveních §§ 32 - 35. Ve vztahu přímo k nárokům na regresní úhradu je v § 34 zákona OdpŠk upravena zvláštní promlčecí doba nároku na regres v délce *1 roku*, jejíž běh počíná *od zaplacení náhrady škody.* Toto ustanovení upravuje speciálně promlčecí dobu pro regresní nároky státu a ÚSC v samostatné a v přenesené působnosti a úředních osob. Promlčecí doby běží stejně bez ohledu na charakter škody (materiální nebo nemateriální újma).

Relativně krátká promlčecí doba je prý odůvodněná tím, že se týká státu, územních celků a úředních osob, u nichž není důvod, aby nárok neuplatnily *bez zbytečného odkladu*.[369]

[366] Těmi jsou např. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, zákon č. 234/2014, o státní službě, Zákon č. 361/2003 Sb., služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

[367] V Příloze č. 1 této práce se tomu věnuji blíže.

[368] Srov. KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci.* Str. 165.

[369] Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář.* Str. 403.
Na tomto místě si však připomeňme exkurz v roli poškozeného v kap.4.3.7. Regresní nároky jsou přímo podmíněny nahrazenou škodou případně nahrazeným regresem. Proto doby řízení v exkurzu vyznačené ještě předchází možnosti uplatnění regresního nároku.

I na promlčení regresních nároků se jinak uplatňují ustanovení o stavení, přerušení a nezapočetí běhu doby v zákoně OdpŠk jako speciální úprava. Naopak se pro ně neuplatní § 35 odst. 1 zákona OdpŠk,[370] protože institut předběžného projednání nároku se regresů netýká.

Zvláštní úpravu má běh doby promlčení po dobu *kárného řízení* nebo *trestního řízení* soudce nebo státního zástupce. Tato úprava byla do zákona vložena až novelou zákonem č. 116/2013 s účinností od 1. 1. 2014. Zajištuje se tak, že se nárok státu na regresní úhradu vůči soudci nebo státnímu zástupci nepromlčí, dokud běží kárné nebo trestní řízení. Jedná se jen o konkrétní nárok z té které škody.

## 5.5 Možnost vs. povinnost

Podle zákona o OdpŠk se jedná o *možnost* odpovědných subjektů požadovat regresní úhradu po povinných. Jsem toho názoru, že s použitím ustanovení jiných zákonů upravujících oprávnění a povinnosti vykonavatelů veřejné moci (podle toho, kdo je odpovědným subjektem) jde o *povinnost* regresní úhrady vymáhat.

*Pokud je odpovědným subjektem stát, tak:*

Podle § 14 odst. 1 zákona o majetku České republiky[371] majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít nebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem. Organizační složka si počíná tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku.

Podle § 14 odst. 1 zákona o majetku České republiky příslušná organizační složka důsledně využívá všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy a včas uplatňuje zejména právo na náhradu škody, právo na vydání bezdůvodného obohacení a výhradu soupisu pozůstalosti, je-li stát povolán za dědice.

[370] Srov. § 35 odst. 1 zákona OdpŠk: „Promlčecí doba neběží ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu 6 měsíců."

[371] Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky.

Podle § 25 odst. 1 písm. c) zákona o finanční kontrole[372] je povinností orgánů veřejné správy zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, kt. mj. zahrnuje postupy pro včasné podávání informací příslušným úrovním řízení o výskytu závažných nedostatků a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě.

*Pokud je odpovědným subjektem územní samosprávný celek, tak:*

Krajům je uložena povinnost ustanovením § 17 odst. 5 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu a právo na vydání bezdůvodného obohacení.

Obcím je uložena povinnost ustanovením § 38 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu a právo na vydání bezdůvodného obohacení.[373]

Pro případ, že tato povinnost plněna není, připadá mj. v úvahu postih podle trestního práva podle § 220 nebo § 221 trestního zákoníku[374] o porušení povinnosti při správě cizího majetku. Tyto konotace by v souvislosti s tématem práce bylo zajímavé prozkoumat.

Je zde, podle mě jen zdánlivá, kolize norem (ze zákona OdpŠk vs. v zákonech o majetku státu, o obcích, krajích, hl. m. Praze). Záleží, jestli je posuzujeme z pohledu odpovědnosti za škodu/regresní úhrady nebo povinnosti chránit majetek a uplatňovat právo na náhradu:

- z pohledu škoda/regresní úhrada: lex specialis (zákon OdpŠk) vs. lex generalis (zákon o majetku státu, o obcích, krajích, hl. m. Praze) – aplikuje se zákon OdpŠk = „může vyžadovat regresní úhradu“
- z pohledu povinnosti chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu: lex specialis (zákon o majetku státu, o obcích, krajích, hl. m. Praze) vs. lex generalis (zákon Odpšk) – aplikuje se zákon o majetku státu, o obcích, krajích, hl. m. Praze = „musí vyžadovat regresní úhradu“

[372] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Zákon vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. V § 25 a n. zákona jsou zakotveny povinnosti týkající se vnitřního kontrolního systému. Mj. v ust. § 25 odst. 1. je vedoucí orgánu veřejné správy je v rámci své odpovědnosti povinen v tomto orgánu zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, který

a) vytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy,
b ) je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
c ) zahrnuje postupy pro včasné podávání informací příslušným úrovním řízení o výskytu závažných nedostatků a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě.

[373] Obdobně ust. § 35 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

[374] Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Poměřením podle lex specialis derogat lex generalis získáme odpověď, že se jedná o povinnost státu (org. složek) a ÚSC vymáhat regresní úhradu. Vzato do důsledku, ten kdo je povinen chránit majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právno na náhradu, pokud v případě regresních úhrad umožní (nečinností), že se nárok na regresní úhradu promlčí (promlčí se do roka od nahrazené škody), porušuje povinnosti při správě cizího majetků a může být trestně odpovědným.

S tímto názorem částečně polemizuje komentář § 16 zákona OdpŠk[375] když poukazuje na recentní bezvýsledné novelizační snahy[376] o zakotvení povinnosti, oproti současné pouhé možnosti, požadovat regresní úhradu. Návrhy se opíraly o zásadu řádné péče o majetek státu, která je neslučitelná s libovůlí při vymáhání regresních úhrad. V komentovaném ustanovení uvádí, že povinnost řádné péče o majetek státu platí pro osoby, které o něj pečují tak jako tak, ale že možnost žádat regresní úhradu nelze vnímat jako prostor pro libovůli, pokud tu nejsou důvody pro postup opačný (zjevná bezúčelnost). Dále, že povinnosti nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře se lze zprostit z důvodu neúčelnosti vymáhání pohledávky (§ 35) nebo kvůli tíživé situaci dlužníka (§ 34). No a konečně, že „porovnáme-li věcnou působnost zákona o majetku ČR a právní úpravy regresní úhrady, lze usoudit, že komentovaná úprava je ve vztahu speciality k zákonu o majetku. To znamená, že nebude-li stát požadovat regresní úhradu, nelze tento jeho postup hodnotit jako porušení povinnosti podle zákona o majetku ČR.“[377]

[375] Srov. KORBEL, František. *Komentář § 18.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 143 – 144. Přínos zakotvení povinnosti namísto možnosti vymáhat regresní úhrady byl spatřován v tom, že by se odstranila faktická nerovnost mezi povinnými, když úřední osoby (notář, soudní exekutor) jsou motivovány se po vyplacení regresu zhojit na svých „osobách které se podílely“ (koncipient, vykonavatel soudního exekutora) než stát. U těchto osob je také třeba vzít v úvahu pojištění odpovědnosti za škodu, které zpravidla při své činnosti mají sjednáno. Za negativum této právní úpravy se považuje možný nárůst nákladů na uplatňování regresního postihu. Tuto část problematiky je těžko posoudit, když plošné údaje o nákladech „na vymožení jedné Kč regresní úhrady“ nejsou vůbec známy.

[376] Např. Sněmovní tisk č. 23/0, VII. volební období, nebo sněmovní tisk č. 335/0, VII. volební období.

[377] Srov. KORBEL, František. *Komentář § 18.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 144.

# 6 Regresní úhrady v praxi

V předchozích kapitolách jsem vyložila teoretické otázky odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, její pozitivní zakotvení v našem právním řádu, a též právní úpravu regresních úhrad v zákoně OdpŠk ve spojení s obecnou úpravou odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku.

V této části práce se snažím odpovědět na základní otázky mého diplomového úkolu:

*Uplatňuje se institut regresní úhrady v praxi nebo jde jen o prázdné ustanovení? A jak se to přesně děje? Pokud ano, jaká je „úspěšnost"? Pokud ne, jaké k tomu jsou možné důvody?*

Předběžný průzkum ukázal, že informací o využití institutu regresních úhrad v praxi je pomálu, nejsou veřejně dostupné a to ani v případě, že jinak jsou zveřejňovány informace k agendě odškodňování podle zákona OdpŠk.

Čistě akademický přístup by tedy nepostačoval. K judikatuře se obracet lze, ale z té lze spíše vypozorovat, jak rozhodují soudy, než zda a jak je instititut realizován uvnitř veřejné správy. První poznatek o využití regresních úhrad v praxi tak byl, že k informacím, ze kterých lze vycházet, se lze dostat jen s vyvinutím značného úsilí. Provedla jsem vlastní omezený empirický výzkum, když postupem podle zákona č. 106/1999 Sb. jsem zaslala žádost o poskytnutí informací na všechny ústřední správní orgány jak jsou definovány v § 1 kompetenčního zákona[378] a na Nejvyšší kontrolní úřad a Českou národní banku (dále obecně jen *„úřad"*).[379] Vzor žádosti tvoří přílohu č. 4 této práce. V dalších částech této kapitoly pracuji s vybranými informacemi získanými tímto postupem. Obdržené odpovědi od úřadů jsou přiloženy k této práci (srov. kap. 8 – seznam příloh). Mimoto jsem konzultovala s několika lidmi „z praxe".

[378] Srov. zákon České národní rady č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

[379] Z toho je patrné, že můj empirický výzkum praktického využití institutu regresních úhrad se zaměřil zejména směrem k odpovědnosti státu a jeho následný regres vůči vykonavatelům veřejné moci. Oblast odpovědnosti ÚSC a jejich regres vůči vykonavatelům veřejné moci ve své práci nepomíjím, avšak rozšíření průzkumu i o tuto oblast už značně převyšuje rozsah diplomové práce.

Na tomto místě prezentuji jeden z výstupů empirického výzkumu. Tabulka shrnuje poskytnuté údaje o počtu případů uplatnění regresního nároku v letech 2010 až 2017 a pokud byl uplatněn, pak je uvedena výše vymoženého regresu:

| Rok | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Úřad | # | Kč | # | Kč | # | Kč | # | Kč | # | Kč | # | Kč | # | Kč | # | Kč |
| Ministerstvo financí | - | - | 1 | 82 149 | 3 | 789 579 | 1 | 500 | 0 | 0 | 1 | 1 400 | 1 | 5 808 | 2 | 11 255 |
| Ministerstvo zahraničních věcí[380] | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy[381] | - | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 | 3 | 46 926 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ministerstvo kultury[382] | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Ministerstvo práce a soc. věcí[383] | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ministerstvo zdravotnictví[384] | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 15 000 |
| Ministerstvo spravedlnosti[385] | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Ministerstvo vnitra[386] | - | - | 5 | 14 339 | 7 | 590 543 | 7 | 145 492 | 4 | 16 800 | 16 | 1 100 398 | 5 | 187 308 | 6 | 81 000 |
| Ministerstvo průmyslu a obchodu[387] | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ministerstvo pro místní rozvoj[388] | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Ministerstvo zemědělství | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 51 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 101 202 | 0 | 0 |
| Ministerstvo obrany[389] | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ministerstvo dopravy | 0 | 0 | 3 | 115 000 | 4 | 103 157 | 0 | 0 | 4 | 125 906 | 9 | 244 009 | 11 | 268 231 | 4 | 286 460 |
| Ministerstvo živ. prostředí[390] | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Český statistický úřad | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

380 Ke dni uzavření rukopisu jsem informace nezískala. Ministerstvo podle § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. vyčíslilo náklady za vyhledání informací (k celé žádosti) v předpokládané výši 4 230 Kč (235 Kč/hod x 18 hodin).

381 Ministerstvo do roku 2014 statistická data nesledovalo.

382 Ke dni uzavření rukopisu jsem informace nezískala. Ministerstvo podle § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. vyčíslilo náklady vyhledání informací (k celé žádosti) v předpokládané výši 30 120 Kč.

383 Ministerstvo uvedlo za všechny roky „nula". K otázce na počet případů uplatnění institutu regresní úhrady uvedlo, že „Vzhledem k objektivnímu charakteru vzniklých pochybení nebyl institut regresní úhrady aplikován. Nepřiměřená délka správního řízení je primárně závislá od nedostatku odborného referentského personálu."

384 Ministerstvo k žádosti o informace odpovědělo, že za roky 2010 až 2017 byl evidován jeden případ (bez uvedení roku). Uvedla jsem jej do roku 2017. Ministerstvo podle § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. vyčíslilo náklady za vyhledání informací (k celé žádosti) v předpokládané výši 14 600 Kč (200 Kč/hod x 74 hodin).

385 Ministerstvo na žádost o poskytnutí informací neodpovědělo. Statistiky odškodňování uveřejňuje na webových stránkách www.justice.cz, kde nejsou zveřejněny statistiky za roky 2015 až 2017. Existuje ještě jeden portál, www.novyportaljustice.cz obsahově totožný s prvním uvedeným, kde v sekci odškoďňování statistiky uvedeny jsou a to až do roku 2017.
Údaje k uplatňování institutu regresních úhrad však nejsou ve statistikách zveřejňovány. Dále se statistikám MS věnuji v příloze č. 1.

386 Ministerstvo disponuje údaji od roku 2011.

387 Ministerstvo sdělilo, že institut regresní úhrady nebyl dosud uplatněn. Dodalo, že v případech, kdy byla zvažována možnost jeho využití, resp. nastala situace, že by regresní nárok vzniknout mohl, byla „škoda" vyřešena jiným způsobem. Např. Náhrada škody podle zákoníku práce, projednání škodní komisí. Nebo trestní postih, trestní oznámení ministerstva proti škůdci.

388 Ministerstvo na žádost o poskytnutí informací neodpovědělo.

389 Ministerstvo k žádosti o informace odkázalo na zveřejněné informace na internetových stránkách, kde v sekcích dle měsíců zveřejnilo poskytnuté informace na základě žádosti jiných osob. Podle informace ze dne 21. 12. 2017 Ministerstvo obrany v období od 1. 1. 1993 do 21. 12. 2017 neuplatnilo žádný nárok na regresní úhradu.

390 Ministerstvo na žádost o poskytnutí informací neodpovědělo.

| Rok | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Úřad | # | Kč | # | Kč | # | Kč | # | Kč | # | Kč | # | Kč | # | Kč | # | Kč |
| Český úřad zeměměřičský a katastrální[391] | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Český báňský úřad | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Úřad průmyslového vlastnictví | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Správa státních hmotných rezerv | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Státní úřad pro jadernou bezpečnost | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Národní bezpečnostní úřad | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Energetický regulační úřad | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Úřad vlády | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Český telekounikační úřad | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Úřad pro ochranu osobních údajů[392] | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Rada pro rozhlas. a tele. vysílání[393] | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Úřad pro dohled nad hosp. polit. stran a polit. hnutí[394] | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 |
| Úřad pro přístup k dopr. infrastruktuře[395] | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 |
| Národní úřad pro kybern. bezpečnost[396] | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 |
| Česká národní banka | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Veřejný ochránce práv[397] | - | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nejvyšší kontrolní úřad | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Tabulka č. 1 – počty uplatnění regresních úhrad (sloupec #) a výše vymožených regresů (sloupec Kč) v jednotlivých letech

[391] Úřad informaci vyjádřenou číselně neposkytl. V odpovědích k otázce regresních úhrad odkázal na jednotlivé "katastrální úřady (14 v ČR) jako územní orgány státní správy zeměměřičství a katastru nemovistostí. Katastrální úřady, které jsou organizačními složkami státu, tak mohou požadovat, resp. požadují regresní úhradu od svých zaměstnanců."

