

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Klára Zemanová**

**Odpovědnost za škodu a nemajetkovou újmu  
způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným  
úředním postupem se zaměřením na obsah institutu  
nemajetkové újmy**

Diplomová práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce: 27. 3. 2024

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci 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 184 635 znaků včetně mezer.

Klára Zemanová

V Praze dne 27. 3. 2024

## **Poděkování**

Děkuji doc. JUDr. Lence Pítrové, Csc., vedoucí této diplomové práce, za vedení mé diplomové práce a za pomoc v podobě cenných rad a připomínek v průběhu jejího zpracování.

# Obsah

Úvod .....	6
1. Právní předpisy upravující v ČR náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci nebo nesprávným úředním postupem aktuálně a krátký historický exkurz ..	7
1.1. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.....	7
1.2. Krátký historický exkurz .....	9
2. Vymezení pojmu nezákonné rozhodnutí z hlediska aktuální právní úpravy v ČR.....	12
2.1. Nezákonné rozhodnutí .....	12
2.2. Specifický charakter újmy způsobené nezákonným trestním stíháním.....	16
2.3. Rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření.....	17
2.4. Nemajetková újma způsobená nezákonným omezením osobní svobody.....	20
2.5. Shrnutí .....	22
3. Vymezení pojmů nesprávný úřední postup z hlediska aktuální právní úpravy v ČR.....	23
3.1. Nesprávný úřední postup .....	23
3.1.1. Nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení.....	27
3.1.2. Nepřiměřeně dlouhé správní řízení .....	28
3.2. Kritéria hodnocení nepřiměřené délky řízení .....	29
3.2.1. Určení délky řízení.....	30
3.2.2. Složitost případu .....	32
3.2.3. Chování poškozeného .....	33
3.2.4. Postup orgánů veřejné moci.....	34
3.2.5. Význam předmětu řízení pro poškozeného.....	35
3.3. Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu .....	36
3.3.1. Přiměřené zadostiučinění dle Stanoviska Cpjn 206/2010.....	38
3.3.2. Stanovení výše zadostiučinění dle Stanoviska Cpjn 206/2010.....	42
4. Procesní asymetrie při uplatňování nároku za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup .....	45
5. Nemajetková újma .....	46
5.1. Definice nemajetkové újmy .....	46
5.2. Funkce náhrady nemajetkové újmy .....	46
5.3. Vztah k OZ .....	47
5.4. Prokazování nemajetkové újmy a její intenzity, příčinná souvislost.....	49
5.5. Promlčení.....	51
5.6. Přechod a převod práva na náhradu škody a nemajetkové újmy.....	51

6. Procesní aspekty uplatňování nároku na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.....	54
6.1. Předběžné uplatnění nároku u příslušného úřadu .....	54
6.2. Věcná a místní příslušnost.....	55
6.3. Náležitosti žaloby .....	57
6.4. Soudní poplatky .....	58
7. Právní úprava náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci ve Spolkové republice Německo, Francii a Velké Británii.....	60
7.1. Německá právní úprava .....	60
7.2. Francouzská právní úprava .....	62
7.3. Právní úprava ve Velké Británii a zemích <i>common law</i> .....	64
7.4. Shrnutí .....	65
8. Hodnocení současné právní úpravy a úvahy <i>de lege ferenda</i> .....	66
9. Závěr .....	71
Seznam použitých zdrojů .....	74
1. Seznam použité literatury .....	74
2. Seznam použitých internetových zdrojů .....	75
3. Seznam použitých právních předpisů.....	75
4. Seznam použité judikatury .....	76
Abstrakt .....	78

## Úvod

Cílem této diplomové práce je shrnutí aktuální právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci za současného přiblížení institutu nemajetkové újmy v rozsahu, ve kterém s tímto institutem operuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „OdpŠk“).

Výše uvedené shrnutí a komparace právní úpravy v České republice s úpravou odpovědnosti státu za škodu způsobenu výkonem veřejné moci v zahraničí představuje východisko pro další části této práce, které se soustředí na úvahy o možných slabínách současné právní úpravy, a to především v rámci procesu uplatňování nároku na náhradu škody a nemajetkové újmy způsobené výkonem veřejné moci v soudním řízení.

Závěr práce je věnován nástinu úvah *de lege ferenda*. V rámci práce se pokusím demonstrovat procesní specifika související s právní úpravou OdpŠk na případech ze soudní praxe jak soudů prvního stupně, především Obvodního soudu pro Prahu 2, tak i skrze judikaturu Nejvyššího a Ústavního soudu.

# **1. Právní předpisy upravující v ČR náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci nebo nesprávným úředním postupem aktuálně a krátký historický exkurz**

## **1.1. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem**

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „LZPS“), položil v čl. 36 odst. 4 ústavněprávní základ odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Dle tohoto článku *má každý právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem*<sup>1</sup>. Toto ustanovení není přímo použitelné, neboť čl. 36 odst. 4 LZPS stanoví, že podmínky a podrobnosti uplatnění tohoto základního práva upravuje zákon.

Zákon, na nějž čl. 36 odst. 4 LZPS odkazuje, představuje právě OdpŠk. Tento zákon specifikuje nejen podmínky odpovědnosti státu za újmu, ať již majetkovou či nemajetkovou, způsobenou při výkonu veřejné moci, ale i podmínky odpovědnosti územních samosprávných celků za újmu způsobenou při výkonu jejich samostatné působnosti. Za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem odpovídá stát i územní samosprávný celek právě jen za podmínek stanovených OdpŠk.

Dle ust. § 1 a § 3 OdpŠk jsou subjekty odpovědnými za škodu a nemajetkovou újmu způsobenou při výkonu veřejné moci stát, a to za škodu způsobenou státními orgány, právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona a dále územní samosprávné celky v samostatné působnosti. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci představuje absolutní objektivní odpovědnost, které se dle ust. § 2 OdpŠk nelze zprostit.

Ust. § 26 OdpŠk zakotvuje princip subsidiarity zák. č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „OZ“). V souladu s ust. § 2918 OZ se i při odškodňování dle OdpŠk uplatní zásada, že pokud vznikla škoda nebo zvětšila-li se také následkem okolností, které se přičítají poškozenému, povinnost škůdce, tedy státu či územního samosprávného celku v samostatné působnosti, nahradit škodu se poměrně sníží.

Podmínkou odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci je protiprávní čin, ke kterému došlo na základě nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, škoda a

---

<sup>1</sup> Čl. 36 odst. 4 LZPS.

příčinná souvislost mezi nimi. Rozsah náhrady se v odškodňovacím řízení řídí ust. § 2952 OZ, které stanoví, že *škoda, která se hradí, představuje skutečnou škodu a ušlý zisk*. OdpŠk dané ustanovení OZ doplňuje o právo pozůstalých na výživu v případě, že poškozený zemřel v důsledku výkonu státní moci nebo výkonu pravomocí územních celků v samostatné působnosti<sup>2</sup> či o právo na náhradu nákladů řízení, které byly poškozeným účelně vynaloženy na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu nesprávného úředního postupu<sup>3</sup>. Ust. § 31a OdpŠk rovněž upravuje zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, které se poskytuje bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Nemajetkové újmě bude věnována samostatná část této práce, neboť jde o institut obtížně definovatelný a významný především ve vztahu k nesprávnému úřednímu postupu způsobenému nepřiměřenou délkou řízení.

Ust. § 32 a násl. OdpŠk obsahují speciální úpravu promlčecích dob, která je odlišná od úpravy v OZ.

Nárok na náhradu škody se dle ust. § 14 OdpŠk uplatňuje u příslušného ústředního úřadu, který v dané věci jedná jménem státu<sup>4</sup>. Uplatnění nároku u příslušného správního úřadu je v odškodňovacím řízení klíčové, neboť jde o podmínku pro uplatnění nároku u soudu. Dle ust. 15 OdpŠk *v případě, že příslušný úřad přizná náhradu škody, je třeba jí nahradit do šesti měsíců od uplatnění nároku*. Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.

OdpŠk obsahuje úpravu regresní úhrady pro případy, kdy stát nahradil škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. V takových případech může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobilý<sup>5</sup>.

V kontextu pramenů pojednávajících o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci nelze ponechat bez povšimnutí ani Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), konkrétně její čl. 5 odst. 5 garantující nárok na odškodnění každému, kdo byl obětí

---

<sup>2</sup> Ust. § 27 OdpŠk.

<sup>3</sup> Ust. § 31 OdpŠk.

<sup>4</sup> Dle ust. § 6 OdpŠk je takovým úřadem Ministerstvo spravedlnosti došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem, či příslušný úřad, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu.

<sup>5</sup> Ust. § 16 an. OdpŠk.



zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními tohoto článku. Obdobně jako v souvislosti s článkem 36 LZPS byla i ve vztahu k čl. 5 odst. 5 EÚLP řešena otázka, zda je toto ustanovení přímo aplikovatelné či nikoliv. Z argumentace Ústavního soudu<sup>6</sup> se podává, že v případě neoprávněného omezení osobní svobody nárok na odškodnění majetkové i nemajetkové újmy vyplývá přímo z ust. čl. 5 odst. 5 EÚLP bez ohledu na to, zda v okamžiku vzniku nároku daný právní řád nárok na náhradu nemajetkové újmy konkrétně upravoval.

## 1.2. Krátký historický exkurz

Úprava odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci se v historických etapách českého právního vývoje značně měnila. Šlo v prvé řadě o postupný odklon od principu absolutní neodpovědnosti státu, jež byl z důvodu své absolutistické všemocnosti chápán jako neomylný, až k neomezené odpovědnosti státu či územního samosprávného celku za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci jako důsledku uplatňování zásady budování důvěry občanů v právo a státní instituce. K předmětnému principu se přihlásil Ústavní soud, konkrétně v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 529/09, kde uvádí, že „*udržování důvěry občanů v právo je jedním z podstatných pilířů odpovědnosti státu za škodu a, vice versa, nemůže být dána odpovědnost tam, kde nezákonnost či nesprávnost aktů veřejné moci není sankcionována v podobě odpovědnosti za škodu*“.<sup>7</sup> Zadruhé se jednalo o změnu přístupu k odpovědnosti za výkon veřejné moci spočívající v upuštění od osobní odpovědnosti úředníka jako vykonavatele veřejné moci a příklonu k objektivní odpovědnosti státu.

Období před vznikem Rakouska-Uherska a částečně i za dob trvání tohoto státního útvaru bylo charakteristické již zmíněnou neodpovědností panovníka i jeho úřednictva za výkon veřejné moci. Rakouský obecný zákoník občanský<sup>8</sup> v ust. § 1293 - § 1341, týkajících se práva na náhradu škody a zadostiučinění, odpovědnost státu za výkon veřejné moci neupravoval. Zvláštní předpis upravující odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci představoval tzv. syndikátní zákon<sup>9</sup>.

Prosincová ústava, vydaná dne 21. prosince 1867, jako soubor ústavních zákonů, zavedla osobní odpovědnost úředníků za porušení jejich úředních povinností. Jedním z těchto ústavních zákonů byl zákon státní o užívání moci vládní a vykonávací, který ve svém čl. 12 upravoval problematiku ručení za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Článek 12 odkazoval na

---

<sup>6</sup> Jde především o nález Ústavního soudu ze dne 13. 7. 2006, sp. zn. I. ÚS 85/04, či o nález Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2007, sp. zn. I. ÚS 539/06.

<sup>7</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 529/09.

<sup>8</sup> Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (ABGB) z roku 1811.

<sup>9</sup> Zákon č. 112/1872 ř.z. jímžto se pro vykonání článku 9. základního zákona státního, daného dne 21. prosince 1867 (č. 144 zák. říšsk.), o moci soudcovské, pořádá právo stran, žalovati pro porušení práva od soudcovských úředníků u vykonávání úřadu způsobené.

zvláštní právní předpis, dle kterého by státní služebníci odpovídali za škodu dle civilního práva. Takový zvláštní právní předpis však nebyl vydán.

Po pádu Rakouska-Uherska se prosadila odpovědnost státu namísto osobní odpovědnosti úředních osob. Československá úprava sice zakotvila odpovědnost státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci na ústavní úrovni, avšak bez současného uvedení tohoto principu v reálný legislativní život. Československá ústavní listina z roku 1920 zaváděla v ust. § 92 ručení státu za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci, případně v ust. § 104 Ústavní listiny 1920 bylo uvedeno, že *stát a soudcové ručí za náhradu škody, kterou tito způsobili tím, že porušili právo u konání svého úřadu*<sup>10</sup>. Daná ustanovení opět odkazovala na zvláštní zákonnou úpravu, která však za první republiky absentovala. Soudní judikatura pak dovozovala, že není-li zákona, který by státu ukládal ručení za takové škody, stát za ně neodpovídá<sup>11</sup>.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava československé republiky v ustanovení § 145 uváděl, že to, *jak ručí stát a soudce za náhradu škody, kterou soudce způsobil tím, že poruší právo při konání svého úřadu, stanoví zákon*. Odpovědnost moci výkonné za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci byla v Ústavě z roku 1948 pomínuta. Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky problematiku odpovědnosti státu za výkon veřejné moci nezmiňovala.

Významná byla úprava obsažená v ust. § 426 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „OZ 1964“), dle jehož znění do 30. června 1969 *státní orgán nebo orgán, na který přešly úkoly státního orgánu, odpovídá též za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle úpravy obsažené ve zvláštních předpisech*. Vzhledem k tomu, že účastníky občanskoprávních vztahů byli dle ust. § 7 OZ 1964 občané a dle ust. § 18 a 21 OZ 1964 socialistické organizace a stát, nikoliv tedy „státní orgán“, nebylo možné považovat státní orgán za účastníka občanskoprávních vztahů. Dle výkladu byla tato nepřesnost interpretována jako odpovědnost státu<sup>12</sup>.

Dne 1. července 1969 nabyt účinnosti první obecný zákon o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu státní moci, a to zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Tento zákon položil principy současné právní úpravě obsažené v OdpŠk.

---

<sup>10</sup> Ust. § 104 Ústavní listiny z roku 1920.

<sup>11</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). S 433-435.

<sup>12</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. S 517.

Po vzniku České republiky došlo ke změnám v územní organizaci státu, které se promítly i do přenesení části pravomoci státu na územní samosprávné celky. Dle ustanovení § 1 zák. č. 58/1969 Sb. odpovídal za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím stát. Ten rovněž odpovídal za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím orgánu společenské organizace, vydaným při plnění úkolů státního orgánu, které na tuto organizaci přešly. V porovnání s daným ustanovením odpovídá dle ust. § 1 OdpŠk, za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nejen stát, ale dle odst. 2 daného ustanovení i územní samosprávné celky při výkonu moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti. Novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb. byla do současné úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rovněž zavedena povinnost k úhradě nemajetkové újmy.

## 2. Vymezení pojmu nezákonné rozhodnutí z hlediska aktuální právní úpravy v ČR

### 2.1. Nezákonné rozhodnutí

Dle ust. § 7 odst. 1 OdpŠk mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda, právo na náhradu škody tímto rozhodnutím způsobené<sup>13</sup>. Předpokladem náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím je tedy nejen škoda vzniklá v příčinné souvislosti s rozhodnutím orgánu veřejné moci (nejčastěji soudu či orgánu činného v trestním řízení), ale především aktivní legitimace osoby, která o sobě tvrdí, že jí nezákonným rozhodnutím vznikla škoda. Okruh osob, které mohou žádat náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím je omezen na účastníky řízení, ve kterém bylo vydané nezákonné rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014, č. j. NS 30 Cdo 2767/2013 se jedná o racionální omezení základního práva garantovaného čl. 36 odst. 3 LZPS<sup>14</sup>. Účastenství ve smyslu ust. § 7 odst. 1 se odvíjí od definice účastenství stanovené jednotlivými procesními právními předpisy.

Ve stručnosti lze tedy uvést, že v případě občanského soudního řízení bude osobou, jež si může nárokovat náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím žalobce či žalovaný (§ 90 zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále jen „o.s.ř.“), v řízeních vedených dle zák. č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále jen „z.ř.s.“) půjde jednak o navrhovatele a toho, o jehož právech nebo povinnostech má být v řízení jednáno (§ 6 z.ř.s.), ale i o tímto zákonem výslovně vymezené účastníky v dílčích řízeních dle z.ř.s., jako je například řízení o prohlášení člověka za nezcizitého (§ 51 a 52 z.ř.s.), o rozvodu manželství (§ 375 an. z.ř.s.) apod. Jiný okruh účastníků a tedy i potenciálních poškozených obsahuje insolvenční zákon (zák. č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, dále jen „InsZ“), dle nějž jsou účastníky insolvenčního řízení dlužník a věřitelé, kteří uplatňují své právo vůči dlužníkovi. V trestním řízení pojem účastník řízení není vymezen, a tak bude účastníkem dle ust. § 7 odst. 1 OdpŠk ten, koho lze zahrnout pod pojem strana

<sup>13</sup> Ust. § 7 odst. 1 OdpŠk.

<sup>14</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014, č. j. NS 30 Cdo 2767/2013. Dle tohoto rozsudku není ustanovení § 7 OdpŠk samoúčelné, ale reflektuje skutečnost, že mezi státem a osobami, jež nejsou ve smyslu tohoto ustanovení účastníky řízení, ve kterém bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, není dán veřejnoprávní vztah. Škoda při výkonu veřejné moci přitom vzniká z veřejnoprávního vztahu (ostatně proto je úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci vyčleněna z občanského zákoníku srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 82/1998 Sb.). V této souvislosti je vhodné zmínit i rozsudek NS 25 Cdo 2632/2005. V této věci se akcionáři společnosti, které byla nezákonnými správními rozhodnutími finančních orgánů uložena povinnost doplatit daň z přidané hodnoty, domáhali náhrady škody, která jim vznikla znehodnocením akcií společnosti. Nejvyšší soud se ztotožnil se závěry soudů nižších stupňů, že akcionáři nebyli účastníky správního řízení, v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí (tím byla pouze akciová společnost), proto nejsou aktivně legitimováni k uplatnění nároku na náhradu škody, a to ani na základě Listiny. Ústavní stížnost namítající restriktivní výklad čl. 36 odst. 3 Listiny byla usnesením Ústavního soudu ze dne 29. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 216/07, odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

ve smyslu ust. 12 odst. 6 zák. č. 141/1961 Sb., trestního řádu (dále jen „t.ř.“). Půjde o osobu, proti níž se trestní řízení vede, ať se jedná o obviněného, obžalovaného či odsouzeného), zúčastněnou osobu<sup>15</sup> a poškozeného<sup>16</sup>. V případě odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím o vazbě, trestu či ochranným opatřením jsou však účastníci řízení definováni přímo OdpŠk, a to v ust. § 9 až § 11. Ve správním řízení jsou účastníci řízení definováni dle ust. § 27 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „Sp.ř.“)<sup>17</sup>.

Dle ust. § 7 odst. 2 OdpŠk *má právo na náhradu škody i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo*. Rozhodným okamžikem pro posouzení účastenství v řízení z hlediska § 7 odst. 1 a 2 OdpŠk je den vydání nezákonného rozhodnutí.

Ust. § 8 OdpŠk stanoví podmínky nezákonnosti rozhodnutí. Dle tohoto ustanovení se nezákonným rozhodnutím rozumí pravomocné rozhodnutí, které bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán. Podmínkou naplnění hypotézy v ust. § 8 odst. 1 OdpŠk je tedy zaprvé skutečnost, že se jedná o pravomocné rozhodnutí a zadruhé, že toto pravomocné rozhodnutí bylo zrušeno či změněno. U prvního požadavku na právní moc nezákonného rozhodnutí se vychází z toho, že do okamžiku právní moci má účastník řízení procesní možnosti obrany proti rozhodnutí, které je pro něj nepříznivé. S právní mocí se zásadně spojuje vykonatelnost rozhodnutí, jehož výkonem může dojít ke vzniku škody<sup>18</sup>. Naopak, nenabylo-li rozhodnutí právní moci ani vykonatelnosti, nejsou splněny podmínky odpovědnosti státu za škodu způsobenou tímto nezákonným rozhodnutím, byť bylo toto rozhodnutí zrušeno<sup>19</sup>.