[392] Úřad na žádost o poskytnutí informací neodpověděl.

[393] Rada na a žádost o poskytnutí informací neodpověděla.

[394] Úřad byl zžízen ke dni 1. 1. 2017.

[395] Úřad byl zřízen ke dni 1. 4. 2017.

[396] Úřad byl zřízen ke dni 1. 8. 2017.

[397] Veřejný ochránce práv řešil v letech 2010–2017 5 případů odškodnění a žádné regresní postihy. Do roku 2016 nebyl považován za „klasický" orgán státní správy. To změnil rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 4118/2005 ze dne 27. 9. 2016. Více k tomu podávám v kap. 6.3.

Jsem si vědoma, že ani provedený empirický výzkum v kombinaci s odbornou literaturou a judikaturou nepodává úplný a ucelený obraz o praktickém využití institutu regresních úhrad.[398] Snad však lze říci, že dále uvedené by mohlo být považováno za informované zamyšlení nad praktickým využitím institutu regresních úhrad dle zákona OdpŠk. I když některé uvedené teze nelze vzhledem k dostupnosti zdrojů zatím ověřit.

## 6.1 Jak oprávněný „požaduje“ regresní úhradu?

Zákon OdpŠk žádnou speciální úpravu pro uplatnění nároku nezakotvuje. V ustanoveních § 16, § 17, § 23 a § 24 používá pojem *požadovat*.[399] Postup nebo způsob, jak bude oprávněný uplatňovat regresní nárok vůči povinnému k regresní úhradě, je odvislý od toho, kdo je oprávněným a také podle toho, kdo je povinným. *V zásadě však má oprávněný dvě cesty*, jak se domoci náhrady regresního nároku. První je *vnitřním postupem*, druhá je *soudní cestou*.

Kdo může být oprávněným k regresní náhradě jsem vyložila v kap. 5.1. V důsledku hierarchické konstrukce regresu může dojít k řetězení regresních nároků a vznikají různé kombinace dvojic oprávněných a povinných. Pro další výklad nyní odmyslím tuto konstrukci a pro přehlednost vyčleňuji, že povinným může být:

- úřední osoby, kde mezi nimi zvláštní úpravu mají notáři, soudní exekutoři, soudci a státní zástupci (§ 16 odst. 1 zákona OdpŠk)
- ÚSC v samostatné působnosti (§ 16 odst. 2 zákona OdpŠk)
- orgány ÚSC v přenesené působnosti (§ 24 zákona OdpŠk)
- stát či kraj vůči obci (§ 23 zákona OdpŠk)
- osoby, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu (§ 17 odst. 1, § 24 odst. 2 zákona OdpŠk)[400]

V tomto členění v příloze č. 1 této práce ukazuji, jak *různě* jsou upraveny povinnosti, odpovědnost za škodu a z toho vyplývající možnost vzniku povinnosti k regresní úhradě jednotlivých osob a různost postupu oprávněných při postihu.

[398] Z evidovaných počtů případů regresních úhrad a částek v Kč nelze pouhým součtem získat kvalifikovaný výsledek značící využití institutu regresních úhrad.
[399] Srov. § 16 a § 17 zákona OdpŠk.
[400] U těchto osob je „situace méně přehledná“, srov. výklad v příloze č. 1.

## 6.2 Uplatnění regresního nároku vnitřním postupem

Vnitřním postupuplatnění regresního nároku je závislý na právní úpravě pracovních povinností, včetně příslušné disciplinární, kázeňské či kárné odpovědnosti osob, které vykonávají veřejnou moc v rámci plnění svých pracovních úkolů. Jinými slovy jde o to, jco konkrétně jako vykonavatel veřejné moci dělá.

V případě uplatnění regresních nároků vstupuje oprávněný do složitého systému uspořádání veřejné správy (dále též jen *„vnitřní vztahy"*), který je organizován hierarchicky,[401] a kde podstatnou roli, vedle ústavních, zákonných a podzákonných norem, hrají též *vnitřní instrukce*.[402]

Vykonavatelé veřejné moci při plnění úkolů jim svěřených jsou striktně vázáni zásadou zákonnosti. Celý veřejnoprávní prostor je na tomto principu vybudován. Je to systém vnitřních vztahů vykonavatelů veřejné moci, systém institucí, orgánů, postupů. Účel a funkci systému naplňují jednotliví vykonavatelé veřejné moci při své každodenní práci. Těmto osobám jsou zadány úkoly (působnost), je řečeno co a jak mají nebo mohou dělat nebo nesmí dělat (pravomoc[403]), jaké mají povinnosti (vedle práv). Z rozmanitosti činností při výkonu veřejné moci plyne rozmanitost pramenů úpravy právních povinností vykovanavatelů veřejné moci. Jde o složitý a vnitřně propojený soubor norem, ve kterých jsou povinnosti toho kterého vykonavatele upraveny.

Vedle právní úpravy pracovních povinností, dopadají na tyto osoby i jiné *předpisy* zakotvující povinnosti. Není tedy vyloučeno, že určitá skutečnost, která je způsobilá založit odpovědnost za škodu podle zákona OdpŠk (a regresní odpovědnost), bude stejně tak způsobilá založit odpovědnost z deliktu podle obecných předpisů. Může tak dojít k *souběhu*[404] odpovědností.

Vedle toho vykonavatelé veřejné moci mají též *pracovněprávní* a/nebo *disciplinární odpovědnost.* To souvisí s širší otázkou právního zakotvení „veřejných

---

401 Ve veřejné správě se uplatňuje organizační princip územní de/centralizace, de/koncentrace, nadřízenosti/podřízenosti. Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* Str. 94.

402 Srov. výklad k vnitřním instrukcím v kap. 3.1.4.

403 Pravomoc je vykonávána řadou činností, rozlišujeme zejména pravomoc:
- normotvornou, spočívající ve vytváření nařízení, vyhlášek, směrnic, standardů a jiných abstraktních aktů,
- kontrolní, kdy je porovnáván předpis a skutečnost, použití preventivních a nápravných opatření
- jurisdikční, kdy veřejná moc rozhoduje o právech a povinnostech jednotlivců, včetně sankcionování,
- kontraktační, týkající se sjednávání smluv plnění závazků z nich,
- exekuční, tedy nucený výkon rozhodnutí nebo opatření,
- zásahovou, směřující k faktickému účinku.

Srov. POMAHAČ, Richard; PÍTROVÁ, Lenka. *Správní právo I.* Str. 63.

404 N a *možnost* souběhu regresní odpovědnosti s kárnou odpovědností dle notářského řádu, exekučního řádu, zákona o státní službě, souběh s kázeňskou odpovědností upozorňuje také komentář. Zatímco u soudců a státních zástupců dle § 17 odst. 2 souběhu odpovědnosti je kárná odpovědnost *podmínkou*. Srov. KORBEL, František. *Komentář § 18*. In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 165.

zaměstnanců“, tedy osob, které jsou vykonavateli veřejné moci, veřejné služby. V našem právním řádu není tato otázka upravena jednotně.

*Disciplinární odpovědnost* je odpovědnost fyzické osoby za veřejnoprávní správní delikt.[405] Tato osoba je ve zvláštním (kvalifikovaném) vztahu s určitou institucí, se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími ze vztahu služebního, zaměstnaneckého, resp. členského.[406] Může se jednat o instituci státní (úředníci státu, ozbrojené síly, policie), profesní komory (např. Notářská komora) nebo jiné instituce (např. veřejné vysoké školy, nebo instituce, ve kterých se vykonává trest odnětí svobody, vazba, ochranné léčení).[407] *Disciplína* je právem[408] stanovený závazný řád, kázeň, pořádek, které musí členové[409] (fyzické osoby) dodržovat a poruší-li některou povinnost, jednají protiprávně, dopustí se diciplinárního deliktu, za který může být uložena sankce. Sance mohou být morální (napomenutí, důtka), peněžité (snížení platu, pokuta), snížení hodnosti, odvolání z místa, až po sankci fatální,[410] tj. zánik služebního poměru (propuštění, vyškrtnutí ze seznamu). Na disciplinární (kárné, kázeňské) řízení se subsidiárně aplikuje správní řád jako obecný předpis a to i v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje.[411] V případě, že zvláštní předpis použití správního řádu výslovně vylučuje, je i přesto třeba aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů v §§ 2-8 správního řádu a to na základě § 177 správního řádu. Dalším pramenem úpravy disciplinárního řízení je přestupkový zákon,[412] když některé zvláštní předpisy na něj odkazují pro případy, že se má projednávat jednání vykazující znaky přestupku.[413] Disciplinární delikty projednávají určené orgány dané instituce, mohou být zřízeny výlučně pro ten účel (trvale) nebo je jejich agenda je širší.

Zvláštností u disciplíny je to, že jednání fyzické osoby, která naplnilo skutkovou podstatu disciplinárního deliktu, mohlo zároveň naplnit skutkovou podstatu přestupku

---

405 Též veřejný disciplinární delikt. Srov. STAŠA, Josef. *Veřejné disciplinární delikty*. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního.* Str. 145.

406 Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty.* Str. 149.

407 Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty.* Str. 149.
Subjekt deliktu je speciální, může jím být kdokoli, ale musí příslušet k uvedené instituci. Objektem deliktu je diciplína – právem stanovený závazný řád, kázeň, pořádek. Vedle vnitřního pořádku může být objektem též profesní etika, odbornost výkonu povolání, důstojnost, důvěryhodnost instituce. Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty.* Str. 149.

408 Zákony upravující pracovní, služební, nebo obdobné zároveň zakotvují nebo odkazují na disciplinární řád – vymezují disciplinární (kárné, kázeňské) delikty, sankce za ně, orgány oprávněné vést disciplinární (kárné, kázeňské) řízení a základní úpravu postupu v řízení. V případě profesních komor jsou tyto záležitosti upraveny ve statutárních předpisech komory.
Úprava kárné odpovědnosti soudců a státních zástupců je zakotvena v zákoně č. 7/2002 Sb. o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Pro ně je kárným soudem Nejvyšší správní soud (srov. § 3 zákona č. 7/2002 Sb.).

409 Disciplinární odpovědnosti nepodléhají např. členové družstev, politických stran, sportovních klubů, i když jejich stanovy mohou vlastní disciplinární pravdila obsahovat (tzv. soukromoprávní disciplinární delikty).
Disciplinární odpovědnosti nepodléhají úředníci ÚSC, protože podle § 1 odst. 2 jsou v soukromoprávním poměru k ÚSC (pracovní poměr podle zákoníku práce).

410 Srov. STAŠA, Josef. Veřejné disciplinární delikty. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního.* Str. 145.

411 Srov. rozsudek NSS sp. zn. 3 Ads 79/2011 ze dne 21. 9. 2011.

412 Srov. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

413 Např. § 189 zákona č. 369/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

nebo trestného činu. Sankci je pak možné uložit jak za disciplinární delikt, tak (souběžně) za správně nebo soudně trestný delikt. Souběžné potrestání je však dle zásad správního trestání vyloučeno, pokud disciplinární delikt naplnil znaky „trestního obvinění, trestného činu" ve smyslu čl. 7 EÚLP.[414]

Disciplinární odpovědnost je nástrojem pro vyvození osobní odpovědnosti vykonavatelů veřejné moci.[415] Stejně tak regresní úhrady jsou institutem pro vyvození jejich osobní odpovědnosti. Úprava disciplinární odpovědnosti se různí (či absentuje) podle toho, co konkrétně ten který vykonavatel veřejné moci dělá. Právní úprava regresních úhrad je jednotná pro všechny vykonavatele veřejné moci.[416]

Institut regresních úhrad má také prevenční charakter. Podobně jako podle úpravy v displinárních řádech je zde hrozba sankce, že je-li vykonavatel veřejné moci nedbalý, nehledí na výsledek své činnosti, sankce se uplatní. Samotná sankce je až sekundárním důsledkem pochybení.

Jednání (či opomenutí), které je disciplinárním deliktem, může zároveň naplnit skutkovou podstatu trestného nebo přestupku.[417] Může být také porušením povinnosti při výkonu veřejné moci, ze kterého vznikne škoda, kterou nositel odpovědnosti (stát, ÚSC) nahradí poškozenému a vůči škůdci (konkrétní fyzické osobě) bude mít regresní postih. Je zde tedy *souběh odpovědností.*[418]

Ve vztahu k regresním úhradám zákon OdpŠk výslovně upravuje, že nárok na regresní úhradu vylučuje nárok *podle obecných předpisů*, kterými je především občanský zákoník, dále zejména zákoník práce, zákon o státní službě,[419] ale i další

---

414 Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty.* Str. 149.

415 „Vyvození osobní odpovědnosti je otázkou sekundární, z hlediska správního práva nejspíše disciplinární povahy." Srov. POMAHAČ, Richard; PÍTROVÁ, Lenka. *Správní právo I.* Str. 85.

416 Právě tím, že je upravena v zákoně OdpŠk jednotně pro všechny kombinace oprávněných a povinných a vylučuje uplatnění odpovědnosti podle jiných právních předpisů. V situaci nastalé škody (potenciálně regresní úhrady) je tedy možné, že řešení je „buď anebo". Buď postihnout podle jiné úpravy (např. jiný zákon, disciplinární řád), nebo uplatnit regresní postih dle zákona OdpŠk.

417 Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty.* Str. 149.

418 Podle informací „z praxe", které ale nemohu pro nedostatek údajů ověřit, představuje náhrada škody formou regresní úhrady jednotky % z celkového objemu nahrazených škod dle zákona OdpŠk. Zbytek je pak řešen v rámci jiné odpovědnosti škůdců nebo zřejmě nijak. Tak je tomu také proto, že oprávněný při posuzování případu regresní náhrady zjistí, že disciplinárně bylo vše v pořádku a povinný neodpovídá pokud se změnil právní názor, výklad, změní se soudní judikatura nebo si předpisy upravující jeho povinnosti protiřečí.

419 Ústava v čl. 79 odst. 2 stanoví, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon. Přitom služební zákon je základním stavebním kamenem odpovědnosti úředníků. Takový zákon v době přijetí Ústavy neexistoval a přitom dosavadní kariérní systém se rozpadl. Srov. POMAHAČ, Richard. *Úředníci a neodpovědnost.* In POMAHAČ, Richard et al. *Veřejná správa za rozcestím: Právní reflexe.* Str. 111-112.
Nejdříve byl platný služební zákon č. 218/2002 Sb., který ale nikdy nenabyl účinnosti. Po složitých přípravách a sporech o koncepci státní služby vůbec (mj. o to, zda podpořit smluvní sytém) byl přijat zákon o státní službě č. 234/2014 Sb., účinný od 1. 1. 2015. Podle něj je státní služba v ČR je založena na smluvním principu a k posunu směrem ke kariérnímu systému nedošlo.
Zákon o státní službě upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, organizační věci státní služby (dále jen „služba"), služební vztahy státních zaměstnanců, odměňování státních zaměstnanců a řízení ve věcech služebního poměru. Dále upravuje organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu.
Zákon o státní službě však neupravuje odpovědnost státních zaměstnanců, jen jejich kárnou odpovědnost. Otázky škod a regresních úhrady též neupravuje.

zákony.[420] Dle důvodové zprávy[421] je tato úprava určena k tomu, aby byl zajištěn *jednotný postup* vůči osobám povinným k regresní úhradě podle § 17 odst. 1 až 3. Takovými osobami jsou např. státní zaměstnanci, příslušníci bezpečnostních sborů, soudci, státní zástupci, zaměstnanci úředních osob a úředníci územních celků v přenesené působnosti atd.

V případě regresních úhrad se zdůrazňuje otázka střetu profesionálních, apolitických vykonavatelů veřejné moci a volených vykonavatelů veřejné moci. Funkce ministra, starosty, hejtmana, zastupitelů, rady, a mnohé další jsou obsazovány v politické soutěži. V souvislosti s ustanovením § 17 zákona OdpŠk, které vylučuje regresní nárok, pokud ten, kdo se podílel na nezákonném rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu *jednal na příkaz nadřízeného*. Je tu pak otázka, zda v tom případě regres postihuje toho, kdo příkaz vydal.