Je přitom irelevantní, zda se jednalo o rozhodnutí ve věci samé z důvodů skutkových nebo pro nesprávné právní posouzení, či zda šlo o nezákonné rozhodnutí procesní povahy, jímž byla způsobena škoda či nemajetková újma<sup>20</sup>. Vyjímka z požadavku právní moci zrušeného rozhodnutí je v OdpŠk upravena v odst. 2 ust. § 8. Jde o situaci, kdy byla škoda způsobena nezákonným

<sup>15</sup> Ten, jehož věc byla zabrána nebo podle návrhu má být zabrána podle § 42 t.ř.

<sup>16</sup> Ten, komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková či nemajetková újma nebo na jehož úkor se pachatel obohatil dle § 42 t.ř.

<sup>17</sup> Správní řád rozlišuje okruh účastníků dle typu řízení. V řízení o žádosti jsou účastníkem žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společensví práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V řízení z moci úřední jsou účastníky dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Konečně se dle ust. § 28 s.ř. za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.

<sup>18</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. S 94.

<sup>19</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13.6.2012, č. j. 28 Cdo 1226/2012.

<sup>20</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.5.2011, č. j. 28 Cdo 3940/2009.

rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc. Předběžně vykonatelné rozhodnutí spojuje své účinky nikoliv s právní mocí, ale s vykonatelností, a od okamžiku vykonatelnosti je tak způsobilé přivodit újmu<sup>21</sup>. Lze tedy shrnout, že odpovědnost státu za škodu zakládá pouze rozhodnutí s určitými právními účinky, a to buď rozhodnutí pravomocné či rozhodnutí, které je vykonatelné bez ohledu na právní moc.

Druhý požadavek naplnění hypotézy v ust. § 8 OdpŠk je již shora zmíněná podmínka zrušení či změny nezákonného rozhodnutí příslušným orgánem. Uvedený požadavek je odrazem principu presumpce správnosti rozhodnutí, dle něž soud v řízení o odpovědnosti nemůže sám zkoumat nezákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení, ani otázku nezákonnosti posuzovat jako předběžnou otázku, nýbrž je ve smyslu ust. § 135 o.s.ř. vázán zrušujícím či měnícím rozsudkem vydaným v rámci instančního přezkumu, který nezákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení vyslovil. Dle judikatury Nejvyššího soudu<sup>22</sup> se nezákonnost rozhodnutí *poměřuje požadavkem, aby pravomocné rozhodnutí, od něž je vznik škody odvozován, bylo příslušným orgánem pro nezákonnost zrušeno nebo změněno; rozhodnutím tohoto orgánu je soud v řízení o náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci vázán a není oprávněn sám hodnotit, zda předmětné rozhodnutí je skutečně nezákonné.*

Podmínka zrušení či změny nezákonného rozhodnutí příslušným orgánem tedy brání tomu, aby odškodňovací řízení suplovalo funkci, jež náleží opravným prostředkům<sup>23</sup>. Žalobci nebude přiznána náhrada škody v případě, pokud rozhodnutí, proti němuž brojí, nebylo zrušeno či změněno. Dle současné judikatury<sup>24</sup> je podmínka zrušení rozhodnutí pro nezákonnost splněna bylo-li pravomocné nebo předběžně vykonatelné rozhodnutí zrušeno nebo změněno pro nezákonnost, a to bez ohledu na další průběh řízení, v němž bylo dané rozhodnutí vydáno. Případné pokračování řízení, v němž došlo k vydání nezákonného rozhodnutí, může být významné z hlediska posouzení příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzenou újmou, a to zásadně s přihlédnutím k tomu, jak je poškozeným újma a příčinná souvislost konstruována<sup>25</sup>.

Pro úplnost lze dodat, že v občanském soudním řízení může být pravomocné rozhodnutí zrušeno na základě dovolání (ust. § 236 až 243d o.s.ř.) a žaloby pro zmatečnost (ust. § 229 až 232, § 234 až 235f, § 235h až 235i o.s.ř.). Trestní řád umožňuje zrušit rozhodnutí pro nezákonnost na

---

<sup>21</sup> Zvláštním případem jsou předběžná opatření dle ust. § 74 an. o.s.ř. Dle ust. § 76d odst. 3 o.s.ř. je usnesení, kterým bylo nařízeno předběžné opatření, (předběžně) vykonatelné jeho vyhlášením. Stát však neodpovídá za předběžná opatření vydaná na návrh účastníka řízení. O.s.ř. předpokládá, že by předběžným opatřením vydaným na návrh mohla vzniknout škoda, a proto zavádí institut jistoty (§ 75b o.s.ř.). Stát tedy odpovídá jen za škodu způsobenou předběžným opatřením vydaným z moci úřední, jako tomu je v případě ust. § 12 z.ř.s.

<sup>22</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 25 Cdo 2162/2005.

<sup>23</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. S 90.

<sup>24</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.9.2019, č. j. 31 Cdo 1954/2019.

<sup>25</sup> Tamtéž.

základě dovolání (ust. § 265a až 265s t.ř.) a stížnosti pro porušení zákona (§ 225 až 276 t.ř.). V případě Sp.ř. pak jde o přezkumné řízení dle ust. § 94 až 99 Sp.ř. a obnovu řízení podle § 100 odst. 4 SpŘ, bylo-li rozhodnutí dosaženo trestným činem.

Třetí odstavec ust. § 8 OdpŠk uvádí podmínku využití všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje. Takovým prostředkem se dle předmětného ustanovení rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného řízení, nebo návrh na zastavení exekuce. Jde o projev zásady *vigilantibus iura scripta sunt*, kdy je povinností účastníka řízení využít všech prostředků, které daný procesní předpis nabízí k odvrácení vydání nepříznivého, resp. nezákonného rozhodnutí. Pouze tehdy, postupoval-li uvedeným způsobem, a přesto rozhodnutí, jehož výkonem mu posléze byla způsobena škoda, došlo do právní moci, je namístě, aby stát odpovídal za škodu, vyšlo-li následně najevo, že jde o rozhodnutí nezákonné<sup>26</sup>. Na druhou stranu nelze chápat nutnost podat dostupné opravné prostředky zcela formalisticky a nutit účastníka řízení zbytečně podávat opravný prostředek v situaci, kdy je sice právem předvídaný, ale neměl by žádných účinků. Tento závěr potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10, když uzavřel, že opravné prostředky, které jsou nedostatečné a neefektivní, účastníci řízení využívat povinni nejsou<sup>27</sup>.

Příkladem neúčinného prostředku nápravy je stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání v případě, kdy státní zástupce, který by o stížnosti rozhodoval, posléze podá obžalobu. Jelikož se státní zástupce chystá podat obžalobu, je zřejmé, že stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání by v daném případě neměla úspěch, a tak není nutné lpět na jejím formálním podání. Jiným příkladem, rovněž z oblasti trestního práva, je zásada *beneficium cohaesionis*, dle níž je možné, aby bylo rozhodnutí změněno ve prospěch osoby, která nepodala opravný prostředek (konkrétně odvolání či dovolání), pokud jí prospívá důvod, pro který bylo změněno rozhodnutí ve prospěch osoby, která odvolání či dovolání podala.

Povinnost využít opravných prostředků se dle první věty ust. § 8 odst. 3 OdpŠk nevztahuje na případy zvláštního zřetele hodné. Je přitom na úvaze soudu, zda v individuálním případě vyvodí, že na straně účastníka existovaly důvody, pro které není třeba po něm požadovat podání opravného prostředku pro účely následného odpovědnostního řízení. Mezi potenciální důvody lze zařadit

---

<sup>26</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. S 110.

<sup>27</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10.

nepříznivý zdravotní stav či jiné důvody, pro které lze obvykle prominout zmeškání lhůty, jak dle o. s. ř. tak i dle t. ř.

## **2.2. Specifický charakter újmy způsobené nezákonným trestním stíháním**

Vedení trestního stíhání, které se ukázalo být nedůvodným, může znatelně zasáhnout materiální a psychickou sféru osoby, proti níž se nezákonné trestní stíhání vedlo. Poškozenému vznikají náklady na obhajobu, ale i nemajetková újma jako důsledek stresu a pocitů nejistoty spojených s trestním stíháním. Nárok na náhradu škody způsobené trestním stíháním, které se ukázalo být nedůvodným, představuje specifický případ nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, nikoliv nesprávným úředním postupem, jak vyplývá ze závěrů Nejvyššího soudu<sup>28</sup>.

Tento nárok lze uplatnit nejen v případech, kdy rozhodnutí, resp. usnesení o sdělení obvinění, bylo zrušeno, ale i pokud bylo trestní stíhání příslušné osoby zastaveno nebo byla tato osoba zproštěna obžaloby, neboť v takových případech jde o stejný důsledek, jako by došlo ke zrušení pravomocného usnesení o sdělení obvinění.

Závěr o tom, že je v daném případě určující výsledek trestního stíhání, na jehož základě se ukáže, že vůči poškozené osobě nemělo být vzneseno obvinění, by však byl až příliš zjednodušující. Jde o to, že jednotlivé důvody zastavení trestního stíhání a zproštění obžaloby si nejsou z hlediska posuzování správnosti, resp. zákonnosti usnesení o sdělení obvinění rovny. Osoby, které si obvinění zaviny samy, například uváděním nepravdivých skutečností či doznáním se ke skutku, který nespáchaly, postrádají právo na náhradu škody způsobené nezákonným trestním stíháním<sup>29</sup>. Je tomu tak proto, že usnesení o sdělení obvinění je vydáváno na základě důvodného podezření, že obviněný spáchal trestný čin ve smyslu ust. § 160 odst. 1 t. ř. Pokud tedy dojde ke zproštění obžaloby, nemusí to nutně znamenat, že usnesení o sdělení obvinění bylo vydáno nesprávně. Právo na náhradu škody způsobené nezákonným trestním stíháním nemají rovněž ti, kdo byli obžaloby zproštěni nebo proti nimž bylo trestní stíhání zastaveno jen proto, že nejsou za spáchaný trestný čin trestně odpovědné, nebo že jim byla udělena milost či amnestie.

Nezákonnost usnesení o zahájení trestního stíhání neznamena, že lze považovat za nezákonné celé trestní řízení. Proto se úkony v řízení vedeném na základě nezákonného usnesení o zahájení trestního stíhání nestávají automaticky nezákonnými či nesprávnými ve smyslu ust. § 8 a § 13

---

<sup>28</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2003, č. j. 25 Cdo 1487/2001.

<sup>29</sup> Ust. § 12 odst. 1 písm. b) Odpšk.



OdpŠk. Tomuto závěru odpovídá i judikatura<sup>30</sup>, dle níž není možné každý úkon v trestním stíhání považovat za nezákonný, ačkoliv je trestní stíhání jako takové za nezákonné považováno.

### **2.3. Rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření**

Ust. § 9 až 12 OdpŠk řeší případy rozhodnutí vydaných v rámci trestního řízení, na které se z důvodu jejich specifických odlišností vztahuje zvláštní úprava odpovědnosti státu, nikoliv tedy obecná úprava v ust. § 8 OdpŠk.

Do účinnosti novely č. 160/2006 Sb., jež zavedla do OdpŠk ust. § 31a, které umožňuje v intencích tohoto ustanovení dosáhnout zadostiučinění nejen za škodu, nýbrž i za nemajetkovou újmu, bylo zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě či trestu přiznááno za základě přímé aplikace čl. 5 odst. 5 EÚLP. Nabízí se otázka, proč nebylo možné tento nárok přiznat přímo na základě článku 36 odst. 3 LZPS. Dle judikatury Ústavního a Nejvyššího soudu nebylo možné právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu o vazbě či trestu uplatňovat na základě přímé aplikace čl. 36 odst. 3 LZPS<sup>31</sup>.

Ve vztahu k odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným výkonem vazby může nastat případ, kdy bude uvedené rozhodnutí shledáno nezákonným stížnostním či Ústavním soudem. V takovém případě by se s uvedeným rozhodnutím nakládalo stejně jako s každým jiným nezákonným rozhodnutím, které zakládá odpovědnost státu za újmu jím způsobenou, a to dle ust. § 8 OdpŠk.

Může však nastat i jiná situace, kterou předjímá ust. § 9 OdpŠk, dle něž má právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě také ten, na němž byla vazba vykonána, jestliže bylo proti němu trestní stíhání zastaveno, jestliže byl obžaloby zproštěn nebo jestliže byla věc postoupena jinému orgánu. Zákon tak podmínku nezákonnosti rozhodnutí, které bylo podkladem výkonu vazby, nepožaduje. Důvodem takové právní úpravy je skutečnost, že v době, kdy je o vazbě rozhodováno, nejsou zpravidla k dispozici tatáž zjištění, která jsou potom zohledněna při meritorním rozhodování, a proto může dojít je vzetí do vazby i tehdy, když řízení později skončí

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 30 Cdo 3310/2013.

<sup>31</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 31 Cdo 3916/2008, které vylučuje přímou aplikaci čl. 36 odst. 3 LZPS při uplatňování nároku na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě či trestu odkazuje na v usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 162/04, v němž se Ústavní soud vyslovil, že „vzhledem k tomu, že nároky na odškodnění podle Listiny (a ji provádějících zákonů) a požadavky Úmluvy se plně nekryjí (...), je nutno s ohledem na konkrétní okolnosti případu věc posuzovat buď podle Listiny nebo podle Úmluvy, případně s přihlédnutím k základním právům zakotveným v obou předpisech. Pokud obecné soudy dospějí k závěru, že z hlediska obsahu nároku na odškodnění je národní zákonná úprava užší, musí přihlédnout k čl. 10 Ústavy a aplikovat čl. 5 odst. 5 Úmluvy, jež má přednost před zákonnou úpravou. Přitom je potřeba vzít v úvahu, že na rozdíl od čl. 36 odst. 3 Listiny článek 5 odst. 5 Úmluvy má normativní povahu a je přímo aplikovatelný národními soudy.“

zastavením, zproštěním obžaloby nebo postoupením jinému orgánu<sup>32</sup>. To samé platí pro skutečnost, zda byla vazba vykonána v souladu se zákonem či nikoliv. Podstatné je, zda poškozený na základě vazebního rozhodnutí skutečně vazbu vykonal a zda mu v příčinné souvislosti s tím vznikla škoda.

Škodní předpoklad je tedy založen výkonem vazby a výsledkem trestního řízení, který spočívá v tom, že nedošlo k odsouzení poškozeného za skutek, za nějž byl vzat do vazby. V této souvislosti je vhodné zmínit náleží Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2011, sp. zn. III. ÚS 1976/09, dle nějž je *samotné trestní stíhání způsobilé vyvolat vznik nemateriální újmy především tehdy, jedná-li se o obvinění „liché“, což může vyplynout z pravomocného zplošťujícího rozsudku. I bez excesu úředních osob je trestní stíhání způsobilé zasáhnout do osobnostních práv člověka; rozhodné tu není chování orgánů činných v trestním řízení, ale výsledek trestního řízení ve vztahu k opodstatněnosti jeho zahájení*<sup>33</sup>.

Podmínkou vzniku nároku na odškodnění nezákonné vazby je vznik škody, ke které došlo v příčinné souvislosti se vzetím do vazby. S ohledem na již zmíněné ust. § 12 OdpŠk však nárok nevzniká v případech, kdy si poškozený vazbu zavini sám, zastavení trestního stíhání pro absenci trestní odpovědnosti, udělení milosti nebo amnestie, z důvodu, že v řízení nebylo možné pokračovat z důvodů uvedených ve zvláštním předpise.

V ust. § 10 a 11 OdpŠk je obsažena, vedle obecné úpravy odškodňování újmy způsobené nezákonným rozhodnutím v ust. § 8, úprava zvláštní, týkající se škody způsobené výkonem trestu či ochranného opatření, která není vázána na podmínky, za nichž se má rozhodnutí o trestu za nezákonné ve smyslu ust. § 8 OdpŠk.

Dle ust. § 10 OdpŠk má právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o trestu ten, na němž byl zcela nebo zčásti vykonán trest, jestliže v pozdějším řízení byl obžaloby zproštěn nebo bylo-li proti němu trestní stíhání zastaveno ze stejných důvodů, pro které soud v hlavním líčení rozhodne zprošťujícím rozsudkem. *To neplatí, nařídí-li zastavení trestního stíhání prezident republiky, uživ svého práva udílet milost nebo amnestii* (odst. 1). *Právo na náhradu škody má i ten, kdo byl v pozdějším řízení odsouzen k mírnějšímu trestu, než který byl na něm vykonán na podkladě zrušeného rozsudku. Náhrada škody náleží jen se zřetelem k rozdílu mezi trestem vykonaným na základě původního rozsudku a trestem uloženým rozsudkem novým* (odst. 2).

---

<sup>32</sup> ČERVENÁ, R. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998, č. 8, Dostupné z: [http://www.cak.cz/assets/files/178/BA\\_98\\_08.pdf](http://www.cak.cz/assets/files/178/BA_98_08.pdf)

<sup>33</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2011, sp. zn. III. ÚS 1976/09.

V čl. 39 LZPS je uvedeno, že lze uložit jen tresty stanovené zákonem, konkrétně zák. č. 40/2009 Sb., trestním zákoníkem (dále jen „t.z.“) taxativně vymezený okruh trestů<sup>34</sup>. Odškodňuje se tedy škoda či nemajetková újma, která nastala výkonem trestů, jež lze dle zákona za spáchané trestné činy uložit. Nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy vzniká za předpokladu, že se nejedná o některý z případů uvedených v ust. § 12 OdpŠk a že byl poškozený (dříve odsouzený) po výkonu některého z trestů uvedených v ust. 52 odst. 1 t. z. zproštěn viny, nebo bylo-li proti němu trestní stíhání zastaveno proto, že ve smyslu ust. § 226 t. ř. a) nebylo prokázáno, že se stal skutek, pro nějž je obžalovaný stíhán, b) v žalobním návrhu označený skutek není trestným činem, c) nebylo prokázáno, že tento skutek spáchal obžalovaný<sup>35</sup>.

OdpŠk pamatuje v ust. § 11 i na případy škod vzniklých nezákonným rozhodnutím o ochranném opatření. Dle tohoto ust.  *má právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o ochranném opatření ten, na němž bylo zcela nebo zčásti vykonáno ochranné opatření, pokud bylo rozhodnutí v pozdějším řízení jako nezákonné zrušeno.* Ochranným opatřením se ve smyslu ust. § 98 t. z. rozumí ochranné léčení, zabezpečovací detence, zabránění věci, zabránění části majetku a ochranná výchova.

Jak ust. § 10, tak i § 11 OdpŠk je však třeba vykládat v souvislosti s ust. § 12 OdpŠk, které stanoví případy, kdy je nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy vyloučen.

Škody, které vzniknou v důsledku nezákonného výkonu vazby, trestu odnětí svobody či ochranného opatření jsou představovány jednak skutečnou škodou, která spočívá například v nákladech vynaložených na zaplacení peněžité záruky. Tu může orgán rozhodující o útekové či předstižné vazbě přijmout za podmínek daných ust. § 73s t. ř. a ponechat tak obviněného na svobodě. Dle judikatury Nejvyššího soudu<sup>36</sup> odpovídá stát za škodu představovanou náklady, které obviněný vynaložil v souvislosti s podáním návrhu na peněžitou záruku, zajištěním finančních prostředků na peněžitou záruku a složením peněžité záruky, lze-li vynaložené náklady považovat za adekvátní. V tomto rozhodnutí se dále uvádí, že při posuzování, které náklady jsou na straně poškozeného (obviněného) adekvátní,  *lze spravedlivě vznést požadavek, aby se jednalo o účelné procesní úkony, jaké by na místě obviněného bylo možno očekávat od kteréhokoliv jiného rozumně uvažujícího člověka, který chce v souladu se zákonem chránit svá práva za současné minimalizace*

---

<sup>34</sup> Jde o tresty vyjmenované ust. § 52 odst. 1 t.z., tedy o odnětí svobody, domácí vězení, obecně prospěšné práce, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci, zákaz činnosti, zákaz držení a chovu zvířat, zákaz pobytu, zákaz vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce, ztrátu čestných titulů nebo vyznamenání, ztrátu vojenské hodnosti a vyhoštění.

<sup>35</sup> IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář.* 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. S 115.

<sup>36</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 30 Cdo 4274/2014.

vzniku dalších škodu (prvotně na vlastním majetku)<sup>37</sup>. Jiným příkladem skutečné škody mohou být náklady, které vynaložil odsouzený, aby dostal omezením či povinností ukládaných při podmíněném upuštění od trestu odnětí svobody ve smyslu ust. § 48 odst. 4 t. z. Odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným trestním stíháním, vazbou či uložením ochranného opatření je dána, pokud se prokáže příčinná souvislost mezi výší škody a nezákonným zahájením trestního stíhání.