Také *profesní etika* úředníků (v obecném smyslu) je ve vztahu k odpovědnosti, odpovědnému chování úředníků, důležitá.[422]

Tady se ukazuje, jak úzce jsou s otázkou odpovědnosti za škodu spojeny otázky *pracovních či služebních povinností* povinných osob (uložených ze zákona, vnitřními směrnicemi, pokyny nadřízeného) a jejich *disciplinární, kárné nebo kázeňské odpovědnosti* (ze zákona, vnitřními směrnicemi). Zda a jak jsou zakotveny bude hrát důležitou roli při posuzování přímé odpovědnosti jednotlivce za škodu a povinnosti k regresní úhradě z hlediska zavinění. *Zaviněné porušení právní povinnosti* je jednou z podmínek vzniku nároku na regresní úhradu[423] a jako takové musí být dokázáno. Je tedy podstatné nejprve určit, co je v konkrétním případě konkrétní *právní povinností povinného*.

S ohledem na výše uvedené je velice těžko říci jednoduše, jaký je vnitřní postup oprávněného vůči povinnému. Pokusila jsem se to zmapovat jednak v kapitole 6.4, kde

---

420 Zejm. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, zákon č. 234/2014, o státní službě, zákon č. 361/2003 Sb., služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a další

421 Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb.

422 „Vedle právních konstrukcí je však rovněž třeba brát v potaz způsoby propojení odpovědnosti úředníků vyjádřené pravidly profesní etiky. Na propojení profesních pravidel s právními následky se spoléhá především v systémech s promyšlenou správní odpovědností, a to zejména odpovědností služební nebo disciplinární, protože překročení profesních pravidel může být důvodem změn služebního režimu nebo vést ke kárným sankcím. Je však třeba věnovat zvášenou povinnost [sic!] tomu, jak je upravena státní služba, s jejímž režimem je služební nebo disciplinární odpovědnost neodmyslitelně propojena.“
Srov. POMAHAČ, Richard. *Úředníci a neodpovědnost*. In POMAHAČ, Richard et al. *Veřejná správa za rozcestím: Právní reflexe.* Str. 107-108.
„Obecně je účelem profesního kodexu vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům (pochopitelně i k nadřízeným osobám a politikům). Etických kodexů u nás ve veřjné správě mnoho a s jejich pravidly se obvykle nedá, než souhlasit, i když se snáze souhlasí těm, kterých se týkají jen nepřímo, než těm, jimž hrozí za porušení uvedených pravidel postih.“ Srov. POMAHAČ, Richard. *Úředníci a neodpovědnost*. In POMAHAČ, Richard et al. *Veřejná správa za rozcestím: Právní reflexe.* Str. 113.

423 Srov. § 18 odst. 1 zákona OdpŠk: „Právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti.“

se věnuji vlastnímu postupu a dále v příloze č. 2 této práce, kde ve větším detailu věnuji různosti právní úpravy povinných a s tím související odlišnosti v postupu oprávněného.

## 6.3 Vymáhání regresu soudní cestou

Pokud není regres povinným uhrazen oprávněnému na základě vnitřního postupu, jak byl vysvětlen v předchozí podkapitole, musí se povinný rozhodnout, jestli bude svůj regresní nárok vymáhat soudní cestou.[424]

### 6.3.1 Žaloba

Oprávněný má žalobu k civilnímu soudu, postupuje se podle části II. a III. OSŘ. Žalobcem je stát nebo ÚSC (nebo ten, kdo nahradil regres v případě dvoustupňového postihu) a žalovaným je povinný k regresní úhradě. Soudní praxe přistupuje k regresním úhradám jako obecným případům náhrady škody podle OZ.

Břemeno tvrzení a břemeno důkazní nese žalobce.[425] Musí se prokázat všechny čtyři předpoklady pro vznik povinnosti k regresní úhradě, tedy porušení konkrétní povinnosti povinným, nahrazenou škodu nebo nahrazený regres, příčinná souvislost mezi porušením povinnosti a vznikem škody a zavinění[426] povinného ve vztahu k porušení povinnosti a ke vzniku škody.[427]

### 6.3.2 Moderace

Zákon OdpŠk zakotvuje u regresních úhrad moderační právo soudu dvakrát. Poprvé, co se týče už výše vyložené solidární povinnosti. Druhým případem (§ 18 odst. 5 zákona OdpŠk) je možnost, aby soud svým rozhodnutím regresní úhradu *přiměřeně snížil*. Důvodem je odstranění tvrdosti a zájem na spravedlivém řešení.[428]

---

[424] „Přesvědčení, že stát se má za všech okolností o služebníky těch, kteří dočasně vládnou, dobře postarat, bylo silné už v dobách, kdy stát ještě ani státem v dnešním slova smyslu nebyl. V současné době jsou téměř všichni pod vlivem humanizace práva kritičtější ve vztahu k obecné kriminalitě veřejných služebníků..., avšak dilema, zda v zájmu úředního renomé je lépe... úředníka poslat třeba na zdravotní dovolenou, nebo do předčasného důchodu, je stále velké, a to nejenom pro dotčené úředníky, ale i pro ty,klteří rozhodují o pravidlech veřejné služby.“ Srov. POMAHAČ, Richard. *Úředníci a neodpovědnost*. In POMAHAČ, Richard et al. *Veřejná správa za rozcestím: Právní reflexe.* Str. 116.

[425] V případě státu je to úřad určený v § 6 zákona OdpŠk nebo ten subjekt, se kterým je povinný ve služebním, pracovním nebo obdobném poměru. V případě dvoustupňového regresu je tvrzení/dokazování oprávněného z následného regresu ovlivněno výsledkem prvostupňového regresu. Jistým ulehčením břemene oprávněného je případný výsledek kárného nebo kázeňského řízení.

[426] Přičemž v případě regresních úhrad dle zákona OdpŠk se zavinění nepresumuje, na rozdíl od obecné úpravy v § 2910 a § 2911 OZ.

[427] Srov. výklad v kap. 5.2.

[428] Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 4506/2008, ze dne 30. 3. 2011.

Soud přitom přihlédne k tomu, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům povinného.[429] Snížení regresní úhrady rozhodnutím soudu v případě škody způsobené úmyslně je vyloučeno (Srov. § 18 odst 5 zákona OdpŠk).

Oprávnění k moderaci regresní úhrady má pouze soud.[430] Správní orgán, který regres uplatňuje, toto právo nemá, „což fakticky dotyčné nutí k tomu, aby vstupovali do soudního sporu, což postrádá věcnou opodstatněnost. Stávající řešení je o to méně vhodné, že je v diskreci správního orgánu, zda vůbec bude regres uplatňovat, ale nikoli již v jaké výši, protože zde mu zákon možnost úvahy nedává.“[431]

## 6.4 Předpoklady úspěšného postihu v praxi

Podmínky vzniku regresního nároku dle pozitivního práva jsem vysvětlila v kap. 5.2. Nyní se podíváme, jak jsou nebo nejsou naplňovány předpoklady úspěchu postihu v praxi.

### 6.4.1 Nahrazená škoda nebo nahrazený regres

Aby nárok na regresní úhradu vůbec vznikl, musí nejdříve být nahrazena škoda nebo nahrazený regres (srov. kap. 5.2).

Pokud úřad v rámci předběžného projednání nároku poškozeného zcela neuspokojí, což nejčastěji je ten případ,[432] může se poškozený obrátit na soud a ten může jeho žalobě vyhovět. V praxi soudy často zamítají nároky nebo přiznávají méně, než je žádáno.

Teprve rozsah nahrazené škody (mimosoudně nebo na základě soudního rozhodnutí) je podkladem pro regresní postih vůči povinnému, tedy tomu, kdo škodu skutečně způsobil. Tento rozsah je v zásadě neomezený, avšak vzhledem k limitům

[429] Dle ustálené judikatury soud přihlíží nejen k v zákoně uvedeným okolnostem. „Označená hlediska jsou bezpochyby typickými, nejčastějšími a zpravidla nejpodstatnějšími důvody, zakládajícími moderaci. Ukládá-li zákon v první řadě, aby bylo zvažováno, jak ke škodě došlo, dává soudu prostor k posouzení všech v úvahu přicházejících okolností, které se vyskytly v souvislosti se škodní událostí a které je třeba zohlednit podle míry relevance, jež jim lze z pohledu moderačního oprávnění soudu přisuzovat. Jde zároveň o zcela logické hledisko, neboť v různorodých životních situacích může škoda vzniknout za specifických okolností, které sice nemusí mít vliv na vznik odpovědnosti, avšak právě z jejich pohledu může požadavek na plnou náhradu škody vyznívat jako nepřiměřeně přísné či tvrdé opatření. Protože smyslem moderačního práva je především odstranění tvrdosti dopadu povinnosti k náhradě škody do poměrů osoby, která za ni odpovídá, důvodně zákon zmiňuje výslovně i majetkové poměry zúčastněných fyzických osob (vzhledem k demonstrativnosti výčtu není vyloučeno zohlednit i poměry osob právnických).“ Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 4506/2008 ze dne 30. 3. 2011.

[430] Při rozhodování o nároku soud ex officio (nikoliv jen na návrh) zkoumá, zda jsou dány předpoklady pro snížení požadované náhrady. Srov. KORBEL, František. *Komentář § 18.* In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* Str. 169.

[431] Srov. MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci.* Str. 154.

[432] Poznámka z praxe: „K čemu nejsme odsouzeni, to stát neplatí.” Na druhé straně jsou zde často nepřiměřená očekávání poškozených o výši požadovaného zadostiučinění za nemajetkovou újmu po novele zákona OdpŠk zákonem č. 160/2006 Sb a zejména po rekodifikaci soukromého práva.

regresních úhrad (srov. kap. 5.3) bude v praxi u fyzických osob nejčastějším případem omezení možného regresu rovnající se maximálně čtyřapůlnásobku průměrného měsíčního výdělku povinného před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu, nezpůsobil-li škodu úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek.[433] Současně je tento limit stejný v případech, kdy je uplatňována pracovněprávní nebo disciplinární odpovědnost (ne jako regresní postih podle zákona OdpŠk), tedy výsledek je ekonomicky stejný. Tento limit je nejčastěji maximem osobní odpovědnosti povinného vyjádřeno v penězích. I přesto lze ale říci, že institut regresních úhrad je jedním z prostředků zajištění (zvyšování) osobní odpovědnosti vykonavatele veřejné moci. Jako prostředek kompenzační (nahrazení nahrazené škody) se regresní úhrada uplatňuje až sekundárně.

Zajímavý poznatek z praxe ve vztahu k uplatňovaným nárokům na odškodnění podle zákona OdpŠk (které jsou přímým podkladem pro regresní nárok) se týká střetu s požadavky Corporate Governance[434] na straně těch, kdo nárok na odškodnění uplatňují. I když úřad v rámci předběžného projednání nároku je ochoten ho uspokojit či ho i uspokojil dle dohody s poškozeným, ten následně nárok stejně uplatní u soudu, aby vyhověl požadavkům na něj kladeným podle Corporate Governance.

### 6.4.2 Povědomí o regresním nároku a jeho řešení

V první řadě je třeba, aby oprávněný věděl, že nárok na regresní úhradu vznikl. Tedy že byla v konkrétním případě nahrazena škoda nebo nahrazen regres. Má-li mít oprávněný povědomí o možnosti regresní úhradu vymáhat, má také mít evidenci o regresních nárocích – zda vznikly, v jakém objemu, jak byly řešeny, zda byly vymáhány a vymoženy vnitřním postupem nebo soudní cestou.

O tom, že byla škoda nahrazena na základě rozhodnutí soudu nebo v rámci předběžného projednání nároku se musí dozvědět nejen úřad, ale též řešitel regresních nároků. Ten v praxi často chybí. Musí existovat propojení (procesní, organizační) mezi tím útvarem, který je pověřen agendou odškodňování (stát, ÚSC ve vztahu k poškozeným) a vnitřní agendou škod (regresních úhrad). Agendou odškodňování jsou pověřeny organizační složky (a v nich konkrétní útvary nebo konkrétní lidé srov. § 6 zákona OdpŠk v případě státu), ale povinnost regresní úhrady může vzniknout v jiné

[433] Dle § 257 zákoníku práce ve spojení s § 17 odst. 4 zákona OdpŠk.

[434] Corporate governance, resp. regulace správy a řízení obchodních korporací, vychází ze Zelené knihy: Rámec EU pro správu a řízení společností a Cadburyho zprávy. Podle OECD se správou a řízením rozumí „postupy a procesy, podle kterých je organizace řízena a kontrolována. Struktura společnosti zdůrazňuje rozdělení práva a odpovědnosti mezi různé součásti organizace, jako jsou členové představenstva, manažeři, akcionáři a jiné zainsteresované osoby." Srov. LOCHMANOVÁ, Ludmila: *Statutární orgán kapitálových obchodních korporací*. In ROZEHNAL, Aleš et al. *Obchodní právo.* Str. 287.
Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, těmto pravidlům věnuje velkou pozornost.

organizační složce (srov.§ 6 zákona OdpŠk), kde mezi složkami může být, ale také nemusí být, vztah podřízenosti.[435] Na příkladu uvedeném v předchozí poznámce demonstruji složitost vnitřního postupu uplatnění regresu, když *(potenciální) řešitel regresních úhrad není vždy totožný s oprávněným.* Právě na to poukázalo Ministerstvo průmyslu a obchodu v poskytnutých odpovědích, kde uvádí, že „regresní náhrada bude zpravidla požadována po zaměstnanci organizace podřízené MPO (např. ČOI, SEI) a je otázkou, jak postupovat, zvlášť po přijetí služebnho zákona."[436]

Jde tedy o otázku nastavení (či existence vůbec) vnitřních kontrolních mechanismů. Nejednotný postup úřadů ve zjišťování a uplatňování regresních postihů (vnitřním postupem) svědčí o tom, že takový kontrolní mechanismus v případě regresních úhrad buď chybí úplně anebo je nastaven jen pro dotyčný úřad a nikoliv napříč veřejnou správou.

Ve své žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb. jsem položila otázku, jak je v úřadu řešena problematika regresních úhrad, tedy např. kdo rozhoduje o tom, zda regresní úhradu vymáhat (zda je určen konkrétní útvar či orgán), jaký je postup a existuje-li metodický pokyn, manuál či podobný dokument, který se týká regresních úhrad, požádala jsem o jeho poskytnutí.

Z odpovědí (sdělení i rozhodnutí) získaných v rámci empirického výzkumu lze vysledovat několik poznatků:[437]

*Má oprávněný povědomí o regresních nárocích?*

Některé úřady disponují údaji o regresních úhradách pohotově (např. Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo dopravy).

Některé úřady nevedou evidenci o regresních úhradách - prodloužily lhůtu na zpracování odpovědi na žádost, předpokládaly značné náklady na vyhledání a zpracování odpovědi (např. Ministerstvo kultury, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zahraničních věcí). Je otázka, zda to je proto, že se regresním úhradám vůbec nevěnují, neřeší je, nebo jde jen o nedostatek v evidenci.

---

[435] Srov. organizaci veřejné správy zakotvenou v kompetenčním zákoně č. 2/1969 Sb. (§§ 4-19). Tak např. podle § 13 odst. 5 kompetenčního zákona je Ministerstvu průmyslu a obchodu podřízena Česká energetická inspekce, Česká obchodní inspekce, Puncovní úřad a Licenční úřad. Další správní úřady jsou ale zřizovány i dalšími zvláštními předpisy. Tak např. působnost Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního a organizaci katastrálních úřadů a inspektorátů zakotvuje zákon č. 359/1992 Sb. Příkladem, kdy nejde o vztah podřízenosti, je vztah veřejného ochránce práv a Ministerstva financí. Ministerstvo financí je podle § 6 zákona odst. 3 OdpŠk organizační složkou příslušnou k předběžnému projednání nároku na odškodnění pokud jde o škodu, která vznikla z činnosti veřejného ochránce práv.

[436] Srov. Odpověď Ministerstva průmyslu a obchodu v příloze. Odpovědi dodává, že ani na jiných úřadech nebude situace jiná a že též ještě nebudou mít obsáhlé zkušenosti.

[437] Zde odkazuji na tabulku č. 1 počty uplatnění regresních úhrad na začátku kapitoly 6 a na samotné odpovědi zařazené v přílohách práce.