Škoda způsobená nezákonným trestním stíháním, vazbou či uložením ochranného opatření je v praxi často představovaná formou ušlého zisku, tedy ve smyslu ust. § 2952 OZ rozdílem mezi tím, čeho poškozený majetkově skutečně dosáhl a tím, v jakém zvýšení majetku mu zabránila škodná událost. Dle ust. § 30 OdpŠk musí poškozený prokázat, že mu v souvislosti s nezákonným rozhodnutím ušel zisk. Není-li to možné, pak za každý započatý den výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranné výchovy, zabezpečovací detence nebo ochranného léčení náleží poškozenému náhrada ušlého zisku ve výši 170 Kč. Paušální částka odstraňuje potřebu dokazování ohledně jeho rozsahu, nenahrazuje však podmínku vzniku škody a neposkytuje se tomu, kdo vznik škody vůbec neprokázal.<sup>38</sup>

Výše zmíněná souvislost ušlého zisku a nezákonného rozhodnutí není dle judikatury dána za situace, pokud ten, na němž byla vykonána vazba, proti němuž bylo zastaveno trestní stíhání nebo byl zproštěn obžaloby měl v době vzetí do vazby sjednán pracovní poměr, avšak bez souvislosti se vzetím do vazby prokazatelně do zaměstnání nenastoupil, žádnou práci pro zaměstnavatele nevykonával a nepobíral ani odměnu za práci<sup>39</sup>. Jiným případem je však situace, kdy měl poškozený do zaměstnání nastoupit, avšak nestalo se tak jen v důsledku jeho vzetí do vazby. V takovém případě musí dle Nejvyššího soudu poškozený prokázat, že již měl uzavřenou pracovní smlouvu nebo jinou dohodu, na jejímž základě měl do práce nastoupit, a vzetí do vazby mu v tom zabránilo. Ztráta možnosti hledat si pracovní uplatnění, ztrátu na výdělků nepředstavuje<sup>40</sup>.

## **2.4. Nemajetková újma způsobená nezákonným omezením osobní svobody**

Nezákonný výkon vazby, stejně jako výkon trestu či ochranného opatření v případě, že v pozdějším řízení byl poškozený obžaloby zproštěn nebo bylo-li proti němu trestní stíhání zastaveno ze stejných důvodů, pro které soud v hlavním líčení rozhodne zprošťujícím rozsudkem, představují skrze psychickou zátěž a časté difamující účinky znatelné zásahy do osobní integrity

---

<sup>37</sup> Tamtéž.

<sup>38</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. S 271.

<sup>39</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2003, č. j. 25 Cdo 745/2002.

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2002, č. j. 25 Cdo 2035/2000.

poškozeného. K samotnému omezení na svobodě, které je spojeno s naprostou změnou dosavadního způsobu života, se ztrátou soukromí a kontaktu s blízkými osobami přistupují i vlivy psychické, vyvolané deprimujícím (zčásti neznámým) prostředím a stresem z průběhu dalších událostí, které mohou být doplněny i újmou na pověsti či dobrém jméně osoby, která byla nezákonně omezena na osobní svobodě<sup>41</sup>. Tyto zásahy se odškodňují jako nemajetková újma, tedy újma spočívající v narušení osobního zájmu poškozeného, přičemž tento jeho osobní zájem nemá hodnotu měřitelnou v penězích, a proto pro poškozeného neznamena přímou ztrátu na majetku. Dle judikatury<sup>42</sup> spočívá nemajetková újma v oprávněně úkorném pocitu poškozeného, že do jeho práv bylo zasaženo.

Dle ust. § 31a OdpŠk *se zadostiučinění poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující*. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo. Je tedy na soudu, aby v rámci zhodnocení každého individuálního případu stanovil odpovídající výši odškodnění tak, aby kompenzovala úkorný pocit poškozeného a jeho útrapy spojené s nezákonným omezením jeho osobní svobody.

Přesto Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 30 Cdo 2357/2010 vymezil kritéria pro stanovení peněžní náhrady za nemateriální újmy způsobené nezákonným omezením osobní svobody ze strany státu. Dle tohoto rozhodnutí jsou základními okolnostmi zpravidla povaha trestní věci, celková délka omezení osobní svobody a následky v osobní sféře poškozené osoby<sup>43</sup>. Kritériem povahy trestní věci se rozumí závažnost trestného činu, který je kladen poškozené osobě za vinu. Čím závažnější trestný čin je, tím intenzivnější je nejen obava poškozeného z hrozby trestního postihu, ale i obava z případného společenského odsudku, který se zrcadlí v charakteru veřejného zájmu chráněného trestními předpisy v konkrétním případě. Dále je třeba zohledňovat, po jak dlouhou dobu trval zásah do osobní integrity poškozené osoby vlivem nezákonného omezení osobní svobody. S délkou omezení osobní svobody vzrůstá i pocit beznaděje a narůstá újma na osobnosti člověka. Poslední kritérium, tedy následky v osobní sféře poškozené osoby, odráží projevy nezákonného omezení osobní svobody v profesní a rodinné sféře a narušení stability poškozeného.

Odškodňování nemajetkové újmy způsobené vazbou je specifické tím, že se nemajetková újma způsobená nezákonným výkonem vazby v první řadě odškodňuje započtením vazby na výkon

---

<sup>41</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. S 128.

<sup>42</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. NS 30 Cdo 520/2014.

<sup>43</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 30 Cdo 2357/2010.

trestu odnětí svobody<sup>44</sup>. Až v případě, že nedojde k odškodnění nemajetkové újmy započtením vazby na výkon trestu odnětí svobody, nastupuje finanční satisfakce.

Dle sjednocujícího stanoviska Nejvyššího soudu k otázce odškodnění za výkon vazby<sup>45</sup> se při určení odškodnění nemajetkové újmy způsobené nezákonně vykonanou vazbou vychází ze sazby stanovené za jeden den výkonu vazby, přičemž adekvátní odškodnění představuje částka v rozmezí 500 až 1000 Kč za jeden den trvání vazby. Jedná se však jen o orientační rozmezí, které má zabránit oboustranným excesům v odškodňování. Dle tohoto stanoviska zadržená osoba pociťuje nezákonnou vazbu nejúcorněji na jejím samotném počátku, neboť u zadržené osoby dochází k prvotnímu šoku ze zatčení. V tomto období jsou náhle narušeny téměř veškeré složky každodenního života. Z důvodu výše uvedeného šoku může trvání vazby jen po několik dnů působit stejně intenzivně jako vazba trvající několik týdnů. Proto má Nejvyšší soud za to, že první dny vazby by měly být odškodňovány vyšší částkou než dny případně následující. S tím souvisí i to, že i když je vazba omezena jen na několik dní, může újma takto vzniklá (např. dosud bezúhonné osobě) být mnohem intenzivnější, než v jiném případě vazba trvající několik týdnů či měsíců (např. osobě v jiných případech trestním odsouzením kvalifikované jako recidivující)<sup>46</sup>.

## 2.5. Shrnutí

Neoprávněné omezení osobní svobody s sebou nese negativní dopady do oblasti svobody pohybu či do práva na soukromí a působí stres a úzkost vyvolané nejistotou ohledně budoucnosti na osobní svobodě nezákonně omezené osoby.

I přes snahu o důsledné respektování zásady presumpce neviny s sebou každé trestní řízení nese riziko poškození dobrého jména a pověsti. V mnoha případech jsou tyto následky závažnější než škoda spočívající v majetkových ztrátách spojených s nezákonným omezením osobní svobody, a to také z toho důvodu, že mnohé z negativních zásahů do duševní pohody a osobní integrity jednotlivce jsou, na rozdíl od majetkových škod, nevratné. Z tohoto důvodu je nutné věnovat odškodňování nemajetkové újmy za nezákonně vykonaný trest, ochranné opatření či vazbu zvýšenou pozornost. V rámci odškodňování nemajetkové újmy je vždy úkolem soudů najít rovnováhu mezi individuálním posouzením konkrétních případů za současného zohledňování výše zadostiučinění priznaného v případech, které se v podstatných znacích shodují.

---

<sup>44</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2011

<sup>45</sup> Jde o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 30 Cdo 2357/2010, který občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu ČR schválilo na svém jednání dne 8. 2. 2012 k uveřejnění ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek a který naznačil výkladová pravidla v otázce odškodňování nemajetkové újmy za výkon vazby, jenž se zřetelem k výsledku trestního řízení zakládá nárok na odškodnění.

<sup>46</sup> Tamtéž.

### 3. Vymezení pojmů nesprávný úřední postup z hlediska aktuální právní úpravy v ČR

#### 3.1. Nesprávný úřední postup

Ust. § 13 OdpŠk zakotvuje skutkovou podstatu, jejíž naplnění představuje druhou možnou příčinu vzniku újmy způsobené výkonem veřejné moci, a tedy i druhou formu objektivní odpovědnosti státu v rámci OdpŠk. Dle tohoto ustanovení *stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem*. OdpŠk však pojem nesprávný úřední postup až na výjimku ust. § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nedefinuje. Zde zákon pouze uvádí, že nesprávným úředním postupem je mimo jiné *porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Pokud zákon nestanoví pro vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě* (odst. 1).

Absence definice nesprávného úředního postupu je úmysl zákonodárce, neboť dle důvodové zprávy k OdpŠk nelze výstižnou definici nesprávného úředního postupu pro jeho mnohotvárnost podat. Je třeba se tak opřít o výklady podávané právní teorií a rozhodovací praxí soudů, dle nichž lze nesprávný úřední postup definovat jako ty případy vzniku škod, které byly vyvolány jinou činností státních orgánů<sup>47</sup> než činností rozhodovací.

Nesprávný úřední postup tedy představuje porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to zejména takové, která se přímo nepromítla do obsahu rozhodnutí<sup>48</sup>. Ačkoliv není vyloučeno, aby škoda, za kterou stát odpovídá, byla způsobena i nesprávným úředním postupem v rámci činnosti rozhodovací, je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou. Může se však jednat o postup, který s rozhodovací činností souvisí<sup>49</sup>. Pokud by se protiprávní jednání vykonavatelů veřejné moci do vydaného rozhodnutí promítlo, jednalo by se o nezákonné rozhodnutí, na nějž dopadá úprava v ust. § 8 OdpŠk<sup>50</sup>.

Deliktní jednání zakládající nesprávný úřední postup však není omezeno jen na postup související s vydáním rozhodnutí, nýbrž zahrnuje i pasivitu orgánů vykonávajících veřejnou moc. Z tohoto hlediska je třeba za nesprávný postup vedoucí k odpovědnosti státu považovat i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení

---

<sup>47</sup> Těch v ust. § 3 OdpŠk.

<sup>48</sup> IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. S 129.

<sup>49</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1999, č. j. 2 Cdon 129/97.

<sup>50</sup> Shodně tamtéž.

řízení<sup>51</sup>. Naopak nesprávný úřední postup, jež se neodráží v obsahu žádného rozhodnutí a nemá ani škodní následek, odpovědnost státu nezakládá. Zpravidla není možné úřední postup předpisem upravit natolik detailně, aby pokrýval všechny představitelné dílčí kroky, které je třeba při výkonu pravomocí učinit. Správnost úředního postupu musí být tedy poměřována i hlediskem účelu, k jehož dosažení postup státního orgánu směřuje<sup>52</sup>.

Dle druhého odstavce ust. § 13 OdpŠk *má právo na náhradu škody ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda*. To znamená, že na rozdíl od odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, jež je podmíněna řadou kritérií<sup>53</sup>, je aktivní legitimace v případě nesprávného úředního postupu umožněna poškozeným bez jakýchkoliv omezení.

Nesprávný úřední postup zahrnuje i případy, kdy řízení nebylo vůbec zahájeno či nebyly činěny úkony, ač tomu tak mělo být, a proto by rovněž bylo iracionálně omezující, kdyby se odškodnění za nesprávný úřední postup mohli domáhat pouze účastníci řízení. Vedle toho je však nutné vzít v úvahu judikatorní závěry spočívající v tom, že chybné posouzení podmínek účastenství mající za následek, že s poškozeným nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, není nesprávností úředního postupu, nýbrž nesprávností samotného rozhodnutí, a je v takovém případě podmínkou vzniku odpovědnosti státu za škodu, bylo-li rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno<sup>54</sup>.

Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2018, č. j. 30 Cdo 2903/2017 může nesprávný úřední postup vyjimečně spočívat i v porušení legitimního očekávání. Dle tohoto rozhodnutí nesprávným úředním postupem může být i *vyjimečná souvislost takového projednání a rozhodnutí o právech účastníka správního řízení, které v účastníkovi nejprve, byť v rozporu s právními předpisy, a aniž bylo později zrušeno, vytvoří pocit právní jistoty, na základě níž se podle výsledku takového řízení chová, a následně v navazujícím správním řízení předpokládané rozhodnutí není (zde pro něj překvapivě) vydáno, v důsledku čehož mu může vzniknout škoda*<sup>55</sup>.

Stát za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem odpovídá za předpokladu, že poškozenému vznikla škoda (majetková újma vyjádřitelná v penězích), která je v příčinné souvislosti s uvedeným postupem, tedy je-li nesprávný postup orgánu státu se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že v případě nesprávného úředního postupu může jít podle konkrétních okolností a jakoukoliv činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-

---

<sup>51</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 1999, č. j. 2 Cdon 804/96.

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2000, č. j. 25 Cdo 1099/99.

<sup>53</sup> Například, že aktivní legitimace svědčí jen účastníkovi řízení, ve kterém bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, či podmínka právní moci rozhodnutí.

<sup>54</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 28 Cdo 3916/2011 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1999, č. j. 2 Cdon 129/97.

<sup>55</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2018, č. j. 30 Cdo 2903/2017.



li při ní nebo v jejím důsledku k porušení procesních povinností tohoto orgánu. Případy nesprávného úředního postupu jsou velmi různorodé, přičemž jeho nejčtenějším příkladem je nesprávný úřední postup spočívající v průtazích v řízení, jak ostatně předjímá ust. § 13 OdpŠk, kterému se budu věnovat v následující kapitole.

Pro úplnost si v následující části práce dovoluji představit další typické příklady nesprávného úředního postupu v rámci jednotlivých právních odvětví. Nesprávný úřední postup může v oblasti činnosti soudů spočívat ve vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí, které není dosud pravomocné. S ohledem na objektivní charakter odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem není rozhodující, zda poškozený svým jednáním k nesprávnému vyznačení doložky právní moci přispěl ani jak k pochybení došlo (zda např. jednáním osoby doložku vyznačující či jednáním doručujícího orgánu). Naproti tomu nelze za nesprávný úřední postup považovat předběžné sdělení právního názoru soudem, který v daném případě postupuje v souladu s ust. § 118a o. s. ř., neboť případná nesprávnost právního názoru má být vypořádána v rámci opravných prostředků<sup>56</sup>.

OdpŠk v ust. § 4 odst. 2 stanoví, že se za úřední postup rovněž považují určité činnosti notáře a soudního exekutora<sup>57</sup>. Z oblasti exekucí je možné příkladmo jmenovat nesprávný úřední postup spočívající v nevyplacení vymoženého plnění povinnému exekutorem<sup>58</sup> či zmaření výkonu rozhodnutí tím, že soud před nařízením výkonu rozhodnutí prodejem nemovitostí předvolal povinného k výslechu a poskytl mu jak informace o tom, že exekucí mají být postiženy nemovitosti v jeho vlastnictví, tak časový prostor k převodu nemovitostí na třetí osobu<sup>59</sup>. V případě odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem při výkonu činnosti notáře jde nejčastěji o průtahy v dědickém řízení či nezahrnutí věcí do soupisu.

Mezi formy správní činnosti představující nesprávný úřední postup je možné řadit i nezákonný zásah. Ochranu proti nezákonnému zásahu podle ustanovení § 82 s.ř.s. poskytují soudy v případech, kdy byl žalobce přímo zkrácen na svých právech zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. *Musí se tedy jednat o faktický úkon správního orgánu, z něhož vzniká žalobci újma, navíc tento*

---

<sup>56</sup> IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. S 130.

<sup>57</sup> Dle ust. § 4 odst. 1 OdpŠk jde o sepisování veřejných listin o právních úkonech zápisů skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právnických a fyzických osob, úkony notáře jako soudního komisaře a úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu.

<sup>58</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 11. 2016, č. j. 30 Cdo 2321/2016.

<sup>59</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2005, č. j. 25 Cdo 1935/2004.

*úkon musí být učiněn mimo správní řízení, neboť jinak by se mohl žalobce domáhat ochrany svých práv v rámci žaloby proti vydanému správnímu rozhodnutí a nebyly by splněny podmínky přípustnosti žaloby podle ustanovení § 85 s.ř.s.<sup>60</sup>. Škodu vyplývající z nesprávného úředního postupu, za který je možné nezákonný zásah považovat, lze nahradit na základě OdpŠk.*

Jiným typickým případem nesprávného úředního postupu je poškození věci v době, kdy ji orgán veřejné moci odňal z dispozice vlastníka. Takovým případem nesprávného úředního postupu je poškození zajištěné věci celním úřadem, kdy po dobu celního zajištění nebyla věc chráněna před poškozením<sup>61</sup>. Obdobné platí pro vydání a odnětí věci podle t. ř., jakožto institutu umožňujícího orgánům činným v trestním řízení zajištění věcí důležitých pro trestní řízení. Pokud však již zajištěné věci tomuto účelu neslouží, musejí být vráceny tomu, kdo je vydal nebo komu byly odňaty, případně tomu, o jehož právu na věci není pochyb (ust. § 80 t. ř.). Orgány činné v trestním řízení jsou povinny dostatečně zabezpečit i majetek osob, které jsou vzaty do vazby, anebo umožnit, aby se o majetek těchto osob postaraly jiné osoby. Pokud tak neučiní, odpovídá stát za škodu na věci, případně i za její ztrátu<sup>62</sup>. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne ze dne 23. 10. 2003, č. j. 25 Cdo 1802/2002 uzavřel, že *poškození věci povinného při realizaci výkonu rozhodnutí vyklizením bytu je rovněž nesprávným úředním postupem*. V takovém případě se uplatní objektivní charakter odpovědnosti státu, neboť je zcela lhostejné, z jakých důvodů k nesprávnosti došlo (například nedbalou prací osob provádějících vyklizení), rozhodující je výsledek, tedy činnost, jejímž výstupem není poškození věci<sup>63</sup>.

Jak již bylo výše uvedeno, ust. § 13 odst. 1 OdpŠk stanoví, že se za nesprávný úřední postup rovněž považuje porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě a kde lhůta není stanovena, učinit úkon ve lhůtě přiměřené. Tento případ se vedle nepřiměřené délky řízení řadí mezi nejčastěji tvrzené skutečnosti pro uplatněné nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem<sup>64</sup>.

Tam, kde zákon pro určitý úkon stanoví konkrétní lhůtu, jsou závěry ohledně klasifikace činnosti jako nesprávného úředního postupu jednodušší. V úpravě občanského soudního řízení je konkrétní lhůta stanovena například pro rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření (ust. § 75c odst. 2 o.s.ř.), pro odeslání stejnopisu vyhotovení rozhodnutí (ust. § 158 odst. 4 o.s.ř.) či pro

---

<sup>60</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Aps 4/2011.

<sup>61</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2002, č. j. 25 Cdo 1629/2000.

<sup>62</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. S 152.

<sup>63</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne ze dne 23. 10. 2003, č. j. 25 Cdo 1802/2002.

<sup>64</sup> IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. S 133-136.

rozhodnutí o žalobě z rušené držby (ust. § 177 odst. 1 o.s.ř.). V poměrech z.ř.s. je konkrétních lhůt daleko více z důvodu charakteru nesporných řízení v této právní normě upravených. Jde například o rozhodnutí o vyslovení přípustnosti převzetí a dalším držení ve zdravotním ústavu (§ 73, § 77 odst. 1 a § 81 odst. 2 z.ř.s.) či o lhůtu týkající se předběžného opatření ve věci ochrany proti domácímu násilí (§ 404 a 409 z.ř.s.).