Některé úřady rozhodnutím odmítly informaci podle žádosti nebo některé její části poskytnout. Důvody byly různé:

- nedisponují informacemi vůbec nebo za některé roky (např. Mininisterstvo financí, Veřejný ochránce práv[438])
- jedná se o vytváření nových informací ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. (Ministerstvo vnitra)
- sice nebyla žádost odmítnuta, ale zčásti nebyla odpověď konkrétní a odkázala mě na jednotlivé územní úřady (Český úřad zeměměřičský a katastrální)

Z poznatků lze uzavřít, že není napříč veřejnou správou nastaven jednotný proces kontroly a řešení regresních nároků dle zákona OdpŠk.

*Kdo je řešitelem regresních úhrad?*

V některých úřadech jsou určeny útvary pověřené řešením případů regresních úhrad.

Ministerstvo dopravy – „konkrétní postup vymáhání regresních úhrad je plně v gesci Oddělení náhrad škod Odboru právního. Posouzení, zda v daném případě bude regresní úhrada vymáhána, náleží vedoucímu Oddělení náhrad škod a řediteli Odboru právního."[439]

Ministerstvo financí – „existují dvě komise, které posuzují regresní úhrady. Jedna při Generálním finančním ředitelství, jejím členem je i zástupce Ministerstva financí a řeší výlučně případy spojené s činností finanční správy. Druhá komise působí na Ministerstvu financí na odboru 44 a mimo jiné řeší ostatní případy regresních úhrad mimo oblast finanční správy."[440]

Ministerstvo obrany – byla-li nahrazena škoda, „je povinen odpovědnost za způsobenou škodu objasnit vedoucí nákladového střediska, u kterého škoda vznikla. K tomu určí objasňující orgán, kterým může být jedna osoba nebo komise." Regresní náhradu řeší „příslušný služební orgán objasňování odpovědnosti za škodu stejným postupem jako u zaměstnance. V případě, že voják z povolání neuzná svoji

[438] Ministerstvo financí je podle § 6 zákona odst. 3 OdpŠk organizační složkou příslušnou k předběžnému projednání nároku na odškodnění pokud jde o škodu, která vznikla z činnosti veřejného ochránce práv. Ochránce není Ministerstvu podřízen. "Ochránce se o podání žádosti o odškodnění osobou, jejíž podnět minulosti řešil, dozví od ministerstva pouze v případě, že je požádán o vyjádření k vznesenému nároku." Srov. odpověď veřejného ochránce práv v příloze. To značí, že v tomto i jiných případech, pokud ten, kdo řeší nároky odškodnění nespolupracuje s tím, komu potenciálně vznikne regresní nárok, se o tom nedozví.

[439] Srov. odpověď Ministerstva dopravy v příloze.

[440] Srov. odpověď Ministerstva financí v příloze. Často jde zřejmě případy spojené s činností Celní správy ČR, ale jde i o celou řadu dalších, neboť Ministerstvu financí zákon OdpŠk svěřuje zbytkovou působnost ve věcech náhrady škody (srov. § 6 odst. 3 zákona OdpŠk).

odpovědnost, zahajuje služební orgán správní řízení... a vydá rozhodnutí o povinnosti nahradit škodu."[441]

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO") – „o uplatnění regresu by měl z logiky věci rozhodovat ten, kdo má k projednávání náhrady škod kompetenci, tj. na MPO oddělení právní podpory." Na MPO je zřízen odbor právní od roku 2011. Před reorganizací řešily organizace podřízené MPO odškodňování samostatně. MPO tak nemělo informace jak o odškodňování, tak o případných regresních nárocích. MPO změnilo nastavení procesu tak, že žádosti o odškodnění i regresní nároky řeší přímo MPO i pro podřízené organizace, takže o regresních nárocích má povědomí a řeší každý potenciální nárok, byť při tom musí dodržet určitý postup ve vztahu nadřízený-podřízený a jeho vnitřní vztahy, tedy obrací se na vedoucí těchto složek a žádají prošetření a stanovisko v určené lhůtě (aby nárok nebyl promlčen). Na konci tohoto postupu právní odbor vyhodnotí, zda regres uplatnit či bude škoda řešena jiným postupem (z důvodu už zmiňovaného souběhu odpovědností).[442,443]

Ministerstvo vnitra - „vymáhání regresních úhrad spadá primárně do gesce ekonomického odboru Ministerstva vnitra."[444]

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy – „agenda regresních úhrad náleží do působnosti odboru právního a správního, konkrétně do oddělení smluvních agend a soudních sporů. K vymáhání regresních úhrad ministerstvo přistupuje v zásadě vždy, identifikuje-li, kdo za škodu odpovídá. V případě pracovníků ministerstva jsou jednotlivé případy posuzovány Komisí pro náhradu škody."

Ministerstvo zdravotnictví - „organizačním řádem je řešení problematiky svěřeno odboru právnímu. O uplatnění rozhoduje ředitel odboru právního."[445]

Ministerstvo zemědělství – agendu zákona OdpŠk vyřizuje odbor právní a majetkového vyrovnání v rámci pracovní konzultace s věcně příslušným útvarem, v jehož působnosti škoda vznikla.[446]

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže – „problematikou se zabývá odbor legislativně-právní."[447]

Energetický regulační úřad – má ustavenu komisi na dobu neurčitou jako poradní orgán vedení ERÚ k řešení škodných případů a k projednání odovědnosti

[441] Srov. zveřejněnou informaci Ministertva obrany v příloze.
[442] Obdobně organizované má řešení regresních úhrad Ministerstvo financí.
[443] Srov. odpověď Ministerstva průmyslu a obchodu v příloze. K odpovědi poznamenávám, že byla poskytnuta mimo režim zákona č. 106/1999 Sb. Nejdříve jsem žádala postupem podle tohoto zákona, později jsem vzala žádost zpět. Ministerstvo bylo velice nápomocno jak v odpovědích, tak v poskytnutí doplňujících informací a vysvětlení.
[444] Srov. odpověď Ministerstva vnitra v příloze.
[445] Srov. odpověď Ministerstva zdravotnictví v příloze.
[446] Srov. odpověď Ministerstva zemědělství v příloze.
[447] Srov. odpověď Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v příloze.

zaměstnanců ERÚ za způsobenou škodu. Škodu způsobenou zaměstnancem v pracovním poměru nebo služebním poměru projednává s ním ředitel sekce provozní.

Národní bezpečnostní úřad – „o vymáhání regresní úhrady by v konkrétním případě rozhodl ředitel NBÚ."[448]

Úřad vlády – odborem příslušným je odbor právní a kontrolní, který má povinnost „neprodleně zahájit kroky vedoucí k uplatnění regresu po osobách, které škodu nebo nemajetkovou újmu způsobily, nebo se na ní podílely."[449]

Český telekomunikační úřad – regresní nároky jsou řešeny jako obecné případy škody Škodní komisí Úřadu. Předseda Rady Úřadu rozhoduje.[450]

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře – příslušným je (zřejmě, není uvedeno explicitně) oddělení personálně-ekonomicko-právní, které řeší žádost o odškodnění.[451]

V některých úřadech nejsou určeny útvary pověřené řešením případů regresních úhrad resp. není to zřetelné:

Ministerstvo práce a sociálních věcí – ve své odpovědi blíže nespecifikuje, kdo je řešitelem regresních úhrad, když píše, že „Regresní úhradu bychom vymáhali formou přímého dopisu adresovaného do rukou dotčeného státního zaměstnance, se stanovenou lhůtou k úhradě." Je tedy otázka, kdo je to „my".

Český statistický úřad – pouze odkazuje na zákon OdpŠk.[452]

Česká úřad zeměměřičský a katastrální – zřejmě nemá centrálního řešitele, odkazuje na jednotlivé územní úřady, kde škodní komise, které jsou poradním orgánem ředitele příslušného katastrálního úřadu, projednává nároky na náhradu škody a navrhuje další postup ve věci. „Tzn. v případě zaviněného porušení porávních povinností zaměstnance uplatnění regresu."[453]

Úřad průmyslového vlastnictví - ve své odpovědi blíže nespecifikuje, kdo je řešitelem regresních úhrad, když píše „v případě nezbytnosti vymáhání regresní úhrady by bylo postupováno v souladu s platnými právními předpisy."[454]

Z poznatků lze uzavřít, že není napříč veřejnou správou nastaven jednotný řešitel regresních nároků dle zákona OdpŠk. Souvisí to zřejmě mj. s tím, že v ČR není upraven modelový úřad, ale úřady jsou upravovány zvláštními zákony anebo je každý úřad

[448] Srov. odpověď Národního bezpečnostního úřadu v příloze.
[449] Srov. odpověď Úřadu vlády v příloze.
[450] Srov. odpověď Českého telekomunikačního úřadu v příloze.
[451] Srov. odpověď Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře v příloze.
[452] Srov. odpověď Českého statistického úřadu v příloze.
[453] Srov. odpověď Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního v příloze.
[454] Srov. odpověď Úřadu průmyslového vlastnictví v příloze.

upravuje individuálně organizačním řádem. Je nějaký důvod, proč stejná problematika by neměla být řešena stejně, pokud jde o jednoho a toho samého nositele odpovědnosti?

Otázkou je, kdo by měl řešitelem být. Zda nějaký centrální za celou veřejnou správu nebo v duchu modelu zavadeného pro agendu odškodňování dle zákona OdpŠk útvar pověřený agendou odškodňování pověřit i agendou regresních úhrad. Protože je zde přímé propojení institutu projednání nároku před úřadem (případně v řízení před soudem), a náhradou škody a následného regresu, je útvar pověřený agendou odškodňování tím „místem“ v úřadu, které o tom má/by měl mít povědomí a vědět, jak v jednotlivých případech postupovat i ve vztahu k regresním nárokům. Možným řešením je tedy centralizace agendy odškodňování podle zákona OdpŠk s regresními nároky.

Běžně mají v úřadě zřízenu škodní komisi, která řeší škody majetkové, ale ne regresní úhrady. Přitom i ty jsou formou škody. Dle mého názoru by měla být součástí agendy škodních komisí i otázka regresních nároků. Tak tomu v řadě případů je, jak vyplývá už z výše uvedeného. Mělo by to tak však být ve všech případech (srov. výklad k modelovému úřadu výše).

V každém případě by řešiteli regresních úhrad měly být právně vzdělané osoby, protože, jak už víme, je odpovědnost u regresních úhrad založena v probačním systému a výsledek řešení regresu vnitřním postupem musí obstát i v případném řízení před soudem, pokud se bude povinný bránit. Proto pověření útvarů právních řešením regresních úhrad lze vnímat jako vhodné stejně jako zařazení agendy regresních úhrad do působnosti škodní komise, která je složená vždy z několika osob z útvarů právních, personálních, majetku, z řad odborníků.

*Jak je stanoven postup řešení regresních úhrad?*

Zákon OdpŠk vnitřní postup uplatnění regresního nároku neupravuje (jen upravuje podmínky vzniku nároku). Je tedy otázka, jak mají oprávnění upraven postup jiným způsobem. Zda jde o postup formalizovaný či neformální.

Neformalizovaný postup, tedy není vydána směrnice, metodika, pokyn, ale regresní úhrady se (dle odpovědí úřadů) řeší a postupuje se systematicky a ve všech případech stejně má:

Ministerstvo financí – „komisím jsou předkládány všechny případy, v nichž bylo ze strany České republiky – Ministerstva financí poskytnuto žadatelům finanční plnění. Komise na základě materiálu, který obsahuje stanoviska dotčených úřadů a institucí, posuzují existenci nároku na regresní úhrad, její prokazatelnost, tj. existenci zákonných

podmínek pro regresní úhradu – např. zavinění konkrétní osoby, a dává doporučení, zda regresní úhradu vymáhat či nevymáhat. Konečné rozhodnutí přísluší představeným státním zaměstnancům určeným organizačním řádem a individuálními pověření v rámci Ministerstva financí v závislosti na výši pohledávky."[455]

Ministerstvo průmyslu a obchodu - „ministerstvo nemá zpracován žádný manuál ani metodický pokyn"[456] zaměřený jen na uplatňování regresních nároků. Z vlastních poznatků i dalších odpovědí ministerstva je však zřejmé, že neformalizovaný postup mají příkladně promyšlený a zvládnutý.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy - „ministerstvo nedisponuje vnitřním předpisem upravujícím postup vymáhání regresních úhrad, i s ohledem na to, že zákonná úprava obsažená v § 16 až 18 zákona č. 82/1998 Sb. je relativně podrobná a plně dostačující."[457]

Ministerstvo vnitra – Ekonomický odbor „postupuje v návaznosti zejména na ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejích vystupování v právních vztazích a dále zákona č. 82/1998 Sb. Tento proces však nemá speciální úpravu interním předpisem a tato problematika není ani nijak speciálně řešena."[458]

Formalizovaný postup, tedy je vydána směrnice, metodika, pokyn pro postup řešení regresních úhrad (v jistém smyslu) má např.:

Ministerstvo zemědělství - „neexistuje žádný dokument, který by se touto otázkou zvláště zabýval. Problematika je pouze okrajově zmíněna ve směrnici ministra zemědělství k poskytování přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení, která se přiměřeně použije i pro další druhy nároků podle zákona o odpovědnosti veřejné moci."[459]

Ministerstvo obrany – přistupuje k regresním náhradám jako k jakékoliv jiné škodě. Rozkaz ministra obrany ze dne 5. června 2013 *Předcházení škodám a řešení škod na majetku státu v působnosti Ministerstva obrany*[460] stanovuje mj. zásady, působnost a povinnosti při objasňování a řešení škod na majetku ČR.

Úřad vlády – poskytl *Rozhodnutí vedoucího úřadu vlády ČR č. 9/2016 k postupu při vyřizování stížností podle zákona č 82/1998 Sb.* V čl. 8 upravuje povinnost regresu.

[455] Srov. odpověď Ministerstva financí v příloze.
[456] Srov. odpověď Ministerstva průmyslu a obchoduv příloze.
[457] Srov. odpověď Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v příloze.
[458] Srov. odpověď Ministerstva vnitra v příloze.
[459] Srov. odpověď Ministerstva zemědělství v příloze.
[460] Odkaz uvádím v seznamu ostatních zdrojů pod Rozkaz ministra obrany ze dne 5. června 2013 „Předcházení škodám a řešení škod na majetku státu v působnosti Ministestva obrany."

Energetický regulační úřad – poskytl Směrnici, podle které by se řešil i případný regresní postih.[461] K regresním úhradám přistupuje stejně, jako k jakékoliv jiné škodě způsobené zaměstnancem nebo státním zaměstnancem.

Ministerstvo dopravy – poskytlo Směrnici, v její části III. nazvané *Uplatňování regresní úhrady* není nijak konkretizován postup uplatěnní regresu.[462]

Z poznatků lze uzavřít, že není napříč veřejnou správou nastaven jednotný proces kontroly a řešení regresních nároků dle zákona OdpŠk. Není až tak důležité, jestli je formalizován, nebo ne, důležité je, jak fakticky funguje.

*Kdo rozhoduje o uplatnění regresního nároku a kdo o povinnosti k regresu?*

Z již výše uvedeného lze kontatovat, že o tom, zda se regresní nárok bude vůči konkrétní osobě uplatňovat, rozhodují podle různých úprav služební představení, nadřízení zaměstnanců, vedoucí útvarů právních apod., škodní komise, vedoucí úřadu na doporučení škodní komise. Je otázka, zda by neměl rozhodovat někdo úplně jiný.

### 6.4.3 Určení porušené povinnosti

Jedním z nejtěžších úkolů řešitele regresních úhrad vnitřním postupem (a koneckonců i v případě řízení před soudem) je určení konkrétní osoby, která je osobou povinnou k regresní úhradě a současně určení konkrétní právní povinnosti, kterou tato osoba porušila.

Je třeba zhodnotit veškeré objektivní právo, které dopadá na konkrétního povinného a v něm určit, kterou povinnost mu uloženou konkrétně porušil.[463] Přitom nesmělo jít o následování příkazu nadřízeného. V některých případech je překážkou povinnost mlčenlivosti (např. daňové tajemství).

Další otázkou je, zda odpovídá jen sám nebo zde bylo více škůdců (srov. kap. 5.2.5) a jak vyřešit řetězení odpovědností v případě složených postupů (srov. kap. 5.2.5). Dále je otázka, zda zde není případ spoluzavinění poškozeného (srov. kap. 5.2.4). Dále je zde otázka případného souběhu odpovědností (srov. kap. 6.1).

[461] Srov. text Směrnice v příloze.

[462] Srov. text Směrnice v příloze.

[463] Jde o to, že v každém konkrétním případě posuzuje, jestli se povinný choval odpovědně. „Při odpovědném chování nedochází k zaviněnému porušení povinnosti, nebo jsou sounáležící subjekty navzájem loajální, resp. solidární, anebo je podstupováno jen dovolené riziko. Neodpovědné chování je opakem předchozího.“ Srov. POMAHAČ, Richard. *Úředníci a neodpovědnost*. In POMAHAČ, Richard et al. *Veřejná správa za rozcestím: Právní reflexe.* Str. 106.

Poznatek z praxe je, že nejčastěji se šetřením dojde k závěru, že podle právní úpravy povinností toho kterého povinného k žádnému porušení nedošlo a že v důsledku vzájemně rozporných předpisů (zákonných nebo podzákonných norem, interních směrnic, právních názorů, příkazů nadřízených, vč. judikaturního vývoje) nelze klást za vinu povinnému, že jednu povinnost dodržel a tím zároveň jinou porušil.

### 6.4.4 Prokazování zavinění a příčinné souvislosti

Dalším těžkým úkolem řešitele regresního nároku je prokazování zavinění (nevědomé nedbalosti) a příčinné souvislosti (obojí vyloženo v kap. 5) mezi jednáním/nečinností a nahrazenou škodou nebo nahrazeným regresem. Dokazování je přísné (analogicky s trestním řízením) i v řízení před soudem. V případě vnitřního uplatnění nároku je třeba postupovat stejně, jako by postupoval soud, jinak povinný bude mít úspěch se svou žalobou u soudu.

I zde platí, že se v praxi často stane, že povinný dodržel všechny předpisy, pokyny, instrukce, právní názor i judikaturu. Pak nebude regresní postih úspěšný. K tomu přistupuje i otázka spoluzavinění poškozeného (tedy oprávněného) podle § 2918 OZ, když oprávněný sám nastavuje systém (předpisů, pokynů, instrukcí, atd.) a nastaví-li ho „špatně“, není to chyba povinného a nebude odpovídat za škodu.[464]

### 6.4.5 Účelnost vymáhání regresního nároku

V rozhodování, zda regresní postih uplatnit je samozřejmě třeba vzít v potaz, jestli to je účelné. Údaji o „nákladech na vymožení 1 Kč regresního postihu“ nedisponuji. Lze se ale domnívat, že takovou informaci nikdo nemá a ani ji nezjišťuje.[465] I proto neobstojí zprošťující argument k nevymáhání regresu („je to drahé“, neúčelné). Je také těžko říci, kdy jde o bagatelní škodu, u které by nebylo vymáhání cestou regresního postihu efektivní.

Další otázkou je, kolik *reálně* může oprávněný vůči povinnému vymoci zpět? (srov. limity regresní úhrady kap. 5.3).

[464] Judikatura vymezuje přičinnou souvislost často negativně. Např. “Škoda spočívající ve snížení prodejní ceny nemovistosti vyvolaném stavebními úpravami, kter na ní provedla stavební společnost v době od uzavření kupní smlouvy do vrácení nemovitosti prodávajícíu po zrušení kupní smlouvy, není v píčinné souvislsoti se stavebním povolením, které bylo pro nezákonnost zrušeno. Srov. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 936/2004 ze dne 27. 7. 2005.

[465] Z údajů poskytnutých, resp. neposkytnutých úřady lze dedukovat, že nesledují-li se celoplošně případy regresních úhrad, nebude ani vedena „nákladnost“ vymáhání. V několika případech tuto ne-praxi potvrdil zdroj z ministerstva při osobní konzultaci.

Dále je zde otázka, jestli existuje korelace mezi nahrazenou škodou dle zákona OdpŠk a regresní úhradou. Zda byla nahrazena jako regresní úhrada dle zákona OpdŠk, nebo k náhradě škody došlo jiným způsobem. Podle empirického výzkumu se tak děje často. Např. na Ministerstvu průmyslu a obchodu podle poskytnutých údajů a poskytnuté konzultace, sice nevykazují nahrazené regresy, ale zabývají se všemi potenciálními regresními nároky na jejich úseku správy. Tedy i podřízenými orgnizacemi. V těchto případech byla škodní událost řešena buď jako trestný čin jinak povinného k regresu, případně jako škoda odčiněná v působnosti škodní komise (dle zákoníku práce).

Pokud dojde k souběhu odpovědností, je možné, že škoda bude nahrazena jinak, než jako regresní úhrada, ale můžeme i tak dojít ke stejnému finančnímu výsledku. Např. škoda je nahrazena z odpovědnosti za škodu podle služebního zákona (ten otázku odpovědnosti za škodu neupravuje a přenechává jí zákoníku práce). Na základě pracovního řádu u zaměstnanců je nahrazována přímo podle zákoníku práce, je zde stejné omezení ve výši maximálně čtyřapůlnásobku průměrného měsíčního výdělku povinného před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu, nezpůsobil-li škodu úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek. A v § 17 odst. 4 zákona OdpŠk je také odkaz na zákoník práce. Výsledek je ekonomicky stejný.

Ve všech případech pak buď povinný docílí náhrady škody vnitřním postupem, nebo bude nárok uplatňovat soudní cestou. Lze předpokládat, že oprávněný zvolí pro něj nejschůdnější způsob.

Základním poznatkem z této úvahy ve světle zvláštní odpovědnosti vykonavatelů veřejné moci je otýzka: 1. Zda by neměla být limitace regresní úhrady § 17 odst. 4 zákona OdpŠk zvýšena oproti obecné úpravě pracovního poměru? 2. Zda právě proto by neměla být na ochranu jednotlivých vykonavatelů veřejné moci (pokud nejsou notářem, soudním exekutorem) zavedena možnost či dokonce povinnost mít uzavřenu pojistnou smlouvu o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci? Či by mělo jít dokonce o zákonné pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci?

Podle současné právní úpravy by však v každém případě měl být regresní nárok řešen a pokud škoda (která je předmětem regresního nároku) nebyla nahrazena jinak, měl by nositel odpovědnosti nahrazení škody sledovat cestou regresního postihu (srov. kap. 5), leda dojde k odůvodněnému racionálnímu závěru, že ani regres není účelný.

## 6.5 Možné důvody nevyužívání regresního postihu

Z výše uvedeného se zdá, že nositel odpovědnosti nemá v institutu regresní úhrady účinný nástroj zpětného vymáhání nahrazené škody, když je využíván tak málo.

Důvodů, pro které je institut regresní úhrady využíván jen marginálně je zřejmě více. Některé vyplývají přímo z empirického průzkumu a byly popsány výše. Jiné lze zaznamenat z neoficiálních zdrojů, s těmi v rámci této práce uvažovat nemohu. Lze se ale opřít o jisté shrnutí úvah o nich ve Stanoviscích vlády k poslaneckým návrhům na změnu zákona OdpŠk v roce 2013.[466]

Nesouhlasné vládní stanovisko k poslaneckému návrhu změny zákona OdpŠk roku 2013 zvažuje hrozbu povinného vymáhání regresní úhrady tak, že „může vyvolat nežádoucí reakci ze strany rozhodujících úředníků spočívající v tom, že v obavě z možných důsledků svých rozhodnutí pro ně samé budou k rozhodování přistupovat „měkčeji" nebo budou rozhodovat ryze „formalisticky", aby předešli vzniku případného regresnímu [sic!] nároku a náhradě, což by mohlo mít dopad na výběr daní a cel. V oblasti ukládání sankcí při výběru peněžitých plnění by se zase z obavy z regresního postihu mohli vyhýbat sporným případům, což může vést i k vytváření podmínek pro korupci (než riskovat možnost regresního postihu, bude lépe v problematickém případě zachovat pasivitu, která pak může být ze strany „protistrany" nějakým způsobem „ohodnocena"). Dále se ve vládním stanovisku konstatuje, že je složité v právním řádu ČR přijmout jednotný výklad, „a to i s ohledem na nejednotný postup soudů". Dále, že „výčet důvodů, pro které by nevznikla povinnost regresní úhradu požadovat, by měl být rovněž doplněn o objektivní důvody vzniklé na straně státu bez přispění úřední osoby". Vláda považuje otázku předpokládáného pozititivního dopadu na rozpočet za diskutabilní, protože jednak dojde k nárůstu počtu soudních sporů a s tím spojené prodloužení délky soudních řízení a že soudy dají spíše zapravdu slabší straně, tedy zaměstnanci. „I v případě úspěšného soudního řízení mohou náklady na vymáhání převýšit příjem z regresního nároku."

O deset měsíců později se vláda k jinému poslaneckému návrhu na změnu zákona OdpŠk vyjádřila taktéž nesouhlasně tak, že změna ustanovení z „může" na „musí" vymáhat regresní úhradu i podle standardu péče řádného hospodáře „neznamená vždy a za všech okolností" a vždy záleží „na konkrétním zhodnocení okolností daného případu." Dále navrhovaná změna z „může" na „musí" nereflektuje skutečnost, že je zde střet objektivní odpovědnosti státu a subjektivní odpovědnosti povinného, kdy je třeba

[466] Srov. Sněmovní tisk 23/1, VII. volební období a Sněmovní tisk 335/1, VII. volební období.

jeho zavinění prokázat. Stanovisko uvažuje i příkazy nadřízených, kdy rozhodnutí „ačkoliv jsou napsána konkrétní osobou, nejsou výsledkem samostatného rozhodování.”

„Podle principu nadřízenosti a podřízenosti a s ohledem na... specifika vydávání rozhodnutí správními orgány tak není zřejmé, jaké konkrétní úřední osobě může být přičtena odpovědnost.”

# 7 Závěr

Zadané téma je velice rozsáhlé a není možno ho ve všech aspektech adekvátně zpracovat v rámci jedné diplomové práce. Toho jsem si byla vědoma už na začátku práce, ovšem v jejím průběhu se přede mnou otevíraly další a další dveře, kterými je „také nutné“ se dát. To ale nebylo možné, proto jsem musela dobře rozmyslet, kde se omezit na nejnutnější zmínky a vytvořit tak prostor pro to, co je dle zadání úkolu stěžejní. V zadání tématu je důraz kladen na institut regresních úhrad dle zákona OdpŠk. V tom spočívá ne zrovna snadný úkol, protože institut regresu je přímo spjat s nahrazenou škodou nebo nahrazeným regresem dle tohoto zákona, a tak není možné část právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci zcela pominout.

Proto jsem se v první části práce (kap. 3. a 4.) věnovala nejdříve otázce odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci obecně a definovala klíčové pojmy, se kterými dále v práci pracuji. Dále jsem se v omezeném rozsahu věnovala pozitivní úpravě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v našem právním řádu. V této části je také několik poznámek v tom smyslu, že právní úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci neupravuje problematiku komplexně a systematicky. Jde o oblast odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU, dále o oblast legislativní újmy (vadná činnost nebo nečinnost zákonodárce) a zřetelnou právní úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci v rámci jiné, než územní samosprávy. Je tedy úkolem pro legislativce, zda nevyhodnotit naši právní úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou veřejnou mocí a na tyto mezery se zaměřit. A nešlo by mít jeden předpis upravující odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí způsobenou jak zákonným, tak nezákonným výkonem? Jsem si vědoma i jistých politicko-právních souvislostí, pro které se někdy používá idiom „otevírání Pandořiny skříňky“.

V kapitole 4.3 jsem provedla malý exkurz v roli poškozeného do soukolí veřejné moci a na základě pozitivní právní úpravy ukázala, co vše musí podstoupit, aby dosáhl splnění podmínky pro vznik nároku na kompenzaci škody vzniklé mu nezákonným rozhodnutím podle zákona OdpŠk. Je zde jasně zřetelné, že se jedná o program na podstatnou část života, kdy přes veškeré úsilí není výsledek jistý. Na tomto místě opakuji již řečené, že za nedostatek považuji absenci úpravy „adhézního řízení o náhradu škody“ pro všechny ostatní typy řízení, než jak je upraveno v řízení trestním.

Ve své stati[467] L. Pítrová a V. Sládeček přiléhavě konstatují, že to, *zda* a *kdy* se poškozenému dostane náhrady škody, kterou mu veřejná moc způsobila, je „lakmusovým papírkem funkčnosti soudní ochrany před protiprávním výkonem veřejné moci, která je zaručena“ EÚLP a koneckonců i naším ústavním zakotvením, které ale není zcela důsledně provedeno v rovině zákonů. Pokud se prohlašujeme za materiální právní stát (srov. kap. 3), je problematika kompenzace škod způsobených jednotlivci veřejnou mocí důležitá, jakkoliv je složitá nebo nekonfortní.

Je také otázkou, zda současné pojetí odpovědnosti nositele veřejné moci jako vztahu soukromoprávního je vyhovující, byť je teorií i praxí takto bezpochybně pojímána. Pokud setrváme u hmotněprávní úpravy odpovědnosti za škodu založenou občanským zákoníkem (ve spojení s § 26 zákona OdpŠk), podle mého názoru s ohledem na

1. zvláštní důvod vzniku odpovědnostního vztahu z oblasti veřejného práva

a

2. specifika právní úpravy dopadající na vykonavatele veřejné moci (srov. kap. 6 a přílohu č. 1)

je třeba zvážit, zda v procesní úpravě setrvat u OSŘ a neupravit jak řízení o náhradu škody způsobenou veřejnou mocí, tak otázku regresních úhrad, jiným procesním předpisem, podle kterého by věci rozhodoval jiný orgán (analogicky k právní úpravě správního soudnictví).

K institutu předběžného projednání nároku před úřadem mám poznámku. Podle některých názorů jde o zbytečný institut, který by měl být zrušen, když většina nároků je úřadem zamítnuta a poškození se tak hojně obracejí na soudy. Druhá skupina naopak v institutu vidí filtr, pojistku, způsob sebekontroly veřejné moci a možnost nápravy chyb bez nutnosti soudního řízení. Dodávají, že bez tohoto institutu by celý zákon OdpŠk ztratil smysl. Proč tedy tolik žádostí o odškodnění je zamítnuto? Proč tolik poškozených se stejně obrací na soud? V tomto případě nelze hledět jen na čísla. Možný důvod spatřuji ne ani tak v nefunkčnosti předběžného projednání nároku, ale přímo v důvodech zamítnutí úřadem či následně soudem. Lze se domnívat, že úřady z opatrnosti (standard péče řádného hospodáře) žádost raději zamítnou, aby věc projednal a rozhodl soud. Je možné, že poškození uplatňují přehnané nároky, zejména co se týče přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, které úřad neuspokojí zcela? Už dříve jsem zmínila případy, kdy poškození byli alespoň zčásti uspokojeni úřadem, ale z

[467] PÍTROVÁ, Lenka; SLÁDEČEK, Vladimír. *Náhrada veřejnoprávní škody. Str. 1.*

různých důvodů „potřebují“ rozhodnutí soudu, aby vyhověli požadavkům Corporate Governance.

Odškodňování i následné regresy by, stejně jako veškerá jiná činnost veřejné moci, měly být předmětem vnitřní i vnější kontroly. Z poznatků, které jsem získala, lze učinit závěr, že kontrola není dostatečná. Ostatně v tom lze spatřovat i důvod, proč jsou informace k regresním úhradám tak málo dostupné, mezerovité a lze je získat jen vyvinutím značného úsilí soukromé osoby. V příloze č. 2 jsem se věnovala Kontrolnímu závěru 11/03 Nejvyššího kontrolního úřadu (*„NKÚ”*), kde na malém vzorku je tento stav dokumentován. Domnívám se, že do působnosti NKÚ spadá či by měla spadat i oblast soustavné kontroly nad náhradami škod způsobených při výkonu veřejné moci i jejich regresních úhrad. Jako pozitivní vnímám, že NKÚ, podobně jako Veřejný ochránce práv a Ministerstvo průmyslu a obchodu, si v návaznosti na mé dotazy vyžádali poskytnutí této práce.