Trestní řád stanoví lhůtu rovněž pro vyhotovení rozsudku (§ 129 odst. 3 t.ř.), dále při podmíněném propuštění z trestu odnětí svobody (§ 333 odst. 1 t.ř.), specifická úprava lhůt se vztahuje ke zkrácenému přípravnému řízení (§ § 179 an. t.ř.) či k rozhodování o vazbě a jejím trvání (ust. § 71 an. t.ř.). Lhůta je rovněž stanovena pro nařízení hlavního líčení, předběžné projednání obžaloby či učinění jiného úkonu k rozhodnutí ve věci (§ 181 odst. 3 t.ř.).

Správní řád v ust. § 71 stanoví Sp.ř., že *rozhodnutí je nutné vydat bez zbytečného odkladu a pokud to není možné, je dle odst. 3 tohoto ustanovení správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ nebo doba nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.*

Soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) stanoví lhůty pro rozhodování ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda nebo ve věcech zrušení usnesení zastupitelstva nebo zrušení rozhodnutí správního orgánu, který rozhodl o zániku mandátu člena zastupitelstva (§ 91 odst. 3 s.ř.s.). S.ř.s. rovněž v ust. § 79 až 81 obsahuje úpravu žaloby proti nečinnosti správního orgánu.

### **3.1.1. Nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení**

Dle třetí věty ust. § 13 odst. 1 OdpŠk se *za nesprávný úřední postup považuje rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě, nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu.* Toto ustanovení reflektuje přísloví, které zní *justice delayed, justice denied*, tedy, že spravedlnost opožděná je spravedlností odepřenou. Dle judikatury Ústavního soudu<sup>65</sup> je nepřiměřenost délky soudního řízení synonymem pro odepření spravedlnosti, neboť je jeho důsledkem *dlouhodobá nejistota stran sporu o tom, na či straně se právo nachází, ale obecně i podlamování důvěry jednotlivců v to, že justice je schopna náležitě právo nalézat a chránit. Z tohoto pak vyplývá i ztráta důvěry nejen v právo samotné, ale i v demokratický stát. Je-li totiž délka řízení zcela neadekvátní věci, o níž je řízení vedeno, je již tím samým spravedlnost procesu popřena.*<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 36/04.

<sup>66</sup> Tamtéž.

Jelikož je přiměřenost délky (soudního) řízení součástí práva na spravedlivý proces, obsahuje toto ustanovení odkaz na články 5 a 6 EÚLP. Požadavek přiměřenosti délky řízení obsahuje i čl. 38 LZPS ve svém druhém odstavci<sup>67</sup> garantujícím tzv. právo na zákonného soudce, dále již zmíněný čl. 6 EÚLP<sup>68</sup>, jež je rovněž na základě čl. 10 Ústavy součástí právního řádu ČR, ale i jiná ustanovená EÚLP, jako např. čl. 5, který toto právo konkretizuje pro případ řízení týkajícího se zákonnosti zbavení osobní svobody.

### 3.1.2. Nepřiměřeně dlouhé správní řízení

Problematickým se jeví výklad otázky, zda se právo na přiměřenou délku řízení vztahuje jen na řízení před soudem či zda se týká i jiných řízení, konkrétně řízení správního. Odpověď na tuto otázku nemá jen teoretický význam. Od podřazení správního řízení pod čl. 6 odst. 1 EÚLP se odvíjí, zda se na daný případ bude uplatňovat Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010 (dále jen „Stanovisko“), jež sjednocuje postup soudů při posouzení nároku na přiměřené zadostiučnění a kterému bude věnována pozornost v dalších částech této práce.

Především z prvního odstavce čl. 38 LZPS, který hovoří o „zákonném soudci“ či o jeho příslušnosti, lze jazykovým výkladem vyvodit, že se požadavek na přiměřenost délky řízení vztahuje pouze na řízení před soudem. Čl. 6 EÚLP sice o soudu přímo nehovoří, podmiňuje však právo na přiměřenou délku řízení charakterem práva, o němž je rozhodováno. Dle tohoto článku se musí jednat o *občanská práva nebo závazky či o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění*. Rozhodnutí ESLP ve věci Sramek proti Rakousku<sup>69</sup> položilo základ širšímu pojetí pojmu „soud“, přičemž se za soud ve smyslu čl. 6 EÚLP považuje i orgán, který není soudem podle vnitrostátního práva, pokud tento orgán rozhoduje o občanských právech nebo závazcích účastníka, přičemž výsledek řízení musí pro tato práva být určující<sup>70</sup>.

Otázkou také je, do jaké míry je pro podřazení správního řízení pod čl. 6 EÚLP určující, zda na správní řízení navazuje soudní přezkum. Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 30 Cdo 1174/2016 se *právo na přiměřenou délku řízení garantované čl. 6 odst. 1 EÚLP vztahuje výlučně na řízení soudní, k jehož celkové délce lze přičíst délku správního řízení tehdy,*

---

<sup>67</sup> Čl. 38 odst. 2 LZPS: Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

<sup>68</sup> Čl. 6 odst. 1 věta první 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 jakéhokoliv trestního obvinění proti němu.

<sup>69</sup> Rozsudek ze dne 22.10.1984, číslo stížnosti 8790/79.

<sup>70</sup> Rozsudek ve věci Krosta proti Polsku, ze dne 2.2.2010, číslo stížnosti 36137/04.

*pokud absolvování správního řízení bylo podmínkou přístupu k soudu a zároveň obě řízení probíhala ve věci spadající do věcné působnosti uvedeného ustanovení<sup>71</sup>.*

Domnívám se, že by tento přístup byl příliš formalistický a ve svém důsledku by vedl k možnému odepření spravedlnosti v případě, že by řízení sice naplňovalo kritérium skutečného a vážného sporu týkajícího se soukromého (civilního) práva poškozeného, avšak řízení by nepodléhalo soudnímu přezkumu. Přinejmenším je tedy nutné vykládat první podmínku spočívající v charakteru sporu a druhou podmínku ohledně návaznosti soudního přezkumu samostatně.

Nadto je důležité podotknout, že v českém právním řádu obsahuje dostatečné pojistky proti nepřiměřené délce správního řízení již samotný Sp.ř., který zakotvuje podmínku vázanosti lhůtami, konkrétně základní lhůtou *bez zbytečného odkladu* nebo nejdéle do 30 dnů je uvedeno v ust. § 71 odst. 1 Sp.ř., a to na rozdíl od soudního řízení, kde by stanovení lhůt až na výjimky působilo jako narušení nezávislosti justice. Proto se na správní řízení vázané zákonnými lhůtami ust. § 13 odst. 1 věta třetí neuplatní. Na správní řízení se však uplatní ust. § 13 odst. 1 věta druhá, jež zakotvuje povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, a tak je možné postihovat ve správním řízení jednotlivé průtahy.

### **3.2. Kritéria hodnocení nepřiměřené délky řízení**

Předpokladem úspěšného uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nepřiměřenou délkou řízení a zároveň i předpokladem porušení práva na přiměřeně dlouhé řízení je zjištění, zda byla délka řízení opravdu nepřiměřená. V tomto ohledu je nejprve vhodné specifikovat rozdíl mezi často zaměňovanými pojmy, a to průtahy a nepřiměřenou délkou řízení. Průtahem v řízení se míní období bezdůvodné nečinnosti orgánu veřejné moci. Nepřiměřená délka se vztahuje k celkové délce řízení<sup>72</sup>. Zpravidla jsou průtahy příčinou nepřiměřeně dlouhého řízení, ovšem dle Nejvyššího soudu<sup>73</sup> tomu tak nemusí být vždy. Naopak ojedinělý průtah v řízení nezpůsobuje ihned jeho nepřiměřenou délku.

Novela zákonem č. 160/2006 Sb. zavedla do OdpŠk ust. § 31a. Toto ustanovení stanovuje formy a způsob zadostiučinění nemajetkovou újmu, jejíž vznik je nezávislý na tom, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Ve svém třetím odstavci toto ustanovení uvádí, že v případě, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním

<sup>71</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 30 Cdo 1174/2016.

<sup>72</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. S 262.

<sup>73</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, část III.

postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé se *při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění přihlédne ke konkrétním okolnostem případu, zejména k celkové délce řízení, složitosti řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, postupu orgánů veřejné moci během řízení a významu předmětu řízení pro poškozeného*. Na rozdíl od stanovení výše zadostiučinění by tato kritéria měla být chápána objektivně – ve významu pro všechny účastníky stejně ve smyslu zásady, že závěr o nepřiměřené délce řízení musí platit pro všechny účastníky hodnoceného řízení<sup>74</sup>.

Ke sjednocení přístupu soudů k těmto jednotlivým kritériím v ust. § 31a vydalo občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu již zmíněné Stanovisko. Měla by jím být zaručena relativní jednota v posuzování přiměřenosti délky řízení a určování výše zadostiučinění v rozhodovací praxi soudů České republiky a podává vodítko při výkladu v ust. § 31a OdpŠk demonstrativně vyjmenovaných kritérií pro posuzování nepřiměřené délky řízení. Přitom bere v úvahu dva, často proti sobě působící principy, a to právo účastníka, aby jeho věc byla projednána a rozhodnuta v přiměřené době a zároveň obecný požadavek, aby v řízení bylo postupováno v souladu s právními předpisy a byla zajištěna spravedlivá ochrana práv účastníka, neboť se v mezích každého právního řádu uplatní staré přísloví, znějící *justice hurried is justice hurried*, tedy, že spravedlnost poskytnutá ve spěchu je spravedlností pohřbenou. Vychází se přitom z níže uvedených kritérií, která jsou obdobným způsobem hodnocena i při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění.

### 3.2.1. Určení délky řízení

Pro určení délky řízení a závěr o její (ne)přiměřenosti je dle stanoviska nutné nejprve ohraničit jeho trvání, tedy určit jeho počátek a konec. Určení začátku řízení není problematické, neboť je zpravidla stanoveno přímo zákonem<sup>75</sup>. Na základě judikatury ESLP je nutné do celkové doby řízení započítávat i dobu, po kterou probíhalo řízení o výkon rozhodnutí. Uvedené se však dle Nejvyššího soudu nemůže vztahovat na vykonávací řízení v rámci trestního řízení. V praxi může

<sup>74</sup> IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. S 300-304.

<sup>75</sup> Zahajuje-li se řízení na návrh, je řízení započato dnem, kdy návrh na zahájení řízení (žaloba) došel orgánu (soudu) – např. § 44 s. ř., nebo § 82 odst. 1 o. s. ř., či § 32 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.. Zahajuje-li se řízení z moci úřední (bez návrhu), je řízení zahájeno dnem, kdy rozhodnutí o zahájení řízení bylo doručeno účastníkovi (§ 46 Spr. ř., § 81 o. s. ř.). Mělo-li však být správní řízení zahájeno v zákonem předpokládané lhůtě (§ 80 odst. 2 Spr. ř.), je významným den, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

V případě trestního řízení je třeba považovat řízení za zahájené v zásadě okamžikem sdělení obvinění osobě podezřelé ze spáchání trestného činu (§ 160 t. ř.), resp. doručení opisu usnesení o zahájení trestního stíhání obviněnému (§ 160 odst. 2 t. ř.).

činit problém situace, kdy poškozený není účastníkem nepřiměřeně dlouhého řízení od samého začátku. V tomto ohledu je nutné rozlišovat dvě roviny, a to posuzování přiměřenosti délky řízení, kdy je vždy posuzováno řízení jako celek a stanovení výše zadostiučinění, kdy je právě významný okamžik, kdy poškozený do řízení jako účastník vstoupil.

Pokud účastník řízení zemře a na jeho místo vstoupí jeho dědici, je dle stanoviska nutné přihlížet i k té části řízení, v níž jako účastník vystupoval právní předchůdce poškozeného. Vychází se z toho, že dědici újmu spočívající v nejistotě ohledně výsledku řízení sdíleli se zůstavitelem. Míra odškodnění osoby, která vstoupila do řízení namísto původního účastníka, však bude posuzována individuálně, a to s ohledem na to, jakou mírou byl nově vstoupivší účastník řízení jeho nepřiměřenou délkou zasažen. To se rovněž bude odvíjet od osobních vztahů mezi zůstavitelem a dědici. Uvedené může bezpochyby dostat žalovaného do důkazní nouze, neboť stát bude tyto skutečnosti pro nedostatek informací vyvracet velmi složitě.

V každém případě se při stanovení zadostiučinění přihlíží ke kritériím § 31a odst. 3 ve vztahu k těm, kteří řízení jako účastníci dokončili<sup>76</sup>.

Pro určení počátku řízení je významné, zda účastník o tom, že se řízení vede, věděl. V některých případech může řízení probíhat bez vědomí účastníka. V takovém případě se při stanovení výše zadostiučinění k období, kdy si účastník probíhajícího řízení ještě nebyl vědom, nepřihlíží<sup>77</sup>.

Při úvaze o celkové době řízení není možné odhlížet od té jeho části, která se odehrála před tím, než se EÚLP stala závaznou pro Českou republiku. ESLP je sice ve svém rozhodování omezen tím, kdy EÚLP vstoupila v platnost pro Českou republiku, a není příslušný k posuzování stížností vztahujících se ke skutečnostem a rozhodnutím předcházejícím tomuto datu. Uvedené časové omezení se však týká pouze aplikovatelnosti EÚLP ve vztahu k České republice, nikoli použitelnosti kritérií, která ve své judikatuře dovodil ESLP.

Okamžiku skončení řízení se Nejvyšší soud ve Stanovisku věnuje ve vztahu k ust. § 32 odst. 3, věty druhé OdpŠk. Dle tohoto ustanovení v případě, *pokud nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo*. Konečným okamžikem řízení je okamžik nabytí právní moci posledního rozhodnutí, které bylo v daném řízení vydáno. V podmínkách České republiky je tedy nutno do doby řízení započítat i případné řízení o dovolání, řízení o kasační stížnosti i řízení

---

<sup>76</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. S 300.

<sup>77</sup> Tamtéž.

o stížnosti ústavní, a to i tehdy, bylo-li toto řízení pro poškozeného neúspěšné (tedy např. i v případech, že ústavní stížnost byla odmítnuta)<sup>78</sup>. Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 30 Cdo 2303/2011 je řízení o žalobě pro zmatečnost integrální součástí řízení, pokud bylo této žalobě vyhověno, a to včetně doby, která uplynula od skončení původního řízení do podání takové žaloby, obdobný účinek žalobě o obnovu řízení přiznán není<sup>79</sup>. Uvedené je odůvodněno závěrem ESLP, dle nějž pokud stát zřídí soudy vyšších instancí, musí zajistit, že se i na řízení před nimi bude aplikovat čl. 6 EÚLP.

Do doby řízení se započítává i doba, po níž bylo řízení přerušeno. Jde příkladmo o situaci, kdy byl podán návrh Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy<sup>80</sup>, nebo tehdy, jestliže řízení bylo přerušeno v důsledku prohlášení konkurzu na některého z účastníků<sup>81</sup> či pro nutnost vyčkat zjištění okruhu dědiců k posouzení otázky právního nástupnictví po zemřelém účastníkovi řízení (§ 107 odst. 1 věta druhá o.s.ř.). Do celkové doby řízení se započítá i doba, po níž bylo řízení přerušeno v důsledku shodného návrhu účastníků (§ 110 o.s.ř.). I když toto prodloužení řízení není v mnohých případech přičitatelné státu, je nutné zkoumat, zda ve vedlejších řízeních došlo k projednání věci v přiměřené lhůtě, tedy, zda účastník, využívaje svého dispozičního práva, nebyl zkrácen na svém právu na projednání věci v přiměřené lhůtě.

### 3.2.2. Složitost případu

Se složitostí řízení se úměrně prodlužuje doba rozhodování ve věci. Toto kritérium je úzce provázáno s kritériem postupu příslušných orgánů, neboť dle stanoviska platí, že rozhodující orgán by měl mít k dispozici takové procesní nástroje a takové schopnosti, aby se v co nejkratším čase vypořádal i s náročnějším případem.

Složitost případu<sup>82</sup> lze charakterizovat jednak počtem instancí, v nichž byla věc řešena a jednak složitostí skutkovou, tedy rozsahem účastníky tvrzených skutečností a z toho vyplývajícího rozsahu prováděného dokazování a různorodosti užitých důkazních prostředků. Další rovinnou složitosti případu představuje složitost právního posouzení, ale i procesní komplikace. Co se počtu

<sup>78</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, bod II.

<sup>79</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 30 Cdo 2780/2015.

<sup>80</sup> Jedná se o předložení věci Ústavnímu soudu v situaci, kdy soud dospěje k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem.

<sup>81</sup> Ust. § 263 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení.

<sup>82</sup> Stanovisko pro ilustraci složitosti případu uvádí zapojení mezinárodního prvku (30 Cdo 2138/2009), či požadavek více osob na vydání většího množství nemovitostí v rámci restitučního řízení, když o každé z nich je třeba rozhodnout zvlášť – viz rozsudek ESLP ve věci Schmidová proti České republice ze dne 22. 7. 2003, č. 48568/99, odst. 64). Dále jako příklad uvádí věc složitou z hlediska důkazního ve vztahu k velkému množství důkazních prostředků a jejich povaze (např. nutnost zadání znaleckého posudku – viz rozsudek ESLP ve věci Škodáková proti České republice ze dne 21. 12. 2004, č. 71551/01, odst. 39) či jejich obtížné dosažitelnosti (např. u svědků neznámého pobytu, po kterých je třeba pátrat nebo historických či technických dokumentů – viz rozsudek ESLP ve věci Vojáčková proti České republice ze dne 4. 4. 2006, č. 15741/02, odst. 25).



instancí týče, nelze dle Stanoviska podání opravného prostředku klást v kontextu celkové délky řízení účastníkovi za vinu. Je na účastníku řízení, zda podá opravné prostředky a tím prodlouží celkovou dobu řízení. Ta by však za všech okolností měla před všemi instancemi zůstat přiměřená.

### 3.2.3. Chování poškozeného

Chování poškozeného může na celkovou dobu řízení působit jak pozitivně, tak i negativně, a to neohledně na jeho charakter. Pasivita v podobě např. nereagování na výzvy soudu může přispět k nárůstu délky řízení stejně jako naopak aktivita ryze obstrukčního charakteru, kdy účastník opakovaně činí nejasné podání, provádí četné změny žalobních návrhů či navrhuje provedení mnoha důkazů. Naopak důvodnost podaných opravných prostředků může naznačovat nesprávný úřední postup na straně orgánu veřejné moci, což může být zohledněno jako důvod prodloužení délky řízení spočívající v postupu orgánu veřejné moci.

Dle Stanoviska není možné klást účastníku k tíži, že nevyužil institutu dle ust. § 174a zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (dále jen „ZSS“) a nepodal návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu. To samé platí pro podání stížnosti ve smyslu ust. § 164 ZSS.

V trestním řízení, pro které je naopak typická snaha obviněného o oddálení konečného rozhodnutí ve věci, stát za takto vzniklé průtahy odpovědný být nemůže, proto je v případě poskytování náhrady tuto okolnost třeba zohlednit k tíži poškozeného<sup>83</sup>.

V případě správního řízení rovněž dochází k specifické situaci při aktivování institutu ochrany před nečinností podle ust. § 80 s. ř. Vzhledem ke zvláštnímu charakteru správního řízení, spočívajícímu ve vázanosti lhůtami, učiní dle ust. § 80 s. ř. nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, jakmile se dozví o tom, že správní orgán nevydal rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat sám účastník. Je otázkou, zda lze tento postup považovat za prostředek způsobilý odstranit průtahy v řízení či pouze za účinný prostředek nápravy.

Literatura<sup>84</sup> se shoduje na tom, že není povinností účastníka řízení urgovat soud, aby rozhodl v přiměřené lhůtě, na druhou stranu, pokud je účastníku známo, že nečinnost soudu nastala z důvodu procesního či administrativního pochybení, o kterém účastník řízení ví a na něž soud může upozornit, pak mu lze přičítat k tíži skutečnost, že tak neučinil.

---

<sup>83</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. S 338.

<sup>84</sup> Tamtéž.