V druhé části práce už jsem se soustředila jen na institut regresních úhrad. Nejprve na jeho pozitivní zakotvení v zákoně OdpŠk, dále na souvislosti institutu s jinými okruhy právních norem, které na povinné osoby dopadají a v neposlední řadě na jiné instituty, které jsou důležité z pohledu aplikace institutu regresních úhrad v praxi. Tuto a následující část práce prohlubuje text v příloze č. 1.

V závěrečné kapitole jsem použila svoje poznatky z empirického výzkumu využití institutu regresních úhrad v praxi a pokusila jsem se je shrnout do dílčích závěrů, které jsem z nich udělala. Už v úvodu práce jsem konstatovala, že problematika regresních úhrad je v teorii i praxi poměrně málo traktovanou. I proto jsem zvolila formu průzkumu a snažila se různými způsoby hledat odpovědi na svoje výzkumné otázky:

*Jak je institut zakotven pozitivním právem?*

Institut regresní úhrady se v našem právním řádu vyskytuje běžně. V zákoně OdpŠk je však zvlášť upraven pro případy, kdy nositel odpovědnosti nahradí škodu osobám, vůči nimž je veřejná moc vykonávána. Zákon nositeli odpovědnosti ukládá možnost, nikoliv povinnost regresní úhradu žádat a to jen za splnění určitých podmínek stanovených zákonem OdpŠk.

Jde o jeden z prostředků vyvození osobní odpovědnosti vykonavatelů veřejné moci. Je to nejen prostředek k zajištění odpovědného plnění povinností osob vykonávajících veřejnou moc tak, aby nedocházelo k porušování práv osob, vůči kterým je veřejná moc vykonávána, ale též prostředek ekonomického vyrovnání mezi přímým

škůdcem a tím, kdo za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci odpovídá objektivně a absolutně.

*Uplatňuje se institut regresní úhrady v praxi nebo jde jen o prázdné ustanovení?*

*Ano*, institut regresních úhrad dle zákona OdpŠk je využíván v praxi, *ale*, alespoň z řeči čísel, která jsem získala, v porovnání s nahrazovanou škodou, jen *marginálně*. V některých případech to vypadá, že praxe „co nejvíce využívá možnosti jej nevyužívat“. Nelze ale rovnou dělat přísné závěry, protože je třeba si uvědomit, že na čísla nelze hledět takto úzce. Při bližším zkoumání totiž zjistíme, že:

1. poskytnuté údaje dávají jen neúplný obraz, protože každý úřad, pokud je vůbec vede, je vede v jiném členění, z jiných hledisek. Některé úřady takové údaje nemají, ale to neznamená, že nároky na regresní úhradu nevznikly, jen to možná nevědí.

2. Přístup k institutu regresní úhrady se liší úřad od úřadu. Některé úřady mají dobře nastavený proces, kde jsou jasně přiřazené role a úkoly v agendě odškodňování a návazně i regresních úhrad. V jiných úřadech, když vznikne regresní nárok, tak vlivem chybějícího nastavení procesu řešení regresu ho neřeší systematicky. Neexistuje „modelový úřad“ kde je jedna činnost vykonávána stejně podle stejné šablony. Je k tomu však v případě regresních úhrad důvod, když zákon OdpŠk záměrně sjednocuje úpravu regresních úhrad pro všechny povinné?

3. V jakékoliv větší organizaci obecně je ustanovena škodní komise. Tam se řeší náhrady za rozbitý notebook, nabourané služební auto apod. Můžeme se ptát, proč není globálně nastaveno, že škodní komise řeší i regresní úhrady, když jde vlastně také o škodu?

4. Některé úřady uplatňují regresní nároky, jiné ne. Je otázka, jestli vzhledem k fakultativnosti

5. institutu regresní úhrady je jeho nevyužívání vedeno nevědomostí, nedbalostí nebo kolegiální solidaritou. Přitom podle výkladu (srov. výklad k „možnost vs. povinnost“ v kap. 5.5) jde o povinnost oprávněných regresní úhrady požadovat. Podle mého názoru mají povinnost se regresem zabývat a jen v odůvodněných případech „věc odložit“. Ale musí se tím zabývat, nejen mávnout rukou s uklidněním, že „se na to peníze převedou z vládní rezervy“.

I přesto lze ale říci, že institut regresních úhrad je jedním z prostředků zajištění či zvyšování osobní odpovědnosti vykonavatelů veřejné moci. Jako prostředek kompenzační (nahrazení nahrazené škody) se regresní úhrada uplatňuje až sekundárně.

*A jak se to přesně děje?*

Už na začátku práce jsem konstatovala, že k regresním úhradám a jejich využití v praxi nejsou dostupné veřejné informace a literatura příliš bohatě tuto problematiku netraktuje. Na základě mého empirického výzkumu a z něj získaných poznatků jsem se snažila demonstrovat rozdílnosti v postupu veřejné moci obecně. Můj empirický výzkum praktického využití institutu regresních úhrad se zaměřil zejména směrem k odpovědnosti státu a jeho následný regres vůči vykonavatelům státní moci. Oblast odpovědnosti ÚSC a jejich regres vůči vykonavatelům veřejné moci ve své práci nepomíjím, avšak rozšíření průzkumu i o tuto oblast už by značně zvětšovalo rozsah už tak dost obsáhlé diplomové práce. Těžiště odpovědí je v kap. 6 ve spojení s přílohou č. 1 diplomové práce.

*Pokud ano, jaká je „úspěšnost"?*

Je velice málo statistických poznatků k úspěšnosti, když je zde velice málo poznatků k regresním úhradám obecně. Ve výkladu v kap. 5 jsem ukázala, že jsou zde přísná kritéria pro dokazování zavinění a příčinné souvislosti. V kap. 6.2 jsem vysvětlila, jak systém vnitřní organizace veřejné moci ztěžuje oprávněným k regresní úhradě postup uplatnění regresního nároku. V kapitole 6.4 se ukazuje, že předpokladem úspěchu je v první řadě povědomí o nahrazené škodě (případně nahrazeném regresu) a nutnost řešit každý potenciální regresní nárok stanoveným postupem, který nemusí být nutně formalizován vnitřní směrnicí. Jde tedy o otázku nastavení (či existence vůbec) vnitřních kontrolních mechanismů. Z poznatků lze uzavřít, že není napříč veřejnou správou stanoven jednotně proces kontroly a řešení regresních nároků dle zákona OdpŠk. Souvisí to zřejmě mj. s tím, že v ČR není upraven modelový úřad, ale úřady jsou upravovány zvláštními zákony anebo je každý úřad upraven individuálně organizačním řádem. Je nějaký důvod, proč stejná problematika by neměla být řešena stejně, pokud jde o jednoho a toho samého nositele odpovědnosti?

Jsou tu ale další předpoklady úspěchu. Klíčovým úkolem pro povinného je určení (a prokázání) konkrétní povinnosti, kterou konkrétní osoba porušila. Přitom je třeba zohlednit, zda odpovídá jen sama nebo zde bylo více škůdců a je třeba vyřešit řetězení odpovědností v případě složených postupů. Dále je třeba odpovědět na otázku, zda zde není případ spoluzavinění poškozeného a případného souběhu odpovědností. V neposlední řadě jde o to, zda povinný nejednal na příkaz nadřízeného, protože v tom případě by byl regresní nárok vyloučen.

Náročným úkolem pro oprávněného je prokazování zavinění a příčinné souvislosti se vznikem škody, kterou tato osoba způsobila oním porušením povinnosti. Dokazování je přísné, analogické s trestním řízením.

V každém případě je však třeba se zabývat i otázkou účelnosti vymáhání regresu, o tom blíže v kap. 6.4.5.

*Pokud ne, jaké k tomu jsou možné důvody?*

Důvody, pro které je institut regresních úhrad využíván v praxi tak málo lze spatřovat právě v tom, co jsem napsala v předchozí odpovědi na otázku úspěšnosti.

1. Je velmi složité určit, kterou konkrétní povinnost povinný porušil. V soukolí vztahů nadřízenosti/podřízenosti, množství často protichůdných předpisů a pokynů, vývoji či změn výkladu (úřednímu i judikatornímu), je oprávněný v důkazní nouzi. Poznatek z praxe je, že nejčastěji se šetřením dojde k závěru, že podle právní úpravy povinností toho kterého povinného k žádnému porušení nedošlo a že v důsledku vzájemně rozporných předpisů (zákonných nebo podzákonných norem, interních směrnic, právních názorů, příkazů nadřízených, vč. judikaturního vývoje) nelze klást za vinu povinnému, že jednu povinnost dodržel a tím zároveň jinou porušil.

2. Dalším důvodem mohou být přísné požadavky na dokazování zavinění a příčinné souvislosti ve vztahu ke škodě, která byla nahrazena z objektivní odpovědnosti oprávněného. I v případě vnitřního uplatnění nároku je třeba postupovat stejně, jako by postupoval soud, jinak povinný bude mít úspěch se svou žalobou u soudu. K tomu přistupuje i otázka spoluzavinění poškozeného (tedy oprávněného) podle § 2918 OZ, když oprávněný sám nastavuje systém (právních předpisů, pokynů, instrukcí, atd.) a nastaví-li ho „špatně“, není to chyba povinného a nebude odpovídat za škodu.

3. Pokud dojde k souběhu odpovědností (srov. kap. 6.2), je možné, že škoda, která by mohla být uplatněna jako regresní úhrada, je ve skutečnosti nahrazena jinak. I tak ale často dojdeme ke stejnému ekonomickému výsledku a to vzhledem k propojení odpovědnosti za škodu podle pracovněprávních či služebních předpisů a zákona OdpŠk v § 17 odst. 4, podle kterého je maximum osobní odpovědnosti povinného stanoveno ve výši maximálně čtyřapůlnásobku průměrného měsíčního výdělku povinného před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu, nezpůsobil-li škodu úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek (nejde-li např. o ÚSC, notáře nebo soudního exekutora).

4. V neposlední řadě je tu hledisko účelnosti vymáhání regresu. Údaji o nákladnosti vymožení 1 Kč regresního nároku nedisponuji, zřejmě je nikdo nezná ani

nezjišťuje, ale vzhledem k omezením (ve většině případů již zmíněným 4,5 násobkem), vyjadřujícím, kolik reálně oprávněný může požadovat, je v poměru k finančím objemům náhrad škod z objektivní odpovědnosti značně nepoměrné. Mělo by se omezení 4,5 násobku zrušit? A oproti tomu, na ochranu povinných vykonavatelů veřejné moci, měla by být zavedena možnost či dokonce povinnost pojištění individuální odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci?

Jen těžko lze vyhodnotit funkčnost institutu odpovědnosti veřejné moci s důrazem na (jeho podmnožinu) institut regresní úhrady, když sama veřejná moc nemá situaci regresních úhrad mapovánu, natož systematicky a stejnorodě praktikovánu. I přesto, jako slabé články systému vnímám: nejednotný přístup napříč veřejnou správou k uplatňování institutu regresních úhrad, absenci vnitřní kontroly, absenci vnější kontroly (srov. pojednání k NKÚ) a neodpostatněnost argumentu o neúčelnosti institutu regresních úhrad, když účelnost není vyhodnocována.

Odborná veřejnost i praxe se zabývá otázkami odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci více, než související problematikou regresních úhrad. Z hlediska praxe, jak je veřejná moc uplatňována v našem prostředí, by však neměla být opomíjena.

# 8 Seznam příloh

1. Právní úprava povinných k regresní úhradě. 12 str.
2. Poznatky obiter dictum. 7 str.
3. K historii odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. 9 str.
4. Seznam oslovených orgánů postupem dle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 1 str.
5. Vzor žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 2 str.
6. Sdělení Ministerstva financí k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 6 str.
7. Rozhodnutí Ministerstva financí k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 4 str.
8. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 1 str.
9. Sdělení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 4 str.
10. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 3 str.
11. Sdělení Ministerstva kultury k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 3 str.
12. Výzva Ministerstva kultury k úhradě nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. 3 str.
13. Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 3 str.
14. Sdělení Ministerstva zdravotnictví k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 6 str.
15. Sdělení Ministerstva vnitra k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 4 str.
16. Rozhodnutí Ministerstva vnitra k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 3 str.

17. Poskytnuté informace Ministerstvem průmyslu a dopravy k dotazům. 4 str.
18. Poskytnuté informace Ministerstvem průmyslu a dopravy k dotazům ze dne 9. 8. 208. 1 str.
19. Sdělení Ministerstva zemědělství k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 4 str.
20. Sdělení Ministerstva obrany k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 1 str.
21. Poskytnuté informace Ministerstva obrany k dotazům ze dne 2. 7. 2018. 3 str.
22. Poskytnuté informace Ministerstva obrany k dotazům ze dne 1. 8. 2018. 3 str.
23. Sdělení Ministerstva dopravy k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 6 str.
24. Sdělení Českého statistického úřadu k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 1 str.
25. Sdělení Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 4 str.
26. Sdělení Českého úřadu báňského k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 1 str.
27. Sdělení Úřadu průmyslového vlastnictví k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 4 str.
28. Sdělení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 3 str.
29. Sdělení Správy státních hmotných rezerv k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 1 str.
30. Sdělení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 2 str.
31. Sdělení Národního bezpečnostního úřadu k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 2 str.
32. Sdělení Energetického regulačního úřadu k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 3 str.
33. Sdělení Úřadu vlády k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 2 str.
34. Sdělení Českého telekomunikačního úřadu k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 4 str.

35. Sdělení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 1 str.
36. Sdělení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 2 str.
37. Sdělení Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 2 str.
38. Sdělení České národní banky k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 5 str.
39. Sdělení Veřejného ochránce práv k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 3 str.
40. Sdělení Nejvyššího kontrolního úřadu k žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. 2 str.
41. Rozhodnutí vedoucího úřadu vlády ČR č. 9/2016 k postupu při vyřizování stížností podle zákona č. 82/1998 Sb. 3 str.
42. Směrnice o projednání náhrady škody (usenesení č. 44/2018 Rady Energetického regulačního úřadu). 4 str.
43. Směrnice č. 1/2015, směrnice pro stanovení postupu při posuzování žádostí o odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb., vydáno ministrem dopravy dne 1. 2. 2017. 9 str.

# 9 Seznam použitých zdrojů

## 9.1 Seznam použitých právních předpisů


1. Evropská úmluva o ochraně lidských práv.
2. Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy.
3. Smlouva o fungování Evrospké unie ve znění Lisabonské smlouvy.
4. Listina základních práv a svobod vyhlášená Usnesením č. 2/1993 Sb. Předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.
5. Listina základních práv Evropské unie.
6. Nařízení vlády č. 116/1998 Sb., kterým se provádí 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).
7. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., o Ústavě České republiky.
8. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
9. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 244/1996 Sb., kterou se podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, stanoví kárný řád (advokátní kárný řád).
10. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 440/2001 Sb. o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění.
11. Základní zákon státní č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské.
12. Základní zákon státní č. 145/1867 ř. z., o moci vládní a výkonné.
13. Zákon č. 105/2013 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.
14. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
15. Zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci.

16. Zákon č. 120/2001 Sb., o o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.
17. Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.
18. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
19. Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení).
20. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.
21. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.
22. Zákon č. 133/1985 Sb., zákon České národní rady o požární ochraně
23. Zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
24. Zákon č. 141/1950 Sb. , občanský zákoník, účinný do 31. 3. 1964.
25. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.
26. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
27. 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.
28. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
29. Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
30. Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).
31. Zákon č. 2/1969 Sb. České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.
32. Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování).
33. Zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon.

34. Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

35. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky.

36. Zákon České národní rady č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

37. Zákon č. 229/200 Sb., o finančním arbitrovi.

38. Zákon č. 234/2014, o státní službě.

39. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

40. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

41. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

42. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

43. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

44. Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

45. Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

46. Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.

47. Zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

48. Zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

49. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

50. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

51. Zákon České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

52. Zákon České národní rady č. 359/1992 Sb., o zeměměřičských a katastrálních orgánech.

53. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

54. Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě.

55. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinný do 31. 12. 2013.

56. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

57. Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

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

59. Zákon č. 56/2001 Sb, o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona 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 zákona č. 307/1999 Sb.