### 3.2.4. Postup orgánů veřejné moci

Zásada, že má orgán veřejné moci vyvinout snahu rozhodnout věc v co nejkratším čase za současného zachování zákonem předepsaných procesních postupů, je zakotvena v právním řádu České republiky napříč takřka všemi procesními předpisy<sup>85</sup>. Jde v obecné rovině o to, aby mezi jednotlivými úkony soudů či jiných orgánů (například orgánů činných v trestním řízení) nebyly prodlevy. Aby řízení probíhalo plynule, musí příslušný orgán v reakci na vzniklé procesní situace či v souvislosti s chováním účastníků využít všech jemu dostupných procesních prostředků, reagovat na podané návrhy bez prodlení a nepřispívat k celkové délce řízení řešením vedlejších (marginálních) otázek, například v rámci sporů o věcnou či místní příslušnost<sup>86</sup>.

Dle Stanoviska je nutné zahrnout pod pojem nesprávnosti postupu orgánů veřejné moci i neznalost relevantní judikatury, tedy případy, v nichž dojde ke zrušení rozhodnutí soudu nižšího stupně jen proto, že soud nižšího stupně nerespektoval závazný právní názor soudu vyššího stupně či nález Ústavního soudu, který mu byl z jeho úřední činnosti znám<sup>87</sup>. Dle Stanoviska je nutné, aby kompenzační řízení nebylo zatěžováno zdržením v podobě zjišťování konkrétního důvodu, pro který bylo rozhodnutí zrušeno. Proto musí být skutečnost, že rozhodnutí soudu nižšího stupně je zrušováno právě z důvodu nerespektování právního názoru soudu vyššího stupně, výslovně uvedeno ve zrušovacím rozhodnutí. Na tomto místě je však nutné poznamenat, že v rámci respektování principu nestrannosti a nezávislosti justice není objektivně možné, aby zrušení rozhodnutí pro odlišný právní názor bylo ihned vyloženo jako negativní jev v rámci hodnocení postupu orgánů veřejné moci. Pokud tedy bude důvodem zrušení rozhodnutí pouze odlišný právní názor vyslovený ve zrušovaném rozhodnutí, není dle mého názoru možné tuto skutečnost automaticky považovat za potenciální zdroj průtahů vedoucích k nesprávnému úřednímu postupu příslušných orgánů, a to z již zmíněného důvodu v podobě nestranného a nezávislého rozhodování soudů.

V souvislosti s kritériem dle ust. § 31a odst. 3 písm. c) se Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 16. 11. 2010, č. j. 30 Cdo 3759/2009 zabýval otázkou, zda stát nese odpovědnost za průtahy způsobené prodlevami při vypracování znaleckého posudku. Dospěl k závěru, že ano, jelikož vypracování

---

<sup>85</sup> Jedná se například o ust. § 6 o. s. ř., dle něž soud v řízení postupuje v součinnosti se všemi účastníky řízení tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná a aby skutečnosti, které jsou mezi účastníky sporné, byly spolehlivě zjištěny“ či o ust. § 6 odst. 1 s. ř., jehož věta první stanoví, že „správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.“ V trestních věcech se jedná o ust. § 2 odst. 4 t.ř., které orgánům činným v trestním řízení ukládá trestní věci „projednávat urychleně bez zbytečných průtahů“

<sup>86</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4.* vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. S 340.

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, č. j. 30 Cdo 1637/2009.

znaleckého posudku je třeba hodnotit jako součást úřední činnosti orgánu veřejné moci, a tak je nutné zahrnout dobu vypracování znaleckého posudku do celkové doby řízení<sup>88</sup>.

Dle Stanoviska je možné brát při zvažování kritéria postupu orgánů veřejné moci ohled i na přetíženost konkrétního soudu či soudce, avšak by se nemělo jednat o obecný důvod pro ospravedlnění nepřiměřené délky řízení.

### **3.2.5. Význam předmětu řízení pro poškozeného**

Kritérium dle ust. § 31a odst. 3 písm. d) OdpŠk se do posuzování přiměřenosti délky soudního řízení promítne ze všech kritérií uvedených v tomto ustanovení sice nejméně, ovšem o hlediska rozhodování o formě a výši zadostiučinění jde o hledisko nejvýznamnější<sup>89</sup>. Nemajetková újma způsobená nepřiměřenou délkou řízení je představována nejistotou účastníka ohledně výsledku daného řízení. Stanovisko klasifikuje řízení dle jejich předmětu, tedy práva či oprávněného zájmu, jichž se řízení dotýká. Jako řízení s citlivějším zásahem do poměrů účastníků a tedy i významem pro ně, hodnotí zejména řízení trestní, a to především, pokud je omezena osobní svoboda účastníka, dále řízení, jejichž předmětem je právo na ochranu osobnosti<sup>90</sup>, rodinněprávní vztahy (zde zejména řízení ve věcech péče o nezletilé a věci výživného), řízení ve věcech osobního stavu, pracovněprávní spory či řízení o poskytnutí různých plnění ze strany státu (sociální dávky, dávky důchodového pojištění, dávky zdravotního pojištění, podpora v nezaměstnanosti atd.)<sup>91</sup>. Jelikož se jedná o hledisko, které je patrné již ze samotného charakteru sporu, není v případech výše vyjmenovaných řízení nutno jejich zvýšený význam pro účastníka dokazovat.

Stanovisko jako další typové hledisko uvádí věk a zdravotní stav účastníka řízení. Jedná se o kritérium subjektivní, přičemž dle Nejvyššího soudu<sup>92</sup> má účastník v pokročilém věku či zhoršeném zdravotním stavu zpravidla eminentní zájem na tom, aby jeho věc byla projednána v co nejkratším čase. Nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení je pak zpravidla takovými osobami vnímán podstatně intenzivněji a způsobená újma je zpravidla rozsáhlejší. Z tohoto důvodu by soudy měly k takovým poměrům účastníků řízení, jestliže jsou jim známy, přihlížet a v těchto věcech postupovat přednostně a bez průtahů.

Vedle těchto presumovaných typových hledisek však nelze dle Stanoviska pominout ani samotné tvrzení poškozeného umocňující hloubku zásahu či ovlivnění jeho životní situace

<sup>88</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 30 Cdo 3759/2009.

<sup>89</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 30 Cdo 3370/2011.

<sup>90</sup> Dle NS 30 Cdo 3725/2014 z 27. 9. 2016 se však ve věcech ochrany osobnosti při posuzování, zda došlo k porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, a při stanovení přiměřeného zadostiučinění se zvýšený význam řízení o ochranu osobnosti předpokládá pouze na straně žalobce, nikoliv žalovaného.

<sup>91</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, bod IV. písm. d).

<sup>92</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 30 Cdo 1612/2009.

nepřiměřenou délkou daného řízení<sup>93</sup>. Tato svá tvrzení však musí žalobce prokázat, neboť dle Stanoviska tvrdí něco, co nebývá obvyklým následkem nepřiměřeně dlouhého řízení, a tak je nutné, aby byla kauzalita mezi tvrzeným následkem a nepřiměřenou délkou řízení postavena najisto. Příkladem se jedná o tvrzení, že nepřiměřeně dlouhé řízení vedlo k negativním psychickým změnám u žalobce, jež vyústily v rodinné neshody či rozpad manželství. Takto tvrzené a prokázané skutečnosti jsou ovšem předmětem hodnotících úvah až při stanovení výše zadostiučinění<sup>94</sup>. Nelze vyloučit ani situaci, kdy u účastníka dojde ke změně významu nepřiměřeně dlouhého řízení v průběhu tohoto řízení. V takovém případě vyslovil Nejvyšší soud<sup>95</sup> názor, ale nějž se má posuzované řízení rozdělit z hlediska rozhodné doby na dva úseky a pro každý z nich má soud stanovit výši zadostiučinění zvlášť.

Dle Stanoviska je nutné všechna zmíněná kritéria (tedy především ta, který konkrétně vyjmenovává ust. § 31a odst. 3) posuzovat každé jednotlivě a všechna v jejich souhrnu. Úvaha soudu o přiměřenosti délky řízení musí vycházet z okolností případu, jejichž jsou daná kritéria součástí, přičemž tyto okolnosti musí být hodnoceny ve své celistvosti<sup>96</sup>. Pokud ze skutkových okolností daného případu vyplyne závěr o tom, že vedené řízení bylo nepřiměřeně dlouhé, je uplatňovaný nárok důvodný.

### **3.3. Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu**

Dle ust. § 31a odst. 1 OdpŠk se 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. Co se týče vzájemného vztahu jednotlivých forem zadostiučinění, stanovuje druhý odstavec daného ustanovení pravidla, dle nichž se zadostiučinění poskytuje.

Preferovanou formou je zadostiučinění v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že nejvyšší formu satisfakce představuje zadostiučinění v penězích, ovšem jde o zadostiučinění subsidiární. Konstatování porušení práva představuje naopak základní formu satisfakce, neboť závěr, že došlo k porušení konkrétního práva žalobce, je výsledkem prvotního posouzení věci a nutným východiskem pro veškeré další úvahy o naplnění předpokladů odpovědnosti, tedy i pro závěr, že poškozenému vznikla v důsledku porušení práva nemajetková

---

<sup>93</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, bod IV. písm. e).

<sup>94</sup> Tamtéž.

<sup>95</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2017, č. j. 30 Cdo 3211/2015.

<sup>96</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 4. 2000, ve věci Comingersoll S. A. proti Portugalsku, stížnost č. 35382/97, odst. 23).

újmou a že je tuto újmu namísto nahradit poskytnutím konkrétního zadostiučinění<sup>97</sup>. Vedle výše uvedeného je však nutné vzít v úvahu skutečnost, že zákonem deklarovaná subsidiarita peněžité formy zadostiučinění je relativizována jak rozhodovací praxí ESLP, tak i Stanoviskem, dle něžž ESLP jen zcela výjimečně nepřiznává zadostiučinění v penězích. Dle Stanoviska je v tomto ohledu tedy na místě přistupovat k případnému zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva jen za zcela výjimečných okolností (např. tehdy, byl-li význam předmětu řízení pro poškozeného nepatrný)<sup>98</sup>.

Jak již bylo výše řečeno, představuje konstatování porušení práva východisko pro uplatnění dalších forem zadostiučinění. Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2011, č. j. 30 Cdo 401/2010 *shledá-li soud, že není na místě nahrazení zjištěné nemajetkové újmy přiznáním zadostiučinění v penězích, a nemajetkovou újmu nebylo možno odškodnit jinak, konstatuje porušení práva poškozeného ve výroku rozhodnutí, i když to žalobce nepožaduje*<sup>99</sup>. Pokud však soud rozhodne o přiznání přiměřeného zadostiučinění v penězích, pak již samostatně ve výrokové části rozsudku porušení práva nekonstatuje<sup>100</sup>.

Příklad, kdy se konstatování porušení právajevilo jako dostačující představuje rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2, č.j. 20 C 180/2021-87 ze dne 22. 2. 2023, v němž byla zamítnuta žaloba o zaplacení částky 105 000 Kč s příslušenstvím a namísto toho bylo pouze konstatováno porušení práva žalobkyně. Žalobkyně se v daném případě domáhala odškodnění z titulu nesprávného úředního postupu v kompenzačním řízení vedeném u Městského soudu v Brně, v němž se domáhala odškodnění za nepřiměřenou délku exekučního řízení, jež trvalo čtyři roky a jeden měsíc, v němž však jako povinný vystupoval její manžel, nikoliv sama žalobkyně. Soud v daném případě uzavřel, že není naplněno kritérium významu řízení pro poškozenou, neboť nebylo možné odhlédnout od skutečnosti, že žalobkyně nebyla účastnicí původního exekučního řízení a mohla úkorně pociťovat délku prvotního exekučního řízení toliko zprostředkovaně v důsledku jejího osobního vztahu k povinnému, nikoliv však v příčinné souvislosti s vedením prvotního exekučního řízení. Žalobkyně tak uplatňovala od počátku s plným vědomím v posuzovaném řízení právo zjevně bezúspěšně, z čehož vyplývá, že hloubka zásahu do její životní situace nepřiměřenou délkou posuzovaného řízení byla mizivá ve srovnání s tím, jak subjektivně

---

<sup>97</sup> IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. S 290.

<sup>98</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, bod V.

<sup>99</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2011, č. j. 30 Cdo 401/2010.

<sup>100</sup> IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. S 290.

pocitují dopad nepřiměřeně dlouze vedeného řízení účastníci, kteří očekávají procesní úspěch. Konstatování porušení práva tedy soud shledal přiměřeným a plně odpovídajícím zadostiučiněním.

Jiné případy představují rozhodnutí ESLP ve věci Szeloch proti Polsku<sup>101</sup> či Berlin proti Lucembursku<sup>102</sup>, které rovněž spojuje skutečnost, že délka řízení byla způsobena především vlastním chováním stěžovatele.

Ust. § 31a odst. 2 OdpŠk zmiňuje vedle konstatování porušení práva a zadostiučinění v penězích i možnost nahradit nemajetkovou újmu jinak. Byť není OdpŠk přímo zmíněna, představuje možnost alternativního zadostiučinění omluva za porušení práva. Především v trestním řízení je možné domoci se alternativní náhrady nemajetkové újmy, a to ve formě zmírnění ukládaného trestu přímo v probíhajícím trestním řízení, byly-li v něm shledány neodůvodněné průtahy<sup>103</sup>. V souvislosti s tím je však vhodné zmínit, že dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, č. j. 30 Cdo 1891/2012 *samotné zproštění obžaloby nepředstavuje satisfakci ve formě konstatování porušení práv obviněného, jemuž vznikla nemajetková újma v důsledku trestního stíhání*<sup>104</sup>.

### 3.3.1. Přiměřené zadostiučinění dle Stanoviska Cjpn 206/2010

Stanovisko odkazuje na praxi ESLP, dle níž nemusí celková výše přiměřeného zadostiučinění přiznaného vnitrostátním orgánem smluvního státu dosahovat takové výše, kterou by ve svém rozhodnutí přiznal sám ESLP, jestliže celková výše zadostiučinění nebude nepřiměřeně nízká<sup>105</sup>. Nejvyšší soud přitom tento názor akceptuje za podmínky, že jsou taková rozhodnutí rychlá, odůvodněná a velmi rychle vykonatelná<sup>106</sup>, dále pak v souladu s právní tradicí a životním standardem dané země a také pokud jsou zohledňovány body 78 a 95 rozhodnutí ESLP ve věci Apicella proti Itálii<sup>107</sup>, dle nichž je možné, aby vnitrostátní soud přiznal nižší částky, než které by přiznal ESLP, je-li možné je považovat za přiměřené.

Nejvyšší soud ve Stanovisku uvádí, že se v případech nesprávného úředního postupu spočívajícího v nepřiměřené délce řízení presumuje nemajetková újma, odkazujíc na rozhodnutí ESLP ve věci Apicella proti Itálii<sup>108</sup>. Dle bodu 93 tohoto rozhodnutí *jde o pevnou, avšak vyvratitelnou domněnku, jelikož v některých případech délka řízení způsobuje jen nepatrnou újmu*

<sup>101</sup> Rozsudek senátu čtvrté sekce ESLP ze dne 22. 5. 2001, číslo stížnosti 33079/96.

<sup>102</sup> Rozsudek senátu čtvrté sekce ESLP ze dne 15. 7. 2003, číslo stížnosti č. 44978/98.

<sup>103</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář. 4.* vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. S 291.

<sup>104</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, č. j. 30 Cdo 1891/2012.

<sup>105</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cjpn 206/2010, bod V.

<sup>106</sup> Tamtéž.

<sup>107</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 3. 2006, číslo stížnosti 64890/01.

<sup>108</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 3. 2006, číslo stížnosti 64890/01.

*a je tak na vnitrostátních soudech, aby své rozhodnutí dodatečně odůvodnily*<sup>109</sup>. Jak již bylo výše řečeno, představuje nemajetková újma za nepřiměřeně dlouhé řízení specifickou a velice subjektivní psychickou kategorií, a z tohoto důvodu postačuje, aby žalobce domáhající se odškodnění, svou nemajetkovou újmu pouze tvrdil. Stanovisko z důvodu obtížné prokazatelnosti imateriální újmy výslovně pokládá výslech účastníka k těmto skutečnostem dle ust. § 131 o.s.ř. za nadbytečný. Je na žalovaném, aby vznik nemajetkové újmy ve svém stanovisku v rámci předběžného uplatnění nároku popřel.

Jak již bylo řečeno, je tedy v praxi dostačující nemajetkovou újmu tvrdit. I takové případy se však neobejdou bez komplikací, a to především v případě, kdy je spolu s uplatňováním práva na náhradu nemajetkové újmy uplatňováno i právo na náhradu újmy majetkové.

Tento problém vyvstal mimo jiné ve věci řešené Obvodním soudem pro Prahu 2 pod č. j. 19 C 40/2015-92 ze dne 11. 5. 2015. Soud předmětným usnesením odmítl žalobu ze dne 18. 12. 2014, jíž se žalobce mimo jiné domáhal částky 300 000 Kč požadované jako „ostatní nezahrnuté výdaje a nemajetkovou újmu (cestovné, telefonáty, konzultace, ztráty času, stres)“. Soud uzavřel, že v této části je žaloba neurčitá a neprojednatelná, neboť tvrzená majetková a nemajetková újma představuje dva rozdílné nároky, které musí být co do vylíčení rozhodných skutečností včetně výše nároku řádně specifikovány. V dovolání proti předmětnému usnesení odkázal Nejvyšší soud na rozsudek ze dne 13. 6. 2012, č. j. 28 Cdo 1305/2012, v němž byla žalobě vytýkána skutečnost, že další žalobou uplatněné nároky, v daném případě ušlý zisk, ztráta času a náklady spojené s přípravou vlastní obhajoby žalobce specifikoval pouze co do skutkového vymezení, nepřičítal jim však konkrétní relevantní částku, což mělo v tomto rozsahu za následek neurčitost a neprojednatelnost jeho žaloby. Nejvyšší soud uzavřel, že přesné vymezení nároku na náhradu škody stanovením konkrétní výše plnění je z hlediska splnění podmínky určitosti a úplnosti žaloby nutné ve vztahu ke každému z žalobou uplatněných (samostatných) nároků jednotlivě. Nelze se zbavit této povinnosti tím, že žalující strana uvede pouze jednu souhrnnou částku, kterou žádá přiznat z několika alternativních a skutkově odlišných právních důvodů<sup>110</sup>.

*Přiměřené zadostiučinění se poskytuje za celé nepřiměřeně dlouhé řízení, nikoliv jen za dobu, kdy docházelo k nečinnosti*<sup>111</sup>. Uvedené je nutno dát do souvislosti s během promlčecí lhůty dle ust. § 32 odst. 3 OdpŠk, vznikla-li nemajetková újma nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo.

---

<sup>109</sup> Tamtéž.

<sup>110</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 6. 2012, č. j. 28 Cdo 1305/2012.

<sup>111</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 3. 2006, číslo stížnosti 64890/01

*Přiměřené zadostiučinění lze přiznat i tehdy, jestliže řízení, v němž došlo k nesprávnému úřednímu postupu ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí a § 22 odst. 1 věty třetí zákona, nebylo doposud pravomocně skončeno<sup>112</sup>. V takové situaci musí soud vyjít ze stavu řízení ke dni svého rozhodování (§ 154 odst. 1 o.s.ř.). Otázka, zda je řízení pravomocně skončené či nikoliv bude mít vliv na výše zmíněný charakter přiměřeného zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu, neboť pokud by se jednalo o trestní řízení, měl by v souladu s rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 30 Cdo 2310/2012 v případě dosud neskončeného trestního řízení jednoznačně přednost kompenzační prostředek nápravy, který je možné poskytnout přímo v trestním řízení zohledněním nepřiměřené délky trestního řízení při stanovení druhu a výměry trestu a který je tak zásadní a potud komplexní kompenzační formou, před kompenzačním prostředkem, kterým lze nahradit způsobenou újmu v režimu OdpŠk, ve kterém maximální možnou satisfakci představuje peněžní forma odškodnění<sup>113</sup>.*

Rozhodnutí týkající se předmětu hodnocení doposud pravomocně neskončeného řízení, za nějž je požadováno odškodnění, však představuje překážku věci rozsouzené. Nárok na náhradu škody za nepřiměřeně dlouze vedené řízení může být uplatňován znovu po jeho pravomocném skončení jen za předpokladu, že průběh řízení vykazoval nepřiměřenou délku i po vyhlášení rozsudku pravomocně přiznávajícího náhradu, a to buď za takovou další délku řízení, anebo za novou skutkovou okolnost, že lze celkovou délku řízení, právě v důsledku jeho další délky, hodnotit jako nepřiměřenou<sup>114</sup>.

Přiměřené zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení se poskytuje i právnickým osobám, například i politickým stranám a obchodním společnostem. Nejvyšší soud se neztotožňuje s argumentací, že by zadostiučinění poskytované právnickým osobám mělo být vždy nižší, než jak je tomu u osob fyzických<sup>115</sup>. Je pravdou, že v dané situaci vystupuje na povrch zásadní rozdíl ve vnímání reality mezi fyzickými a právnickými osobami, kdy právnické osoby jakožto umělý právní konstrukt stěží pocítí úkorný pocit nejistoty způsobený nepřiměřeně dlouhým řízením. Nejvyšší soud však v souladu s judikaturou ESLP<sup>116</sup> dává vnímání právnických osob do souvislosti s principem rovnosti účastníků řízení. Vůle právnické osoby je zástupnou vůlí osob, které prostřednictvím právnické osoby uplatňují své zájmy, a tak právnická osoba vnímá negativní následky nepřiměřeně dlouhého řízení skrze povolané fyzické osoby<sup>117</sup>. Případné negativní

---

<sup>112</sup> Tamtéž.

<sup>113</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 30 Cdo 2310/2012.

<sup>114</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 30 Cdo 2328/2015.

<sup>115</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, bod V.

<sup>116</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 4. 2000, číslo stížnosti 35382/97.

<sup>117</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 12. 2010, č. j. 30 Cdo 3908/2009.



důsledky, které mohou právnické osoby ve vztahu k nepřiměřeně dlouhému řízení pociťovat jsou rozvedeny v rozhodnutí Evropského soudu ve věci Comingersoll S. A. proti Portugalsku (odstavce 27 až 36). V tomto rozhodnutí portugalská akciová společnost Comingersoll S. A. podala u soudu v Lisabonu návrh na zahájení exekučního řízení proti společnosti, která jí ve stanovené lhůtě neproplatila směnky. Z rozsudku se podává, že *skutečnost, že posuzované řízení trvalo déle než přiměřenou dobu, nesporně způsobila společnosti Comingersoll S.A., jejím ředitelům a akcionářům značné nesnáze a prodlužovanou nejistotu, i kdyby jen při vedení běžných záležitostí společnosti. Stěžující si společnost byla zejména připravena o možnost uspokojit svůj požadavek dříve a tento dosud zůstává neuspokojen. V této souvislosti je tudíž legitimní předpokládat, že stěžující si společnost byla ponechána ve stavu nejistoty, což opravňuje k přiznání náhrady.*<sup>118</sup>

Právnické osoby tedy v případě nepřiměřeně dlouhého řízení mohou tížit faktory jako je ohrožení pověsti společnosti, nejistota v plánování rozhodování, rozkol ve vedení společnosti a konečně též, i když v menším stupni, úzkost a potíže způsobené členům vedení společnosti<sup>119</sup>.

Praktickým příkladem újmy právnické osoby za nepřiměřeně dlouhé řízení představuje rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 20 C 190/2022-54 ze dne 17. 5. 2023, v němž se společnost provozující kasino domáhala finančního zadostiučinění za nepřiměřeně dlouhé řízení trvající 11 let a 7 měsíců, jehož předmětem byla náhrada ušlého zisku z podnikání, k němuž došlo kvůli tomu, že Ministerstvo financí ČR nevydalo po dobu více než 8 let konečné rozhodnutí o žádosti žalobce, která se týkala povolení online sázkové hry.

Nejvyšší soud se ve Stanovisku rovněž věnuje situaci, kdy se poskytuje náhrada újmy za nepřiměřenou délku v řízení, v němž vystupovalo větší množství účastníků. Dle Stanoviska je možné v takovém případě částku odškodnění náležející každému z nich přiměřeně snížit oproti částce, jež by byla poškozenému přiznána v případě, že by se řízení na jedné straně účastnil sám. Vychází přitom jednak z judikatury ESLP ve věci Arvanitaki-Roboti a ostatní proti Řecku či Kakamoukas a ostatní proti Řecku<sup>120</sup>. Dle judikatury bude ESLP zvýšený počet účastníků řízení velice pravděpodobně okolností, která bude zmírňovat utrpěnou újmu, a tím pádem i snižovat výši zadostiučinění přiznaného každému jednotlivci. Konání společného řízení o nárocích více osob v nich může na druhou stranu vzbuzovat očekávání, že jejich věc bude projednána urychleně. *Je rovněž třeba vzít v potaz význam předmětu sporu pro osobní situaci každého jednotlivce*<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 4. 2000, číslo stížnosti 35382/97.

<sup>119</sup> Bod V. Stanoviska.

<sup>120</sup> Rozsudky velkého senátu ze dne 15. února 2008, čísla stížností 27278/03 a 38311/02.

<sup>121</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, bod V.

Není však namístě tento přístup paušalizovat, neboť existuje široká škála možností procesního účastenství, od případů zaměstnaneckých nároků vůči zaměstnavateli, vyvlastňování pozemků ve veřejném zájmu, pozemkových nároků či sporů vyplývajících ze změn územního plánu, nevydařených investičních záměrů soukromých společností či důchodů válečných veteránů. Proto je dle Stanoviska významné, zda šlo v řízení o společenství samostatné (§ 91 odst. 1 o. s. ř.) či nerozlučné (§ 91 odst. 2 o. s. ř.) či jaký byl zájmový soulad účastníků.

### **3.3.2. Stanovení výše zadostiučinění dle Stanoviska Cpjn 206/2010**

Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 20. 5. 2009, č. j. 25 Cdo 1145/2009 dovodil, že náhrada za imateriální újmy podle ust. § 1 odst. 3 a § 31a odst. 3 OdpŠk nemusí dosahovat výše, k níž by dospěl ESLP ve smyslu čl. 41 Úmluvy. Rovněž zdůraznil, že výše odškodnění nemajetkové újmy není stanovena pevnými částkami, je na soudu, aby v každém jednotlivém případě uvážil, jaký rozsah zadostiučinění je přiměřený vzhledem ke všem okolnostem za použití zákonem demonstrativně vyjmenovaných kritérií.

Z rozsudku ve věci Apicella proti Itálii je patrné, že ESLP při stanovení výše odškodnění za porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě vychází z částky 1 000 až 1 500 EUR za jeden rok trvání řízení jako základu pro stanovení celkového zadostiučinění. Tuto částku však snižuje o 30 % v případě, kdy již bylo národními orgány shledáno porušení práva stěžovatele a dále ji upravuje především v závislosti na základě kritérií jako je význam řízení pro stěžovatele, složitosti věci projevující se zejména v počtu stupňů soudní soustavy a jednání stěžovatele, kterým přispěl k celkové délce řízení. Z judikatury ESLP lze rovněž vyčíst, že ESLP považuje za přiměřené, pokud je vnitrostátním orgánem přiznáno poškozenému asi 45 % částky, kterou by přiznal sám.

Nejvyšší soud dospěl ve Stanovisku k závěru, že pro poměry České republiky je přiměřené, jestliže se základní částka, z níž se při určování výše přiměřeného zadostiučinění vychází, pohybuje v rozmezí mezi 15.000,- Kč až 20.000,- Kč (cca 600 až 800 EUR) za jeden rok řízení, tj. 1.250,- Kč až 1.667,- Kč za jeden měsíc řízení<sup>122</sup>, přičemž v prvních dvou letech je tato částka poloviční, tedy 15.000,- Kč až 20.000,- Kč za první dva roky řízení dohromady (za jeden rok pak 7.500,- Kč až 10.000,- Kč), a to s ohledem na to, že dle Nejvyššího soudu nelze odhlédnout od skutečnosti, že jakékoliv řízení vždy nějakou dobu trvá a proto by bylo by proto nesprávné, jestliže by i počáteční doba řízení (kterou by bylo možno považovat ještě za přiměřenou) byla odškodňována ve stejné výši jako doba jí přesahující<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, bod VI.

<sup>123</sup> Tamtéž.

V řízení, které trvalo 10 let je tedy základní částkou 135 000 Kč (15 000 za první dva roky a poté 8 x 15 000 Kč za 3. až 10. rok trvání). Částka je stanovena v intervalech proto, že bylo-li řízení extrémně dlouhé, bude se částka odškodnění blížit horní hranici intervalu a naopak.

Následně je nutné takto stanovenou základní částku modifikovat pomocí kritérií uvedených v ust. § 31a odst. 3 písm. b) až e), tedy složitostí řízení, jednáním poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobily odstranit průtahy v řízení, postupem orgánů veřejné moci během řízení a významem předmětu řízení pro poškozeného. Dle názoru Nejvyššího soudu by přitom mělo být v obecné rovině dostačující zvýšení či snížení nepřesahující 50 %, aby byl zachován vztah přiměřenosti mezi utrpěnou újmou a za ni poskytovaným odškodněním<sup>124</sup>. Nastíněné možnosti procentuálního zvýšení či snížení základního odškodnění nebrání soudu, aby s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, které se vymykají standardním situacím, přistoupil ke zvýšení či snížení základního odškodnění nad či pod jeho rámeček<sup>125</sup>.

Přiblížení konkrétního postupu při modifikaci výše přiměřeného zadostiučinění lze demonstrovat případem řešeným Obvodním soudem pro Prahu 2 č. j. 20 C 1/2022 ze dne 28. 7. 2022. V dané věci se žalobci domáhali finančního zadostiučinění ve výši 2 x 360 000 Kč za nemajetkovou újmu vzniklou jim v souvislosti s nesprávným úředním postupem ve formě nepřiměřené délky řízení vedeného u Krajského soudu v Ostravě. V uvedené věci se jejich nezletilý syn domáhal žalobou na ochranu osobnosti náhrady nemajetkové újmy, která mu byla způsobena poškozením jeho zdraví pracovníky nemocnice v roce 2002. Řízení trvalo 14 let a 2 měsíce. Soud v daném případě stanovil celkovou nemodifikovanou částku na 237 000 Kč pro každého z žalobců. Takto stanovenou základní částku ve svém rozhodnutí přizpůsobil okolnostem konkrétního případu za pomoci kritérií v ust. § 31a odst. 3 písm. b) až e) OdpŠk, přičemž částku modifikoval vždy samostatně vzhledem k danému kritériu.

Co se posuzování složitosti řízení týče, bylo nutné zohlednit skutkovou, právní i procesní stránku řízení a počet soudních instancí. Řízení soud vyhodnotil jako složitější po stránce skutkové, právní i procesní, a soud proto pro složitost základní částku понížil celkem o 30 % (konkrétně o 15 % pro právní složitost, o 5 % pro složitost procesní a o 10 % pro složitost skutkovou). Složitost věci byla dána zejména tím, že se jednalo o spor ve věci ochrany osobnosti s náhradou škody, kdy se žalobce domáhal přiznání náhrady nemajetkové újmy na zdraví, která mu měla být způsobena nesprávným postupem zaměstnanců žalovaných. Tyto spory jsou svou

---

<sup>124</sup> Bod VI. Stanoviska.

<sup>125</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. S 302-308.

povahou dle závěrů soudu právně složitější a vyžadují si rozsáhlejší dokazování, když je nutné nejprve zkoumat, zda došlo k zásahu do zdraví poškozeného, který byl způsobilý vyvolat v jeho osobnostních právech vznik nemajetkové újmy, zda byl tento zásah v rozporu s právními předpisy a zda je mezi uvedenými předpoklady dána existence příčinné souvislosti. Za účelem posouzení zdravotního stavu byl v řízení vypracován znalecký posudek a dvakrát jeho doplněk. Před soudem prvního stupně proběhlo sedm jednání, bylo rozhodováno o žádosti žalobce na přiznání osvobození od soudních poplatků, o námitkách žalovaných proti ustanovené znalkyni a o částečném zpětvzetí žaloby. Řízení bylo také přerušeno pro nutnost vyřešení otázky významné pro rozhodnutí v dané věci. Ve věci rozhodoval 3x soud prvního stupně, odvolací soud ve věci rozhodoval 4x a dovolací soud ve věci rozhodoval 3x. Pro počet soudních instancí soud částku dále snížil o 15 %.

Ohledně kritéria jednání poškozeného (ust. § 31a odst. 3 písm. c) OdpŠk) soud dospěl k závěru, že se žalobci svým chováním na délce řízení nepodíleli.

Pro kritérium postupu orgánů veřejné moci (ust. § 31a odst. 3 písm. d) OdpŠk) soud základní částku zvýšil o 10 % z důvodu, že ve věci shledal průtahy v celkové délce 30 měsíců a tato nečinnost k celkové délce řízení přispěla.

K významu předmětu řízení pro poškozeného (kritérium dle ust. § 31a odst. 3 písm. e) OdpŠk) soud uvedl, že ESLP řadí řízení ve věci ochrany zdraví nebo života mezi řízení s typově zvýšeným významem řízení. Žalobci nepřiměřeně dlouhé řízení vnímali jako velmi frustrující. S ohledem na charakter sporu mělo být k věci přistupováno přednostně a se zvýšenou péčí, řízení však ani v době vydání rozsudku týkajícího se přiměřeného zadostiučinění nebylo pravomocně skončeno, a proto soud pro kritérium významu částku navýšil o 50 %.

V poslední řadě soud vzhledem ke sdílené újmě na straně žalobců, vycházející z jejich procesního postavení účastníků, ponížil základní částku o 10 %, jelikož by míra přiznaného zadostiučinění neměla přesahovat výši, která by náležela původnímu účastníkovi. Soud přiznal žalobcům nárok z rozdílu mezi částkou, kterou každému z žalobců přiznala žalovaná (ČR – Ministerstvo spravedlnosti) jakožto finanční zadostiučinění na základě stanoviska žalované a částkou přiznanou žalobcům ve výrocích předmětného rozsudku. Jednalo se o částku 42 300 Kč. Ve zbývajících částech soud nárok žalobců zamítl.

## 4. Procesní asymetrie při uplatňování nároku za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup

Z výkladu podaného výše se podává hned několik rozdílů v procesních aspektech uplatňování nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup v soudním řízení.

V první řadě se zde vyskytují odlišnosti ohledně účastenství. V případě nezákonného rozhodnutí je aktivní legitimace omezena pouze na účastníky řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno (nebo na toho, s kým mělo být jednáno jako s účastníkem řízení, ale nebylo). Co se nesprávného úředního postupu týče, může být způsobilý podat žalobu kdokoli. Slovy ust. § 13 OdpŠk má právo na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem *ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda*. Uvedené lze odůvodnit s ohledem na skutečnost, že nesprávný úřední postup může spočívat i v situaci, kdy řízení nebylo vůbec zahájeno, a tak s poškozenými nebylo jednáno jako s účastníky řízení, ač s nimi tak jednáno být mělo.

Pro úspěšné uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je nutná existence pravomocného rozhodnutí, které bylo zrušeno či změněno nebo existence sice nepravomocného, ale předběžně vykonatelného rozhodnutí. Tato zákonná podmínka vyjadřuje zásadu, že se účastník řízení musí nejprve snažit domoci se dostatečné ochrany prostřednictvím všech dostupných ochranných prostředků (*zásada vigilantibus iura skripta sunt*) a preventivně takto vzniku škody zabránit. Až když daný postup nebude možný, nastupuje možnost uplatnit nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Řízení týkající se nesprávného úředního postupu nikterak podmíněno není, jedinou podmínku představuje dostatečná identifikace nesprávného úředního postupu, například označením řízení, které bylo nepřiměřeně dlouhé.

Nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřeně dlouhým řízením je třeba jen tvrdit, neboť Stanovisko, odkazující na judikaturu ESLP vychází ze „silné, ale vyvratitelné domněnky“, že nepřiměřená délka řízení znamená pro stěžovatele morální újmu a žádné důkazy v tomto ohledu v zásadě nevyžaduje<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cjpn 206/2010, bod V.

## 5. Nemajetková újma

### 5.1. Definice nemajetkové újmy

OdpŠk neobsahuje samostatné definice veškerých otázek souvisejících s deliktími odpovědnostmi a v důsledku toho neobsahuje ani definici újmy, ať již by šlo o škodu, tedy újmu majetkovou, či újmu nemajetkovou. S pojmem nemajetkové újmy pracuje ust. § 2951 OZ, dle nějž se nemajetková újma odčiní přiměřeným zadostiučiněním. *Zadostiučinění musí být poskytnuto v penězích, nezajistí-li jeho jiný způsob skutečné a dostatečně účinné odčinění způsobené újmy*<sup>127</sup>. Samotná definice nemajetkové újmy však v OZ obsažena není a objasnění tohoto pojmu je tedy přenecháno judikatuře a doktríně<sup>128</sup>, dle nichž představuje nemajetková újma protipól škody, tedy újmy na jmění jakožto souhrnu majetku osoby a jejích dluhů<sup>129</sup>. Jedná se o narušení osobní integrity člověka. Nemajetková újma se projeví v osobní sféře člověka vnímáním obtíží, nepohodlí, stresu, obav a jiných nežádoucích účinků spojených se zásahem do základních lidských hodnot<sup>130</sup>.

### 5.2. Funkce náhrady nemajetkové újmy

V obecné rovině dle OZ má náhrada nemajetkové újmy především funkci kompenzační, vycházejíc z ust. § 2951 OZ, dle nějž má škůdce nahradit to, o co přišel poškozený jeho protiprávním jednáním. Jelikož se v českém právním řádu uplatňuje tzv. pasivní koncepce právní odpovědnosti, která vychází z myšlenky, že právní odpovědnost je zvláštní formou právního vztahu, ve kterém dochází na základě porušení primární právní povinnosti ke vzniku nové právní povinnosti sankční povahy<sup>131</sup>, bývá vedle kompenzační funkce náhrady nemajetkové újmy zmiňována i funkce reparační a sankční. Například Eliška Wagnerová v disentaním stanovisku k nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2005, sp. zn. Pl ÚS 16/04 vyzdvihla sankční funkci odpovědnosti, když uvedla, že *funkce náhrady škody se podávají z účelů ochrany jednotlivých právních norem, jejichž porušení vyvolává odpovědnost za škodu. Tak se přesouvají kritéria náhrady z vyrovnání k funkci zadostiučinění pro poškozeného, které lze nahlížet jako plnění se sankční funkcí ve vztahu ke škůdci, plnící zároveň i preventivní funkci v zájmu zabránění dalším škodám.*

---

<sup>127</sup> Ust. § 2951 OZ.

<sup>128</sup> Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2001, č. j. 25 Cdo 5162/2008, který hovoří o nemajetkové újmě jako o zásahu do osobnostní sféry člověka.

<sup>129</sup> Ust. § 495 OZ.

<sup>130</sup> SVEJKOVSKÝ, Jaroslav; VOJTEK, Petr a TESKA ARNOŠTOVÁ, Lenka. *Zdravotnictví a právo*. Praktická knihovna (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. S 360.

<sup>131</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. S 172.

Ust. § 2957 OZ zavádí v rámci náhrady nemajetkové újmy určité sankční prvky, když hovoří o odčinění okolností hodných zvláštního zřetele, jako např. o úmyslném způsobení újmy, způsobení újmy s použitím lsti, pohružky, zneužití závislosti poškozeného na škůdci, násobením účinků zásahu jeho uváděním ve veřejnou známost apod. Sankční funkce náhrady nemajetkové újmy tedy požaduje potrestání škůdce a hodnotí jeho osobu, případně jeho chování. Je však nutné mít na paměti, že v českém právním řádu nestojí funkce kompenzační a sankční vedle sebe, nýbrž se navzájem prolínají. Sankční funkce reaguje na nutnost zohlednit relevantní skutečnosti, včetně okolností na straně škůdce (úmyslné poškození, lest apod.), které ovšem nemají být primárně vnímány jako trest. Mají sice svou povahou k sankci jako takové velmi blízko, což je dáno tím, že výši této újmy nelze exaktně vyčíslit a musí být zohledněna další kritéria v rámci soudcovské individualizace tak, aby byly naplněny zásady slušnosti. Nejde tedy primárně o sankci, ale o soudcovskou individualizaci v rámci určení spravedlivé výše náhrady<sup>132</sup>.