60. Zákon ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

61. Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

62. Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

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

64. Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

65. Zákon č. 618/1992 Sb., celní zákon.

66. Zákon České národní rady č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.

67. Zákon č. 7/2002 sb. o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

68. 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).

69. Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

70. Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích.

71. Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

72. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

73. Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.
74. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
75. Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráži, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství).
76. Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon).
77. Zákon ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění zákona č. 139/1995 Sb.

### 9.1.1 Důvodové zprávy

1. Důvodová zpráva k zákonu 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).
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon 82/1998 Sb.
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

## 9.2 Seznam použité judikatury[468]Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.

### 9.2.1 Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR

1. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1099/99 ze dne 16. 8. 2000.
2. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 38/2000 ze dne 8. 2. 2001.
3. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1746/2000 ze dne 24. 5. 2001.
4. Usnesení NS sp. zn. 21 Cdo 2476/2000 ze dne 28. 6. 2001.
5. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 430/2000 ze dne 31. 1. 2002.
6. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 743/2002 ze dne 21. 3. 2003.
7. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2060/2001 ze dne 24. 4. 2003.

[468] Judikatura je uvedena v pořadí podle kalendářního dne, kdy bylo příslušným orgánem rozhodnutí vydáno, tedy podle „ze dne“.

8. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1802/2002 ze dne 23. 10. 2003.

9. Rozsudek NS sp. zn. 798/2003 ze dne 22. 4. 2004.

10. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 1230/2003 ze dne 31. 8. 2004.

11. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 137/2004 ze dne 30. 11. 2004.

12. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 773/2004 ze dne 23. 2. 2005.

13. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 36/2004 ze dne 14. 4. 2005.

14. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 890/20104 ze dne 19. 5. 2005.

15. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1523/2004 ze dne 27. 7. 2005.

16. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 936/2004 ze dne 27. 7. 2005.

17. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 1158/2004 ze dne 8. 8. 2005.

18. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 40/2005 ze dne 15. 9. 2005.

19. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2328/2004 ze dne 15. 12. 2005.

20. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1793/2004 ze dne 30. 8. 2006.

21. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1956/2004 (R 81/2006) ze dne 15. 12. 2006.

22. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 2162/2005 ze dne 2. 2. 2006.

23. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 159/2005 ze dne 28. 6. 2006.

24. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1457/2005 (R 8/2007) ze dne 29. 8. 2006.

25. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 642/2005 ze dne 20. 12. 2006.

26. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 312/2005 (R 14/2008) ze dne 31. 1. 2007.

27. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 (R 7/2008) ze dne 31. 1. 2007.

28. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2813/2006 ze dne 28. 2. 2007.

29. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 3110/2006 ze dne 24. 7. 2007.

30. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1660/2005 ze dne 25. 7. 2007.

31. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2064/2005 (R 52/2008) ze dne 26. 9. 2007.

32. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 532/2007 ze dne 12. 12. 2007.

33. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 214/2006 (R 83/2008) ze dne 31. 1. 2008.

34. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 3054/2005 ze dne 26. 2. 2008.

35. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 69/2006 ze dne 28. 2. 2008.

36. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 970/2006 (R 44/2009) ze dne 30. 7. 2008.

37. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1384/2006 (R 99/2009) ze dne 22. 10. 2008.

38. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 4462/2007 ze dne 19. 2. 2009.

39. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1011/2007 ze dne 21. 4. 2009.

40. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2573/2007 ze dne 10. 6. 2009.

41. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1620/2007 (R 32/2010) ze dne 17. 6. 2009.

42. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 1018/2007 ze dne 25. 8. 2009.

43. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 2856/2007 ze dne 26. 8. 2009.

44. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 109/2008 ze dne 22. 10. 2009.

45. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 4768/2007 (R 99/2010) ze dne 22. 10. 2009.

46. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 176/2008 (R 7/2011) ze dne 17. 12. 2009.

47. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1328/2009 ze dne 5. 10. 2010.

48. Usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 2618/2008 ze dne 21. 10. 2010.

49. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 401/2010 ze dne 20. 10. 2011.

50. Rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 1617/2009 ze dne 11. 1. 2011.

51. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1896/2009 ze dne 19. 1. 2011.

52. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 3375/2008 ze dne 26. 1. 2011.

53. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 2742/2009 ze dne 10. 3. 2011.

54. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 4506/2008 ze dne 30. 3. 2011.

55. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 4029/2010 ze dne 21. 4. 2011.

56. Usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 928/2012 ze dne 24. 4. 2011.

57. Rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 4118/2010 ze dne 11. 5. 2011.

58. Rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 2441/2010 ze dne 8. 6. 2011.

59. Usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 4431/2009 ze dne 8. 6. 2011.

60. Usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 1143/2010 ze dne 8. 7. 2011.

61. Usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 2787/2010 ze dne 8. 7. 2011.

62. Usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 4158/2009 ze dne 13. 7. 2011.

63. Rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 3204/2010 ze dne 10. 8. 2011.

64. Rozsudek NS sp. zn. 29 Cdo 3213/2009 (R 26/12) ze dne 31. 8. 2011.

65. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 4385/2010 ze dne 7. 9. 2011.

66. Rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 3392/2010 ze dne 14. 9. 2011.

67. Rozsudek NS sp. zn. 31 Cdo 3916/2008 (R 125/2011) ze dne 5. 11. 2011.

68. Usnesení NS sp. zn 28 Cdo 1014/2011 ze dne 7. 2. 2012.

69. Rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 4512/2011 ze dne 25. 4. 2012.

70. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1728/2011 ze dne 23. 5. 2012.

71. Usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 1226/2012 ze dne 13. 6. 2012.

72. Usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 1126/2012 ze dne 11. 7. 2012.

73. Rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 2927/2010 ze dne 20. 8. 2012.

74. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1134/2011 ze dne 27. 3. 2013.

75. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 2396/2012 (R 71/2013) ze dne 24. 4. 2013.

76. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 443/2013 ze dne 27. 4. 2013.

77. Usnesení NS sp. zn. 29 Odo 10/2003 ze dne 20. 5. 2013.

78. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 443/2013 ze dne 24. 7. 2013.

79. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 3257/2012 (R 8/2014) ze dne 20. 8. 2013.

80. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 2135/2013 ze dne 18. 12. 2013.

81. Usnesení NS sp. zn. 30 Cdo 3226/2013 ze dne 31. 3. 2014.

82. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 2767/2013 ze dne 26. 8. 2014.

83. Rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 2150/2012 ze dne 17. 9. 2014.

84. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 4286/2013 ze dne 4. 12. 2014.

85. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1966/2013 ze dne 27. 1. 2015.

86. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 258/2015 (R 89/2017) ze dne 12. 4. 2015.

87. Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 3953/2014 (R 7/2016) ze dne 27. 5. 2015.

88. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1706/2015 ze dne 27. 8. 2015.

89. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 3322/2013 ze dne 10. 11. 2015.

90. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1758/2015, 30 Cdo 1711/2015 ze dne 16. 11. 2015.

91. Usnesení NS sp. zn. 30 Cdo 2560/2014 ze dne 26. 4. 2016.

92. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 2478/2015 (R 9/18) ze dne 25. 8. 2016.

93. Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 4118/2015 ze dne 27. 9. 2016.

### 9.2.2 Rozhodnutí Ústavního soudu ČR

1. Usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 75/93 (U 3/2 SbNU 201) ze dne 25. 11. 1993.
2. Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 41/1998 (N 147/12 SbNU 363) ze dne 1. 12. 1998.
3. Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 245/1998 (N 128/15 SbNU 221) ze dne 22. 9. 1999.
4. Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 9/97 (N 131/15 SbNU 245) ze dne 29. 9. 1999.
5. Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 513/2002. (N 103/30 SbNU 46) ze dne 1. 7. 2003.
6. Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 495/02 (N 33/32 SbNU 303) ze dne 4. 3. 2004.
7. Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 642/05 (N 133/46 SbNU 249) ze dne 28. 8. 2005.
8. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349) ze dne 15. 2. 2007.
9. Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 312/05 (N 177/47 SbNU 353) ze dne 1. 11. 2007.
10. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 72/06 (N 23/48 SbNU 263) ze dne 29. 1. 2008.
11. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 12/07 (N 90/49 SbNU 247) ze dne 20. 5. 2008.
12. Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 590/08 ( N 108/49 SbNU 567) ze dne 17. 6. 2008.
13. Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 99/07 (N 165/51 SbNU 43) ze dne 7. 10. 2008.
14. Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 1612/09 (N 33/56 SbNU 373) ze dne 23. 2. 2010.
15. Usnesení ÚS sp. zn. Pl. ÚS 25/09 ze dne 14. 12. 2010.
16. Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 1521/10 ze dne 9. 2. 2011.
17. Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 3719/10 (N 107/61 SbNU 599) ze dne 2. 6. 2011.
18. Usnesení ÚS sp. zn. IV. ÚS 276/11 ze dne 27. 6. 2011.
19. Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 2164/2010 (N 187/63 SbNU 171) ze dne 1. 10. 2011.
20. Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 529/09 (N 51/64 SbNU 625) ze dne 13. 3. 2013.

21. Usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 445/16 ze dne 23. 8. 2016.

22. Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 3638/15 ze dne 28. 2. 2017.

23. Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 312/05 (N 177/47 SbNU 353) ze dne 1. 11. 2017.

24. Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 3638/15 ze dne 28. 2. 2017.

### 9.2.3 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR

1. Usnesení NSS sp. zn. 56/2003 ze dne 27. 2. 2003.
2. Usnesení NSS sp. zn. Na 12/2005 ze dne 11. 5. 2005.
3. Rozsudek NSS sp. zn. 2 Afs 176/2006 (R 8/2007) ze dne 19. 4. 2007.
4. Rozsudek NSS sp. zn. 3 Ads 79/2011 ze dne 21. 9. 2011.
5. Rozsudek NSS sp. zn. 5 Aps 6/2011 ze dne 16. 11. 2011.

### 9.2.4 Jiná soudní rozhodnutí

1. Stanovisko Cpj 87/70 (R 55/71) Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 18. 11. 1970.
2. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 6 Co 704/97 ze dne 8. 7. 1997.
3. Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 51 Co 304/2003 ze dne 7. 11. 2003.
4. Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 25 Co 380/2014 ze dne 14. 10. 2014.
5. Sjednocující stanovisko občankoprávního a obchodního kolegia NS sp. zn. Cpjn 206/2010 (R 58/2011) ze dne 13. 4. 2011.

## 9.3 Seznam použité literatury[469]

### 9.3.1 Monografie a učebnice


1. BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva.* Praha: Codex Bohemia, 1997. ISBN 80-85963-38-8.
2. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy.* Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-22-9.
3. GERLOCH, Aleš; BERAN, Karel a kol. *Funkce a místo právní odpovědnosti v recentním právu*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-058-1.
4. GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK, Jiří; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky.* 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.
5. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* 5. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-233-2.
6. HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu.* Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-87975-10-7.
7. HENDRYCH, Dušan BĚLINA, Miroslav; FIALA, Josef a kol. *Právnický slovník*. 2. rozšířené vyd. Praha. C. H. Beck, 2003. ISBN 807179-740-5.
8. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník.* Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-740-5.
9. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.
10. HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721 – 2054).* 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2014. ISBN 978-80-7400-535-0.
11. HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055 – 3014).* 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2014. ISBN 978-80-7400-287-8.
12. HURDÍK, Jan. *Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-379-3.


[469] Seznam literatury obsahuje všechny publikace, které jsem prostudovala při psaní práce. Ne všechny uvedené publikace na seznamu však byly i citovány v této práci.

13. IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-521-5.

14. JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan. *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu: výběr z nálezů a usnesení.* Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-663-1.

15. KADLECOVÁ, Marta a kol. *Dokumenty z dějin státu a práva na území ČSSR do r. 1938*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1983.

16. KELSEN, Hans. *O státu, právu a demokracii: výběr prací z let 1914-1938.* Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-918-2.

17. KINCL, Jaromír; SKŘEJPEK, Michal; URFUS. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-031-1.

18. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl.* 2., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

19. KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost územní samosprávy.* 1. vyd. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. ISBN 978-80-87956-09-0.

20. KLÍMA, Karel a kol. *Státověda.* 2., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-296-7.

21. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí).* 2., přepr. a dopl. vyd., Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-179-X.

22. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo.* 4., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-261-5.

23. KNAPP, Viktor. *Teorie práva.* Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.

24. KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci.* 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-027-7.

25. KOSAŘ, David et al. *Ústavní právo: casebook.* Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-664-8.

26. MALÍŘ, Jan. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008. ISBN 978-80-87146-12-5.

27. MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního.MATES, Pavel a kol. Základy správního práva trestního.* 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1.

28. MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci.* 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-021-5.

29. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl: Ústavní právo České republiky* Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5.

30. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda.* Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3.

31. PÍTROVÁ, Lenka (ed.) et al. *Rule of Law and Mechanisms of its Protection: Czech Perspective.* Waldkirchen: rw&w Science & New Media, 2015. ISBN 978-3-9816855-4-1.

32. PÍTROVÁ, Lenka; POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-183-0.

33. PÍTROVÁ, Lenka; SLÁDEČEK, Vladimír. *Náhrada veřejnoprávní škody.* In *Pocta prof. Wintrové: sborník k životnímu jubileu.* 2018. (citováno z dosud nepublikovaného znění).

34. POKORNÝ, Milan; HOCHMAN, Josef. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním: Praktická příručka.* Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-722-5.

35. POMAHAČ, Richard a kol. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-447-6.

36. POMAHAČ, Richard et al. *Veřejná správa za rozcestím: Právní reflexe.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-92-7.

37. POMAHAČ, Richard; HANDRLICA, Jakub. *Administrative Law without Limits.* Waldkirchen: rw&w Science & New Media, 2016. ISBN 978-3-946915-00-3.

38. POMAHAČ, Richard; HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-437-7.

39. POMAHAČ, Richard; PÍTROVÁ, Lenka. *Správní právo I.* Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-53-4.

40. POMAHAČ, Richard. *České správní právo: Czech Administrative Law.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2004. ISBN 80-85889-54-4.

41. POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-330-8.

42. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty.* Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8.

43. PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní*. Praha: Jednota právnická, 1905.

44. RABAN, Přemysl et al. *Občanské právo hmotné: relativní majetková práva*. Brno: Václav Klemm, 2013. ISBN 978-80-87713-10-5.

45. ROZEHNAL, Aleš et al. *Obchodní právo.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-524-1.

46. SCHELLE, Karel; Tauchen, Jaromír. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích. 1. díl.* Praha: Linde, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9.

47. SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SUCHÁNEK, Radoslav; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. C. H. Beck. 2016. ISBN 978-80-7400-590-9.

48. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

49. SOKOL, Jan. *Etika a život: pokus o praktickou filozofii.* Praha: Vyšehrad, 2010. ISBN 978-80-7429-063-3.

50. ŠUSTOVÁ, Jana. *Odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu právnické profese.ŠUSTOVÁ, Jana. Odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu právnické profese.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-469-8.

51. ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl 1: Obecná část.* 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-468-0.

52. ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl 3: Závazkové právo.* 5., jubilejní aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-473-4.

53. ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol.. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek V. (§ 1721 až 2520).* Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-638-9.

54. ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol.. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. (§ 2521 až 3081).* Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-630-3.

55. SYLLOVÁ, Jindřiška; PÍTROVÁ, Lenka; PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-339-4.

56. TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří et al. *Prokazování příčinné souvislosti multikauzálních škod.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010. ISBN 978-80-87488-01-0.

57. TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří et al. *Odpovědnost státu za legislativní újmu. Staatshaftung für legislatives Unrecht.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-87488-08-9.

58. TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie.* 1. vyd. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-53-3.

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

60. VOJTEK, Petr. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody II: odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné moci.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-361-7.

61. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.

### 9.3.2 Odborné články

1. BERAN, Karel; HRÁDEK, Jiří. *K čemu se vztahuje a co zahrnuje nedbalost v soukromém právu.* Jurisprudence, č. 1/2017, str. 14-24. ISSN 1802-3843.

2. BOBEK, Michal. *Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství.* Právní rozhledy, č. 12/2008, mimořádná příloha. ISSN 1210-6410.

3. BROŽOVÁ, Sandra. *Mimosmluvní odpovědnost EU za škodu ve světle recentní judikatury soudního dvora EU.* Jurisprudence, č. 6/2014, str. 20-25. ISSN 1802-3843.

4. ČERVENÁ, Renata. *Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.* Bulletin advokacie, č. 8/1998, str. 24-39. ISSN 1210-6348.

5. GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan. *O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí.* Dostupné online z http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21864427&doctype=ART. [navštíveno dne 10. 6. 2018].

6. JANKOVSKÝ, Zdeněk. *Žalobní návrhy ve věcech nároků podle zákona č. 82/1998 Sb.* Bulletin advokacie, č. 1-2/2013, str. 35-41. ISSN 1210-6348.

7. JANKOVSKÝ, Zdeněk. *Podruhé k žalobám o nárocích podle zákona č. 82/1998 Sb.* Bulletin advokacie, publikováno 6. 6. 2014. Dostupné online z http://www.bulletin-advokacie.cz/podruhe-k-zalobam-o-narocich-podle-zakona-c.-821998-sb. [navštíveno dne 10. 2. 2018].

8. KADLEC, Ondřej; PETROV, Jan. *Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů.* Soudní rozhledy, č. 1/2017, str. 2-7. ISSN 1210-6410.

9. KINDL, Milan. *K vymezení orgánu veřejné moci.* Právní rozhledy, č. 11/1997, str. 564-567. ISSN 1210-6410.

10. KLOKOČKA, Vladimír. *Nové pojmy v Ústavě České republiky.* Politologický časopis. ISSN 1805-9503.
Dostupné online z http://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/1994/1/. [navštíveno dne 10. 3. 2018].

11. NEDBÁLEK, Karel. *Metodický návod výpočtu hypotetického ušlého zisku.* Bulletin advokacie, publikováno 20. 1. 2014. Dostupné online z http://www.bulletin-advokacie.cz/metodicky-navod-vypoctu-hypotetickeho-usleho-zisku. [navštíveno dne 10. 2. 2018].

12. NĚMČÁK, Vítězslav. *Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva.* Právník, č. 3/2013, str. 222-223. ISSN 0231-6625.

13. ONDRUŠ, Radek. *K odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.* Správní právo, č. 2/2000, str. 72-77. ISSN 0139-6005.

14. PÍTROVÁ, Lenka. *Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci.* Právní rozhledy, č. 22/2017, str. 788-795. ISSN 1210-6410.

15. ROZBORA, Marián. P*ojem skončení řízení v rámci odpovědnosti státu za škodu.* Právní rozhledy, č. 20/2012, str. 717-719. ISSN 1210-6410.

16. SVOBODA, Pavel. *Odpovědnost států EU za škodu způsobenou jednotlivci.* Právní rádce, č. 1/2000, str. 17-20. ISSN 1210-4817.

17. VOJTEK, Petr. *K některým otázkám nesprávného úředního postupu v rozodnutích Nejvyššího soudu ČR.* Soudní rozhledy, č. 10/2000, str. 293-300. ISSN 1210-6348.

18. VOJTEK, Petr. *Odpovědnost státu za škodu při činnosti justice v České republice.* Jurisprudence, č. 5/2011, str. 35-39. ISSN 1802-3843.

19. VOJTEK, Petr. *Prokazování vzniku nemajetkové újmy způsobené výkonem veřejné moci.* Soudní rozhledy, č. 1/2018, str. 4-5. ISSN 1210-6410.

20. VOJTEK, Petr. *Základy odpovědnosti státu za škodu a jejich promítnutí do nedostatečné dozorové činnosti, včetně regresních nároků.* Právní rozhledy, č. 16/2010, str. 571-575. ISSN 1210-6410.

21. VOJTEK, Petr. *Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury.* Soudní rozhledy, č. 6/2005, str. 205-212. ISSN 1210-6410.

## 9.4 Seznam ostatních zdrojů

1. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Dostupné online z https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf. [navštíveno 14. 5. 2018].

2. GEDEONOVÁ DOBŘICHOVSKÁ, Andrea. *Právní úprava České republiky v oblasti odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem.* Praha, 2009. 122 str. Rigorózní

práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Jiří Švestka. Dostupné online z https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/36051. [navštíveno 1. 5. 2018].

3. Informace o vyplacených náhradách škod podle zákona č. 82/1998 Sb. k žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. zveřejněné Ministerstvem obrany ČR. Dostupné online z: http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/povinne-informace/1-uredni-deska/odpovedi-na-zadosti-podle-zakona-c—106-1999-sb--_-2017-129805/. [navštíveno 23. 8. 2018].
4. Informace o regresních úhradách podle zákona č. 82/1998 Sb. k žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. zveřejněné Ministerstvem obrany ČR. Dostupné online z: http://www.mocr.army.cz/assets/informacni-servis/povinne-informace/1-uredni-deska/_17-12-21-regresni-uhrady-dle-z—c--82_1998-sb----procesni-uprava.pdf. [navštíveno 23. 8. 2018].
5. Informace k předběžnému projednání nároku a soudnímu projednání nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. k žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. zveřejněné Ministerstvem obrany ČR. Dostupné online z http://www.mocr.army.cz/assets/informacni-servis/povinne-informace/1-uredni-deska/_18-7-2-nahrada-skody_1.pdf. [navštíveno 23. 8. 2018].
6. Kontrolní závěr NKÚ z Kontrolní akce č. 11/03. Dostupné online z https://nku.cz/scripts/rka/detail.asp?cisloakce=11/03&rok=0&sestava=0. [navštíveno 13. 3. 2018].
7. Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/20006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení.
8. Ministerstvo financí ČR. Žádosti o odškodnění. Obecné desatero pro posuzování žádostí. Dostupné online z https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-odskodneni. [navštíveno 12. 8. 2018].
9. Metodika NS (R 63/2014) k odškodňování nemajetkových újem podle § 2958 OZ. Dostupné online z http://www.nsoud.cz/judikaturans_new/ns_web.nsf/edit/rozhodovacicinnost. [navštíveno 5. 2. 2018].

10. MORAVEC, Marek. *Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.* Praha, 2016. 80 str. Diplomová práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Jiří Rajchl, Ph. D. Dostupné online z https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/82858/DPTX_2015_1_11220_0_354306_0_170531.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [navštíveno 14 3. 2018].

11. NKÚ. Zveřejněná informace poskytnutá podle zákona č. 106/1999 Sb. *Agenda žádostí podle zákona č. 82/1998 Sb.* Dostupné online z https://nku.cz/cz/otevreny-urad/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-dle-zak-106/agenda-zadosti-podle-zakona-c—82-1998-sb--id6591/. [navštíveno 13. 3. 2018].

12. NKÚ. Zveřejněná informace poskytnutá podle zákona č. 106/1999 Sb. *Aplikace zákona č. 82/1998 Sb.* Dostupné online z https://nku.cz/cz/otevreny-urad/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-dle-zak-106/aplikace-zakona-c—82-1998-sb--id6575/. [navštíveno 13. 3. 2018].

13. NKÚ. Plán kontrolní činnosti na rok 2018. Dostupné online z https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/plan-kontrolni-cinnosti-nku-2018.pdf. [navštíveno 27. 7. 2018].

14. Rada Evropy. Dostupné online z http://www.radaevropy.cz. [navštíveno 18. 4. 2018].

15. ROUBÍČEK, Michal. *Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí.* Brno, 2008. 87 str. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce prof. JUDr. Jan Filip, CSc. Dostupné online z https://is.muni.cz/th/rong8/?so=nx;objem=1. [navštíveno 10. 2. 2018].

16. Rozkaz ministra obrany ze dne 5. června 2013 „Předcházení škodám a řešení škod na majetku státu v působnosti Ministestva obrany.“ Dostupné online z http://www.mocr.army.cz/assets/informacni-servis/povinne-informace/1-uredni-deska/_17-12-21-priloha---rmo-c--47-2013.pdf. [navštíveno 23. 8. 2018].

17. Sněmovní tisk č. 23/0, VII. volební období. *Návrh poslanců Stanislava Polčáka, Petra Gazdíka a dalších na vydání zákona, 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*

*zákonů.*
Dostupné online z http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=23&CT1=0. [navštíveno 1. 8. 2018].

18. Sněmovní tisk č. 23/1, VII. volební období. *Stanovisko vlády k návrhu poslanců Stanislava Polčáka, Petra Gazdíka a dalších na vydání zákona, 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 zákonů.* Dostupné online z http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=23&CT1=1. [navštíveno 1. 8. 2018].

19. Sněmovní tisk č. 335/0, VII. volební období. *Návrh poslance Petra Gazdíka a dalších na vydání zákona, 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.* Dostupné online z http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=335&CT1=0. [navštíveno 1. 8. 2018].

20. Sněmovní tisk 335/1, VII. volební období. *Stanovisko vlády k návrhu poslance Petra Gazdíka a dalších na vydání zákona, 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.* Dostupné online z http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=335&CT1=1. [navštíveno 1. 8. 2018].

21. Statistiky odškoďňování zveřejňované Ministerstvem spravedlnosti. Dostupné online z https://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=5871. [navštíveno 30. 8. 2018].

22. Statistiky odškoďňování zveřejňované Ministerstvem spravedlnosti. Dostupné online z http://novyportal.justice.cz/web/msp/odskodnovani-a-penezita-pomoc.

23. THÖNDEL, Alexandr. *Římskoprávní definice, maximy, regulae a jejich odraz v současném právu.* Praha, 2010. 423 str. Disertační práce. Univerzita Karlova.

Právnická fakulta. Vedoucí práce Prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc. Dostupná také z https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/12005. [navštíveno 24. 7. 2018].

24. Usnesení Vlády ČR č. 593/2012 ze dne 15. 8. 2012. Dostupné online z https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97C2G8LB. [navštíveno 10. 7. 2018].

25. Veřejný ochránce práv. Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění ze dne 10. 11. 2010. Dostupné online z https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/desatero-odskodnovani/. [navštíveno 18. 3. 2018].

26. Veřejný ochránce práv. Doporučení ke změně zákona č. 82/1998 Sb. ze dne 12. července 2012. https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Vlada/SZD_3-12_doporuceni-ochrance.pdf. [navštíveno 18. 3. 2018].

27. Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy. Sborník konference 2006. Dostupné online z https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf. [navštíveno 18. 3. 2018].

28. Výroční zpráva NKÚ za rok 2017. Dostupné online z https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/vyrocni-zprava-nku-2017.pdf. [navštíveno 27. 7. 2018].

29. Výroční zpráva NKÚ za rok 2016. Dostupné online z https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/vyrocni-zprava-nku-2016.pdf. [navštíveno 13. 3. 2018].

30. Výroční zpráva NKÚ za rok 2015. Dostupné online z:https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/vyrocni-zprava-nku-2015.pdf. [navštíveno 13. 3. 2018].

31. Výroční zpráva NKÚ za rok 2014. Dostupné online z: https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/vyrocni-zprava-nku-2014.pdf. [navštíveno 13. 3. 2018].

32. Výroční zpráva NKÚ za rok 2013. Dostupné online z: https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/vyrocni-zprava-nku-2013.pdf. [navštíveno 13. 3. 2018].

33. Výroční zpráva NKÚ za rok 2012. Dostupné online z: https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/vyrocni-zprava-nku-2012.pdf. [navštíveno 13. 3. 2018].

34. Vyrozumění VOP vládě ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění. Dostupné online z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Vlada/SZD_3-12_vyrozumeni-vlade.pdf. [navštíveno 10. 7. 2018].

# 10 Abstakt

Tato diplomová práce se věnuje tématu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci s důrazem na institut regresní úhrady, jak jsou upraveny zákonem č. 82/1998 Sb. V této oblasti leží základní výzkumné otázky mé diplomové práce: *Jak je institut zakotven pozitivním právem? Uplatňuje se institut regresní úhrady v praxi nebo jde jen o prázdné ustanovení? A jak se to přesně děje? Pokud ano, jaká je „úspěšnost“? Pokud ne, jaké k tomu jsou možné důvody?*

Formálně je vlastní text práce členěn do čtyř částí, které se dále člení do podčástí první a druhé úrovně.

V první části vycházím z analýzy klíčových pojmů odpovědnost, škoda, veřejná moc a subjekty veřejné moci v rozlišení nositel a vykonavatel. Zabývám se hlediskem odpovědnosti za škodu jako zvláštním druhem odpovědnosti. Výklad doplňuje stručné pojednání o škodě vyvolané zákonným výkonem veřejné moci.

Druhá část se věnuje pozitivnímu zakotvení odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v ČR. Nejdříve pojednávám o pramenech právní úpravy na ústavou a mezinárodními prameny, dále se už věnují úpravě v zákonu č. 82/1998 Sb., který je těžištěm celé úpravy. V závěru části přidávám výklad k oblastem, ve kterých není zřetelná právní úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, konkrétně zákonodárnou mocí a při výkonu jiné, než územní samosprávy.

Ve třetí části se zaměřuji na samotný institut regresních úhrad. Podrobně se věnuji jeho zakotvení v pozitivním právu a dále analyzuji subjekty oprávněné k regresnímu postihu a subjekty povinné k regresní úhradě. Zvlášť podrobně se zabývám čtyřmi předpoklady vzniku regresního nároku. Jedna podkapitola je věnována otázce

limitů regresní úhrady, další úpravě promlčení regresních nároků a v závěru podávám výklad k otázce fakultativnosti postihu.

Čvrtá část práce se zaměřuje na praktické využití regresních úhrad v praxi. Snažím se zde dobrat odpovědí na své výzkumné otázky a k tomu využívám informace a podklady, pokud se mi je podařilo získat.

Za poslední částí zařazený závěr je věnován shrnutí tématu diplomové práce, poznatkům které jsem na základě diplmového úkolu učinila a některým úvahám de lege ferenda.

Svou práci jsem obohatila o přílohy. V příloze č. 1 se věnuji právní úpravě povinných k regresní úhradě. Tato příloha doplňuje a prohlubuje výklad podávaný v kap. 4 diplomové práce. Příloha č. 2 dodává *obiter dictum* poznatky z mého empirického průzkumu. Obsahem přílohy č. 3 je pojednání o historii odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

## 10.1 Klíčová slova

Odpovědnost; škoda; regresní úhrada; stát; územní samosprávný celek; veřejná moc; nezákonné rozhodnutí; nesprávný úřední postup.

# 11 Abstract

This thesis focuses on liability for damage caused by exercise of public authority with an emphasis on the institute of regress damages as stipulated by Act. No. 82/1998 Sb. The institute of regress is emphasized throughout my paper as the fundamental research questions are: *How is the institute expressed by positive law? Is it being used or is it only an empty provision? And how exactly is it being used? What is the success rate? If it is not used, what are possible reasons?*

The text is divided into four parts with subparts of first and second level.

First part analyzes the key terms such as liability, damage, public authority and its entities. There is a disctinction between the public authority entity, who is liable for the damage, and the actual bodies, who exercise the authority. I also included a brief subchapter related to damage caused by lawful exercise of public authority.

Second part analyzes how liability for damage caused by public authority is enshrined in the Czech Republic. First I addressed constitutional and international aspects, followed by provisions of Act. No. 82/1998 Sb., which is the foundation stone of the regulation.

Third part is dedicated to the institute of regress damages. Entities, who are entitled to regress damages, and entities, who have the duty of compensation are discussed. The four presuppositions of duty to regress compensation are analyzed in greater detail. One subpart deals with limits of regress, another one deals with limitation period for action. And finally, I considered the "may vs. must" mode of entitlement to regress as provisioned by Act No. 82/1998 Sb. compared with other acts provisioning duties of public authority bodies.

Fourth part documents the insitute of regress in action. Here is the focal point of findings and answers to my research questions. I also use my own research findings and I make partial conclusions from them.

Finally, I make conclusion as to what I have arrived at during work on my thesis. I also provided my personal „de lege ferenda" point of view.

My thesis is enriched by several enclosures. I would like to point out the first three of them. Fisrt enclosure looks more closely at persons with regress duty. This

enclosure complements part three and four of my thesis. Second enclosure brings *obiter dictum* findings from my research. Third enclosure summarizes history of liability for damage caused by public authority.

## 11.1 Key words

Liability; Damage; Regress Damages; State; Local self-governing units; Public authority; Unlawful Decision; Unlawful Exercise of Public Authority.