Je však nutné zodpovědět si otázku, zda se na náhradu nemajetkové újmy v rámci OdpŠk výše uvedené uplatní zcela či nikoliv. Problém představuje skutečnost, že úprava v OZ vychází z rovného postavení účastníků, zatímco se základ nároku na náhradu újmy ze strany státu opírá o porušení veřejnoprávních povinností a dochází tedy k situaci, kdy stát a poškozený nevystupovali v rovném postavení. Kompenzační funkce náhrady nemajetkové újmy je nezpochybnitelná, ovšem sankční funkci náhrady nemajetkové újmy Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 15. 3. 2012, č. j. 30 Cdo 1796/2011<sup>133</sup> ve vztahu k OdpŠk vyloučil. Dovolatel se v daném rozhodnutí domáhal odškodnění, které se svým charakterem blížilo ekvivalentu právem *common law* nazývaným tzv. *punitive* nebo *exemplary damages*<sup>134</sup>. Nejvyšší soud však uzavřel, že zadostiučinění, které by mělo mít ve vztahu ke státu sankční charakter, a které by stát motivovalo k prevenci vzniku nesprávného úředního postupu, z relevantních zákonných ustanovení (zejm. § 31a OdpŠk) nevyplývá. I když Nejvyšší soud dané konstatování v předmětném rozhodnutí nikterak neodůvodňuje, lze si představit, že vzhledem k tomu, že úřední osoby vystupují jménem státu, by bylo obtížné v případě sankce oddělit odpovědnost státu, resp. veřejnoprávní korporace od individuální odpovědnosti jednotlivých úředních osob.

### 5.3. Vztah k OZ

Dle ust. § 26 OdpŠk se na právní vztahy upravené OdpŠk subsidiárně použije OZ. OdpŠk a OZ jsou tedy ve vztahu speciality. Zvláštní úprava se proto uplatní tam, kde speciální předpis

---

<sup>132</sup> PAVELEK, Ondřej. *Náhrada nemajetkové újmy na zdraví a při usmrcení*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2020. S 112.

<sup>133</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. 30 Cdo 1796/2011.

<sup>134</sup> Nekompenzačního odškodnění exemplární nebo represivní povahy.

stanoví něco jiného oproti úpravě obecné, obecnou úpravu je naopak možné použít tam, kde speciální předpis její aplikaci nevylučuje výslovným zákazem anebo tím, že by stanovoval něco jiného. Dle důvodové zprávy k ust. § 26 OdpŠk se *obecná právní úprava použije především při určení, co se považuje za škodu, při určení rozsahu náhrady škody (hradit se bude skutečná škoda i ušlý zisk) a při stanovení způsobu náhrady škody (prvotní je náhrada škody v penězích, pokud o to poškozený požádá a bude to možné a účelné, lze škodu nahradit uvedením do původního stavu)*<sup>135</sup>.

Na vztah obou předpisů má vliv charakter povahy právního vztahu, který mezi poškozeným a státem vzniká za podmínek stanovených OdpŠk. Literatura není jednotná ohledně skutečnosti, zda je vztah mezi státem a poškozeným soukromoprávní či veřejnoprávní povahy. Vojtek například zastává názor, že zatímco při výkonu veřejné moci vystupuje stát v tzv. vrchnostenské pozici, pak jsou-li splněny podmínky jeho odpovědnosti za škodu, vzniká mezi ním a poškozeným závazkový právní vztah, v němž již vrchnostenské postavení nemá, neboť tehdy již o právech a povinnostech účastníka nerozhoduje (ani předběžné projednání nároku ústředním orgánem nemá charakter rozhodovací), naopak v něm vůči poškozenému vystupuje jako rovný s rovným (obdobně jako v jiných odpovědnostních či závazkových vztazích) a podrobuje se i soudní pravomoci<sup>136</sup>. Naopak dle Simona není možné aplikovat OZ tak, jak by byl aplikován v soukromém právu při rovném postavení stran, ale právě s přihlédnutím k tomu, že si strany rovny nebyly<sup>137</sup>. Osobně se kloním k druhému z prezentovaných názorů, jelikož OdpŠk v některých případech posiluje postavení poškozeného. Příkladem může být zásada vyplývající z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, č. j. 30 Cdo 4761/2009, že v odškodňovacím řízení nelze nikdy nevyužití všech dostupných opravných prostředků klást k tíži poškozeného<sup>138</sup>. Výklad, který by se zakládal na úvaze, že nevyužití všech dostupných opravných prostředků způsobí odstranění průtahy v řízení může mít za následek závěr o neporušení práva na přiměřenou délku řízení, případně na snížení zadostiučinění by však popíral veřejnoprávní povinnost příslušného orgánu státu, zejména soudu, postupovat v řízení z úřední povinnosti tak, aby bylo skončeno v přiměřené době.

---

<sup>135</sup> 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).

<sup>136</sup> VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. S 223.

<sup>137</sup> IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. S 213.

<sup>138</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, č. j. 30 Cdo 4761/2009.



Jelikož došlo s účinností od 1.1.2014 k nahrazení zákona OZ 1964 současným OZ, je z hlediska odškodnění za újmu způsobenou výkonem veřejné moci nutné postavit najisto, který z těchto právních předpisů se ve smyslu ust. § 26 OdpŠk subsidiárně použije. OZ obsahuje několik přechodných ustanovení, která se věnují povinnosti nahradit škodu. Jedná se o ust. § 3079 OZ, dle jehož prvního odstavce se *právo na náhradu škody vzniklé porušením povinnosti stanovené právními předpisy, k němuž došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, posuzuje podle dosavadních právních předpisů*<sup>139</sup>. Rozhodným okamžikem pro určení právního předpisu, podle něž se bude postupovat je tedy doba, kdy došlo k porušení zákonné povinnosti. Pokud dle ust. § 3079 odst. 2 OZ *nerozhodl soud ke dni nabytí účinnosti OZ o náhradě škody vzniklé porušením povinnosti stanovené právními předpisy, k němuž došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, může na návrh poškozeného člověka, jsou-li pro to mimořádné důvody hodné zvláštního zřetele (§ 2 odst.3), přiznat poškozenému i náhradu nemajetkové újmy podle tohoto zákona*<sup>140</sup>. Když tedy nebylo o zadostiučinění rozhodnuto do 31.12.2013, daný postup navrhne poškozený a existují mimořádné důvody zvláštního zřetele hodné, kterými se dle odkazu na ust. § 2 odst. 3 OZ rozumí takový výklad a použití právního předpisu, který by byl v rozporu s dobrými mravy a vedl by ke krutosti nebo bezohlednosti urážející obyčejné lidské cítění, lze přiznat náhradu nemajetkové újmy dle OZ i tam, kde by se na posouzení odpovědnosti použil OZ 1964. Příkladem může být situace, kdy stará právní úprava náhradu nemajetkové újmy neznala (například při škodě z touhy ničit - § 2971 OZ) a nová právní úprava ji zná a její odškodnění umožňuje<sup>141</sup>. Jde tedy o vyjimečný případ přípustné retroaktivity vůči státu, kdy stát prostřednictvím zákonodárce projeví vůli připustit vůči sobě účinky nové právní úpravy i ve vztahu ke skutečnostem nastalým před její účinností<sup>142</sup>. Ve vztahu k OZ je také nutné uvést, že se nepoužijí deliktní skutkové podstaty.

#### **5.4. Prokazování nemajetkové újmy a její intenzity, příčinná souvislost**

Judikatura Nejvyššího soudu shrnuje případy, v nichž není třeba nemajetkovou újmu prokazovat. Jak již bylo výše uvedeno, uplatní se v případě porušení práva na přiměřenou délku řízení vyvratitelná domněnka vzniku nemajetkové újmy<sup>143</sup>. Naopak dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. 30 Cdo 2555/2010<sup>144</sup> musí být újma založená jinou skutečností než

---

<sup>139</sup> Ust. § 3079 OZ.

<sup>140</sup> Ust. § 3079 OZ.

<sup>141</sup> IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. S 211.

<sup>142</sup> Tamtéž.

<sup>143</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010.

<sup>144</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. NS 30 Cdo 2555/2010.

nepřiměřenou délkou řízení prokázána, není-li zjevné, že by stejnou újmu utrpěla jakákoli osoba, která by byla danou skutečností postižena, a šlo by tedy o notorietu, kterou dokazovat netřeba. Při prokazování existence a intenzity nemajetkové újmy si tedy soud musí zodpovědět otázku, zda by se vedle poškozené osoby měla důvod cítit v dané situaci úkorně i jakákoliv jiná osoba. Neprokazuje se tedy, jak se poškozený cítí, ale jestli má důvod se cítit poškozeným<sup>145</sup>. Okolnosti svědčící o intenzitě újmy shrnuje ust. § 31a odst. 2 OdpŠk. Ty jsou, jak vyplývá z výkladu výše, klíčové pro stanovení formy a výše přiměřeného zadostiučinění.

Mimo to je z hlediska poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu nutné, aby byla mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem dána příčinná souvislost. Z hlediska příčinné souvislosti je významná jednak tzv. faktická příčinná souvislost, která spočívá ve stanovení možných příčin vzniku škody na základě obecné zkušenosti, doplněná o teorii podmínky, jež, jak shrnuje Nejvyšší soud<sup>146</sup>, přispívá ke zjištění, jaká skutečnost byla bezprostřední příčinou daného následku. *Z celého řetězce všeobecné příčinné souvislosti (v němž každý jev má svou příčinu, zároveň však je příčinou jiného jevu) je třeba sledovat jen ty příčiny a následky, které jsou důležité pro odpovědnost za škodu. Musí jít o příčinu důležitou, podstatnou a značnou, bez níž by ke vzniku škody nedošlo*<sup>147</sup>.

Například nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení o vypořádání společného jmění manželů nemůže být příčinou vzniku škody na vypořádávaném dříve do společného jmění manželů náležející nemovitosti v podobě požáru.

Po stanovení relevantní příčiny vzniku újmy následuje hledání právní příčiny vzniku újmy. Zde se vychází z teorie adekvátní příčinné souvislosti, která omezuje náhradu škody jen na následky pro škůdce předvídatelné, tedy zabráňuje vzniku povinnosti nahradit škodu tam, kde spočívá v následcích zcela nepředvídatelných. V poslední řadě teorie ochranného účelu normy napomáhá zjištění právně relevantní příčinné souvislosti v situaci, kdy škoda vznikla právě porušením ochranného účelu normy<sup>148</sup>. Nejvyšší soud například z hlediska teorie ochranného účelu normy shledal příčinnou souvislost mezi zanedbáním dozoru Ministerstvem financí nad činností podílového fondu a škodou podílníků, kterou utrpěli v důsledku zpronevření majetku podílového fondu prokuristou, kterému by mohlo být řádným dozorem Ministerstva financí včas

---

<sup>145</sup> KOLBA, Jan a ŠULÁKOVÁ, Martina. Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci. Teoretik. Praha: Leges, 2014. S 55.

<sup>146</sup> Rozsudek nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 28 Cdo 2490/2012.

<sup>147</sup> Tamtéž.

<sup>148</sup> IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. S 223.

zabráněno<sup>149</sup>. Při posouzení předvídatelnosti vzniku újmy se přihlédne k pravděpodobnosti vzniku újmy z pohledu obecného pozorovatele (čím je pravděpodobnější riziko vzniku škody, tím je vznik škody předvídatelnější), zvyklostem života (jaké chování v určité situaci je obvyklé) a existenci běžného životního rizika, které si každý nese sám<sup>150</sup>.

## 5.5. Promlčení

OdpŠk se promlčecím dobám ve vztahu k nemajetkové újmě věnuje v druhém odstavci ust. § 32<sup>151</sup>. Jde o zvláštní úpravu, která se však týká především počátku a délky lhůt, ovšem nezmiňuje instituty jako je stavění běhu promlčecí lhůty (ust. § 645 nebo 648 OZ) či přerušení běhu promlčení lhůty (ust. § 653 OZ) nebo promlčení lhůty v případě dohody o mimosoudním jednání dle ust. § 647 OZ, proto se tato ustanovení použijí vedle speciální úpravy na základě ust. § 26 OdpŠk.

## 5.6. Přejedání a převod práva na náhradu škody a nemajetkové újmy

Ve vztahu k přejedání práva na náhradu škody a nemajetkové újmy se použije obecná úprava v OZ. Dle ust. § 1475 odst. 2 OZ tvoří *pozůstalost celé jmění zůstavitele, kromě práv a povinností vázaných výlučně na jeho osobu, ledaže byly jako dluh uznány nebo uplatněny u orgánu veřejné moci*. Aby se nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy způsobený výkonem veřejné moci stal součástí pozůstalosti, musí být uplatněn u orgánu veřejné moci, kterým ust. § 12 OdpŠk rozumí především soud. Ust. § 14 odst. 3 OdpŠk stanoví, že uplatnění nároku na náhradu škody u orgánu uvedeného v ust. § 6 je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu. Nárok na náhradu újmy se tedy stane součástí pozůstalosti i tehdy, pokud je uplatněn v rámci předběžného projednání, pokud zůstavitel zemřel v průběhu předběžného projednání a lze důvodně předpokládat, že by svůj nárok u soudu po jeho předběžném projednání uplatnil, nebýt jeho smrti.

Co se přejedání práva na náhradu nemajetkové újmy, není tento, na rozdíl od přejedání nároku na náhradu škody, který je převoditelným právem a lze dle ust. § 1879 OZ postoupit, postoupení způsobilý, jelikož jde o právo vázané na osobu poškozeného ve smyslu ust. § 1881 odst. 2 OZ.

---

<sup>149</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2014, č. j. 30 Cdo 82/2013.

<sup>150</sup> Tamtéž.

<sup>151</sup> Zde je uvedeno, že se nárok na náhradu nemajetkové újmy se promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. Vznikla-li nemajetková újma nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo.

## 5.7. Nemajetková újma a OdpŠk

Kategorie nemajetkové újmy do OdpŠk zavedena novelou na základě zákona č. 160/2006 Sb.<sup>152</sup>, aniž by tento zákon, OdpŠk či subsidiárně použitelný OZ institut nemajetkové újmy definoval. Je otázkou, zda by bylo možné sestavit legální definici nemajetkové újmy, či zda by vzhledem k její povaze byla jakákoliv snaha o vymezení nemajetkové újmy bezúspěšná. Odborná literatura i judikatura se shodují na tom, že jelikož se jedná o specifickou kategorii újmy zakládající se na vnitřním prožívání konkrétního jedince, není možné k obecné definici nemajetkové újmy přistoupit.

Dle důvodové zprávy k novele OZ zákonem č. 160/2006 Sb. se jedná o pojem českému právnímu řádu nikoli neznámý, přičemž za morální škodu (tedy nemajetkovou újmu) je považována i škoda způsobená některými trestnými činy proti lidské důstojnosti nebo některými trestnými činy hrubě narušujícími občanské soužití<sup>153</sup>. Tato nemajetková újma může být již obsažena ve škodě na zdraví, např. prostřednictvím dříve v zákoně vymezených pojmů, jako je bolest a ztížení společenského uplatnění, které byly rovnocenné fyzické bolesti. Dále může nemajetková újma vyplývat z porušení práva, typicky práva na soudní řízení v přiměřené lhůtě, které je garantováno článkem 6 odst. 1 EÚLP. Absentující definice nemajetkové újmy není jen záležitostí současného právního vývoje, neboť ani v ABGB z roku 1811 nebyla její definice k nalezení, jak se podává z ust. § 1293 an. ABGB.

Souhlasím s výše nastíněnou argumentací zakládající se na závěru, že není možné poskytnout komplexní definici úkorného pocitu poškozeného, který vychází z pocitu frustrace způsobeného nedostatkem právní jistoty ohledně dlouho očekávaného výsledku řízení či zapříčiněného nezákonným rozhodnutím. Nadto lze namítnout, že duševní prožívání poškozeného je nezměřitelné. Domnívám se však, že vzhledem k tomu, že při posuzování, zda k nemajetkové újmě došlo či nikoliv, je nutné tuto újmu objektivizovat, tedy zjistit, zda by se v dané situaci cítila úkorně každá jiná osoba, je alespoň rámcové vymezení nemajetkové újmy právě pro výše zdůrazňované dosažení pocitu právní jistoty nutné.

Určité, byť často abstraktní, východisko může poskytnout judikatura, přičemž konkrétnější řešení se pak nabízí prostřednictvím funkce vyhledávání soudních rozhodnutí na stránkách Ministerstva spravedlnosti, kde může poškozený po investování nemalé časové dotace najít

---

<sup>152</sup> 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.

<sup>153</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.

případy, které se s případem jeho imateriální újmy shodují. Komplikace související s databází soudních rozhodnutí se však nevyskytují jen na straně uživatelů s ohledem na časovou náročnost této metody, nýbrž i na straně soudů, kterým anonymizace všech rozhodnutí směřujících do této databáze a další úkony s tím spojené vytváří značnou administrativní zátěž.

Aby se předešlo situaci, kdy poškozený v domnění, že v jeho případě došlo k nemajetkové újmě, vynaloží finanční náklady v podobě soudního poplatku a případných nákladů na právní zastoupení, přičemž jeho návrh bude zamítnut z důvodu závěru soudu o neexistenci imateriální újmy pro její nemožnou objektivizaci, bylo by vhodné vytvořit v minimálním případě uživatelsky dostupnější a propracovanější databázi judikatury týkající se odškodnění imateriální újmy způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, v lepším případě zakotvit propracovanou zákonnou definici imateriální újmy vzniklé nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem do OdpŠk. Uvedené by zvýšilo právní jistotu potenciálních poškozených ohledně možné úspěšnosti jejich nároku a částečně obremenilo jak ústřední úřady od agendy související v předběžném uplatňování nároku, tak i soudy od zjevně bezúspěšných případů v rámci odškodňovací agendy.

## 6. Procesní aspekty uplatňování nároku na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu

### 6.1. Předběžné uplatnění nároku u příslušného úřadu

Jak se podává z ust. § 14 odst. 3 OdpŠk, je podmínkou pro uplatnění nároku na náhradu škody u soudu jeho předběžné uplatnění u ministerstev a jiných správních úřadů blíže specifikovaných v ust. § 6 OdpŠk. Pro předběžné uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění je klíčové určit, jaký úřad je příslušný k uplatnění nároku. Na tuto otázku poskytuje odpověď rovněž ust. § 6 OdpŠk. Orgán příslušný k předběžnému projednání nároku se v obecné rovině určí v návaznosti na to, který úřad škodu způsobil.

Konkrétně jde o možnosti v následující tabulce<sup>154</sup>:

Orgán, který způsobil škodu	Příslušný úřad
Soud v <ul style="list-style-type: none"><li>- občanském soudním řízení</li><li>- trestním řízení</li><li>- správní řízení, bylo-li soudem ve správním řízení vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti</li><li>- soudní exekutor</li><li>- notář</li></ul>	Ministerstvo spravedlnosti
Správní úřad Soud, kterým bylo správním soudnictvím vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu.	Ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, do jehož působnosti správní úřad spadá. <i>Byla-li škoda například způsobena ve stavebním řízení stavebním úřadem, bude se předběžné projednání konat u Ministerstva pro místní rozvoj.</i>
Není-li možné příslušný úřad určit.	Ministerstvo financí
Rozhodnutí České národní banky (dále jen „ČNB“) nebo na základě mezinárodní smlouvy rozhodnutí orgánu dohledu nad finančním trhem jiného členského státu Evropské unie či nesprávný úřední postup ČNB.	ČNB
Nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“).	NKÚ

V případě, že se žadatel o předběžné projednání zmýlí a svou žádost uplatní u nepříslušného úřadu, bude se postupovat dle ust. § 12 Sp.ř. a žádost bude bezodkladně pro nepříslušnost postoupena příslušnému správnímu orgánu za současného uvědomění toho, kdo podání učinil.

<sup>154</sup> Ust. § 6 OdpŠk.

Dodatečně je k tabulce vhodné uvést, že zbytková příslušnost Ministerstva financí dle ust. § 6 odst. 2 písm. b) OdpŠk je odůvodněna obecnou agendou hospodaření s majetkem státu, která je tomuto ministerstvu svěřena<sup>155</sup>.

Proces předběžného posouzení nároku je zcela neformální a nepodléhá normám správního práva. Nelze ho tedy ani považovat za výkon veřejné moci, a proto z tohoto jednání nelze vyvozovat ani nesprávný úřední postup. Při mimosoudním uplatnění nároku tedy příslušný úřad postupuje dle vnitřních předpisů jednotlivých ústředních správních úřadů, nikoliv dle Sp.ř.

Lze předpokládat, že mezi prvními otázkami, kterými se bude zaměstnanec pověřený příslušným orgánem v rámci předběžného uplatnění nároku zabývat, je možnost vznesení námitky promlčení, a to z toho důvodu, že se jedná o nejjednodušší způsob vyřízení věci. Současná právní úprava vychází z ust. § 15 OdpŠk, de nějž je třeba *nahradiť škodu do šesti měsíců od uplatnění nároku, pokud příslušný úřad náhradu škody přizná*. Dle druhého odstavce tohoto ust. se *náhrady škody u soudu může poškozený domáhat pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen*.

Jinými slovy je nutné s podáním žaloby vyčkat 6 měsíců od uplatnění nároku na předběžné projednání, a to i za situace, kdy žadatel obdržel stanovisko příslušného úřadu již před uplynutím této doby. Důsledky uplatnění náhrady škody vůči státu u soudu bez předběžného projednání u ústředního orgánu řeší rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 25 Cdo 197/2010, dle nějž *v případě, kdy byl nárok na náhradu škody vůči státu podle OdpŠk uplatněn u soudu bez předběžného projednání u příslušného ústředního správního úřadu, se jedná o odstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu ustanovení § 103 a 104 o.s.ř. a namísto je postup soudu podle ustanovení § 104 odst. 2 o.s.ř., jenž v případě neodstranění tohoto nedostatku vede k zastavení řízení*<sup>156</sup>.

S předběžným uplatněním nároku souvisí i běh promlčení doby, neboť dle ust. § 35 odst. 1 OdpŠk neběží promlčecí doba ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu 6 měsíců.

## 6.2. Věcná a místní příslušnost

Konstatování, že o nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle OdpŠk rozhodují soudy v občanském soudním řízení, se může vzhledem k výkladu výše zdát samozřejmým. Otázce civilní jurisdikce

---

<sup>155</sup> MATES, Pavel a SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Teoretik. Praha: Leges, 2014. S 135.

<sup>156</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 25 Cdo 197/2010.

ve věcech žalob proti státu se však věnoval zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zabýval se případem, kdy žalobce podal žalobu o náhradu škody dle OdpŠk související s nesprávným stanovením daně k okresnímu soudu, který jej však poučil o tom, že je nutné obrátit se s žalobou dle OdpŠk na soud ve správním soudnictví. Krajský soud v Praze, jež byl dle poučení prvostupňového soudu jakožto správní soud příslušný k projednání žaloby, však byl toho názoru, že k projednání žaloby je příslušný obecný civilní soud. Zvláštní senát v usnesení ze dne 1. 10. 2008, Konf. 19/2008 došel k závěru, že ve věcech nároku nároku na náhradu škody dle OdpŠk rozhodují soudy v občanském soudním řízení. Argumentoval tím, že OdpŠk je součástí soukromého práva a právní vztahy, které vzniknou na jeho základě, se subsidiárně řídí občanským zákoníkem. Proto odpovědnostní vztahy, které podléhají regulaci tohoto zákona, jsou vztahy soukromoprávními<sup>157</sup>.

Z ust. § 9 o.s.ř. se podává, že věcně příslušné jsou k projednání žaloby proti státu dle OdpŠk okresní soudy.

Místní příslušnost se řídí ust. § 85 o.s.ř. Dle tohoto ustanovení je obecným soudem státu je okresní soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu, a nelze-li takto místně příslušný soud určit, soud, v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo. Stanovisko Nejvyššího soudu NS Cpjn 203/2008 ze dne 12. 11. 2008 postavilo najisto, že v občanském soudním řízení, v němž je žalovaným (§ 90 o.s.ř.) stát a v němž za stát vystupuje Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (§ 21a odst. 1 písm. a) o.s.ř.), je obecným soudem státu (§ 85 odst. 5 o.s.ř. okresní soud, v jehož obvodu sídlí (má adresu) územní pracoviště, které v řízení zabezpečuje činnost Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových<sup>158</sup>.

Vedle místní příslušnosti dle ust. § 85 odst. 5 o.s.ř. má žalobce k dispozici ještě místní příslušnost dle ust. § 87 písm. b) o.s.ř., tedy tzv. místní příslušnost na výběr danou. Konkrétně si žalobce může vybrat soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu újmy. Tímto místem je v případě nezákonného rozhodnutí sídlo orgánu, který nezákonné rozhodnutí vydal a v případě nesprávného úředního postupu sídlo orgánu, který se jej dopustil<sup>159</sup>. Vyjimku z tohoto pravidla tvoří žaloba na náhradu újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení. Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 30 Cdo 1958/2014 je *možnost výběru místně příslušného soudu podle místa, kde došlo ke skutečnosti zakládající nárok na náhradu*

---

<sup>157</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 1. 10. 2008, Konf. 19/2008.

<sup>158</sup> Stanovisko Nejvyššího soudu Cpjn 203/2008 ze dne 12. 11. 2008.

<sup>159</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. S 355.



škody, v řízení o náhradu újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení z povahy věci omezena na soudy, před kterými probíhalo řízení v prvním stupni<sup>160</sup>.

V souladu s ust. § 6 OdpŠk se bude jednat o Obvodní soud pro Prahu 2 jelikož se v jeho obvodu nachází sídlo Ministerstva spravedlnosti, Obvodní soud pro Prahu 1, v jehož obvodu se nachází Ministerstvo financí, obvodní soudy, v jejichž obvodech sídlí ministerstva či jiné ústřední správní úřady, do jejichž působnosti spadá správní úřad, jež vydal nezákonné rozhodnutí či se dopustil nesprávného úředního postupu.

### 6.3. Náležitosti žaloby

Žaloba proti státu musí splňovat náležitosti dle ust. § 42 odst. 4 o.s.ř. Z podání tedy musí být patrné, kterému soudu je určeno, kdo je činí, které věci se týká a co sleduje, a musí být podepsáno a datováno. Vedle těchto obecných náležitostí musí návrh obsahovat označení účastníků, v případě žaloby dle OdpŠk se bude jednat o označení státu a příslušné organizační složky státu, která za stát před soudem vystupuje, popřípadě též jejich zástupců. Návrh rovněž musí obsahovat vyličení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí být z něj patrné, čeho se navrhovatel domáhá<sup>161</sup>.

Žalobce bude z praktického hlediska bude při označování příslušné organizační složky postupovat ve většině případů tak, že označí organizační složku, která byla příslušná k předběžnému projednání jeho nároku. Pokud se žalobce v označení organizační složky na straně žalované zmýlí, nejedná se o zásadní pochybení, neboť je soud povinen zjistit, která z organizačních složek je příslušná vystupovat za stát v konkrétním sporu, a tuto organizační složku přibrat do řízení. Rozhodnutí o tom se nevydává. Závěr soudu se projeví v tom, že s určitou organizační složkou státu přestane jednat a začne jednat s jinou organizační složkou, která je příslušná za stát vystupovat<sup>162</sup>. Pokud by však žalobce opomenul označit stát a označil na straně žalované pouze organizační složku, jednalo by se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu ust. § 104 odst. 1 OSŘ, který by vyústil v zastavení řízení.

Je sice pravdou, že z důvodu presumpce vzniku nemajetkové újmy při nesprávném úředním postupu spočívajícím v nepřiměřené délce řízení postačí žalobci tuto újmu pouze tvrdit. Co se však vyličení rozhodných skutečností týče, je v případě nemajetkové újmy způsobené žalobci nutno uvést, v čem konkrétně spočívá jeho úkorný pocit, jež je se vznikem nemajetkové újmy spojen<sup>163</sup>.

<sup>160</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 30 Cdo 1958/2014.

<sup>161</sup> Ust. § 79 odst. 1 o.s.ř.

<sup>162</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 6. 2005, č. j. 30 Cdo 629/2005.

<sup>163</sup> SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. S 362.

## 6.4. Soudní poplatky

Odškodňovací řízení je v prvním stupni podrobena poplatkové povinnosti, a to soudnímu poplatku ve výši 2 000 Kč dle položky 8a sazebníku soudních poplatků dle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „ZSOP“). Řízení o náhradě škody proti státu bývají tradičně osvobozená od soudních poplatků<sup>164</sup>. Přestože z důvodu specifického charakteru řízení o náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci vyvstává otázka, zda výběr soudního poplatku neztěžuje přístup k soudu v rámci uplatňování ústavně garantovaného práva dle čl. 36 odst. 3 LZPS, bylo prvostupňové řízení zpoplatněno účinností od 30. 9. 2017 na základě novely ZSOP<sup>165</sup>, a to za účelem snížení nápadu žalob proti státu podávaných chronickými soudci.

Zpoplatnění odvolacího řízení bylo shledáno ústavně nekonformním nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1415/18 ze dne 23. 4. 2019. Jelikož před vydáním předmětného nálezu Ústavního soudu ohledně odvolacího řízení ve věcech žalob proti státu ZSOP neobsahoval žádnou zvláštní úpravu, postupovaly soudy podle položky 22 bod 1 písm. a) ve spojení s položkou 1 bod 1 písm. b) sazebníku ZSOP<sup>166</sup>. Z důvodu výše požadovaného odškodnění dosahoval takto vyměřený soudní poplatek velmi vysokých částek, oproti soudnímu poplatku za řízení před soudem prvního stupně mnohdy i stonásobně vyšších, jako v případě stěžovatelky ve výše zmíněném nálezu, kdy soudní poplatek dosahoval částky 190 175 Kč. Tuto disproporci ještě intenzivněji zdůrazňoval fakt, že soudní poplatek za dovolání ve věcech žalob proti státu činí dle položky č. 23 odst. 1 písm. d) sazebníku ZSOP 14 000 Kč.

Ústavní soud tedy ohledně výběru soudního poplatku za odvolací řízení ve věcech žalob proti státu argumentoval judikaturou ESLP, který se k nastavení soudních poplatků za podání návrhu v řízeních proti státu staví velmi kriticky, kdy konkrétně uvádí, že stanovení vysokého poplatku může v důsledku představovat porušení práva na přístup k soudu<sup>167</sup>.

Z pohledu rovnosti účastníků si dle Ústavního soudu lze jen stěží představit toleranci stavu, kdy si stát jako jedna strana sporného řízení bude moci prostřednictvím zákonodárné moci nastavit taková pravidla, aby se stát v soudním řízení nestal plnohodnotně žalovatelným, tedy aby zamítavé

<sup>164</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 1415/18.

<sup>165</sup> Jednalo se o novelu provedenou zákonem č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>166</sup> Dle položky 22 odst. 1 písm. a) sazebníku soudních poplatků se za odvolání proti rozhodnutí soudu ve věci samé, je-li předmětem odvolacího řízení peněžité plnění, se vybere poplatek podle položky 1, která stanoví, že za návrh na zahájení občanského soudního řízení, jehož předmětem je peněžité plnění do částky 20000 Kč činí soudní poplatek 1000 Kč, v částce vyšší než 20.000 Kč do 40.000.000 Kč činí soudní poplatek 5 % z této částky, v částce vyšší než 40.000.000 Kč činí soudní poplatek 2.000.000 Kč a 1 % z částky přesahující 40.000.000 Kč. V případě částky nad 250.000.000 Kč se nezapočítává

<sup>167</sup> Rozsudek ESLP ze dne 28. 10. 1998, číslo stížnosti 22924/93.

rozsudky proti státu byly z finančních důvodů na straně žalobce jen obtížně přezkoumatelné v odvolacím řízení, zatímco vyhovující rozsudky vynesené ve prospěch žalobce by byly přezkoumávány odvolacím soudem bez překážek<sup>168</sup>. Z tohoto důvodu shledal Ústavní soud vybírání soudního poplatku za odvolání ve věcech náhrady škody proti státu v rozporu s čl. 6 odst. 1 EÚLP a s čl. 36 odst. 1 a 3 a čl. 37 odst. 3 LZPS a v případech trestního odsouzení též s čl. 3 Protokolu č. 7 k EÚLP.

Jak již bylo výše zmíněno, vybírá se soudní poplatek za dovolání dle položky 23 sazebníku soudních poplatků. Jedná-li se o peněžité plnění do částky 100 000 Kč včetně, činí soudní poplatek za dovolání 7 000 Kč, v ostatních případech pak 14 000 Kč.

---

<sup>168</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2019, sp. zn. I ÚS 1415/18.

## 7. Právní úprava náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci ve Spolkové republice Německo, Francii a Velké Británii

Problematika odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je obsažena v právních systémech napříč Evropou a není opominuta jak tradičními evropskými kodexy občanského práva, jako je například německý občanský zákoník z roku 1896 (Bürgerliches Gesetzbuch, dále jen „BGB“) ani doktrínami, jako je například princip ochrany poskytované správními soudy stojící mimo francouzský Code Civil z roku 1789. Další alternativu právní úpravy této problematiky nabízí *common law*, kde odpovědnost státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci vyústila skrze vývoj vycházející ze zásady neomylnosti státu doprovázené osobní odpovědností úředníka, až v obecnou delikttní odpovědnost<sup>169</sup>.

### 7.1. Německá právní úprava

Režim náhrady škody je v německém právním řádu plně v rukou civilních soudů. To vyplývá ze znění ust. § 40 o *Verwaltungsgerichtsordnung*, německého soudního řádu správního, dle jehož druhého odstavce jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny spory, které se týkají náhrady škody z porušení veřejnoprávních povinností<sup>170</sup>. Tato zásada je zakotvena i na ústavní úrovni, neboť Grundgesetz, ústava Spolkové republiky Německo (dále jen „GG“), v čl. 19 odst. 4 stanoví, že pokud dojde k porušení práv ze strany veřejné moci, má poškozený právo obrátit se na soud, přičemž řízení v těchto věcech náleží běžné civilní jurisdikci<sup>171</sup>.

Německá právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci (*Amtshaftung*) se původně zakládala na osobní odpovědnosti úředníka. V současnosti tato zásada doznala jistých modifikací. Na ústavní úrovni je odpovědnost státu za škodu zakotvena v čl. 34 GG, dle něž pokud vykonavatel veřejné moci *při výkonu jemu svěřené veřejné funkce poruší svou úřední povinnost vůči třetí osobě, nese odpovědnost zásadně stát nebo korporace, v jejichž službách je zaměstnán*<sup>172</sup>. Jedná se o moderaci zásady osobní odpovědnosti úředníka zakotvené v ustanovení § 839 BGB, dle něž *pokud státní zaměstnanec úmyslně nebo z nedbalosti poruší služební povinnost vůči třetí osobě, nahradí této třetí osobě vzniklou škodu. Pokud se úředník*

<sup>169</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. S 515.

<sup>170</sup> Ust. § 40 Verwaltungsgerichtsordnung odst. 2: *Für vermögensrechtliche (...) für Schadensersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die nicht auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag beruhen, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.*

<sup>171</sup> Čl. 19 odst. 4 GG: *Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.*

<sup>172</sup> Čl. 34 GG.

dopustí škody jen z nedbalosti, může nést odpovědnost jen pokud se poškozený nemůže domoci odškodnění jiným způsobem<sup>173</sup>.

Dle čl. 77 uvozovacího zákona k německému občanskému zákoníku<sup>174</sup> byla spolkovým zemím poskytnuta možnost zavést namísto osobní odpovědnosti úředníka za škody způsobené při výkonu veřejné moci odpovědnost státu, což mělo chránit poškozeného před nevyhovitelností jeho nároku vlivem případné platební neschopnosti úředníka. Většina spolkových zemí tuto možnost využila<sup>175</sup>.

Podmínky odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci v německé právní úpravě nejsou vymezeny zvláštním zákonem jako je tomu v případě české právní úpravy, nýbrž vychází z obecné úpravy odpovědnosti za škodu v BGB. Tyto podmínky sestávají z protiprávního jednání vykonavatele veřejné moci ve smyslu ust. čl. 20 odst. 3 GG, přičemž toto protiprávní chování může být jak úmyslné, tak i nedbalostní. Další podmínkou je vznik škody a příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a vznikem škody. Pojem škoda je vykládán v kontextu ustanovení obecné úpravy odpovědnosti za škodu v ust. § 249 až 254 BGB, přičemž při náhradě škody ani německá právní úprava neopomíjí instituty nemajetkové újmy a ušlého zisku. Škoda může být způsobena, stejně jako v případě české právní úpravy, nezákonným rozhodnutím, nesprávným úředním postupem, nezákonným zásahem a nezákonným omezením osobní svobody. Přestože obecná právní úprava upřednostňuje naturální restituci, prosazuje se dle judikatury v případě náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci finanční odškodnění<sup>176</sup>.

Ustanovení § 839 odst. 2 je vykládáno i ve vztahu k ochraně nezávislosti soudního rozhodování, tzv. *Richterschutzprivileg*. V německé právní úpravě odpovědnost státu za škodu způsobenou soudním rozhodnutím přichází v úvahu až pokud se soudce svým rozhodnutím dopustí trestného činu. Jednalo by se například o trestný čin maření spravedlnosti (*Rechtsbeugung*) dle ust. § 339 německého trestního zákoníku<sup>177</sup> (dále jen „StGB“), zvýhodňování (*Vorteilsannahme*) dle ust. § 331 odst. 2 StGB či úplatkářství (*Bestechlichkeit*) dle ust. § 332 odst. 2 StGB.

Z procesního hlediska jsou dle ust. § 71 německého zákona o soudnictví<sup>178</sup> k odškodňovacímu řízení příslušné *Landgerichte*, tedy soudy jednotlivých spolkových zemí.

Článek 34 GG počítá s možností regresního uplatnění nároku na náhradu škody po vykonavateli veřejné moci, a to na základě zvláštní zákonné úpravy v dílčích právních předpisech,

---

<sup>173</sup> Ust. § 839 BGB.

<sup>174</sup> Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (EGBGB) z 18.8.1896.

<sup>175</sup> OSSENBUHL Fritz, CORNILS Matthias: Staatshaftungsrecht. 6. Auflage. C. H. Beck, München 2013, S 11.

<sup>176</sup> BGH, Urteil vom 25. Februar 1993, III ZR 9/92.

<sup>177</sup> Strafgesetzbuch, StGB.

<sup>178</sup> Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) z 1.10.1879.

kdy se tato úprava liší podle konkrétního úřadu či orgánu, ke kterému vykonavatel veřejné moci služebně přísluší. Jinak je například upraven postih úředníků na spolkové či zemské úrovni podle zákonů o státní službě<sup>179</sup>, jinak postih dle zákonů upravujících pracovní poměr, jinak postih dle zákona o německých soudcích<sup>180</sup> či zákona o vojácích<sup>181</sup>. Regresní postih se v Německu však uplatní jen v případech, kdy vykonavatel veřejné moci škodu způsobil úmyslně či z hrubé nedbalosti.

Pro úplnost je vhodné poznamenat, že ostatní německy hovořící evropské země mají, oproti Německu, úpravu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci shrnutu do komplexního právního předpisu. Je tomu tak jak v Rakousku, kde je od 1. února 1949 účinný *Amtshaftungsgesetz* neboli zákon o úřední odpovědnosti, tak i ve Švýcarsku prostřednictvím zákona *Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten*, tedy federálního zákona o odpovědnosti federální vlády a jejích členů a úředníků, který vstoupil v účinnost 1. ledna 1959.

## 7.2. Francouzská právní úprava

Na rozdíl od tradičního pojetí odpovědnosti veřejné moci za škodu způsobenou jejím výkonem jako odpovědnosti civilněprávní má francouzské pojetí této odpovědnosti veřejnoprávní charakter, resp. charakter odpovědnosti zvláštního druhu. Náhrada škody způsobené výkonem veřejné moci je ve Francii poskytována prostřednictvím správního soudnictví. To z francouzské právní úpravy činí jeden z nejneobvyklejších systémů pojetí náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci.

*La juridiction administrative*, jak je francouzské správní soudnictví nazýváno, je typem koncentrovaného a centralizovaného správního soudnictví, které se vyznačuje tím, že soudní kontrola správních aktů je prováděna nikoli obecnými soudy a na základě obecného práva, ale správními soudy (které nejsou začleněny do soustavy obecných soudů) a na základě správního práva (které se svými některými obecnými principy odlišuje od občanského práva)<sup>182</sup>.

Základy současné úpravy odpovědnosti státu za výkon veřejné moci byly ve Francii položeny rozhodnutím *Tribunal des conflicts*, soudu pro řešení kompetenčních sporů, ve věci Blanco rozhodnutím z 8. února 1873<sup>183</sup>. Tento rozsudek, považovaný za stavební kámen francouzského správního práva, zavedl do francouzské právní úpravy odlišení civilní a administrativní

---

<sup>179</sup> Tzv. *Beamtengesetzen*, tedy *Beamtenstatusgesetz* a *Bundesbeamtengesetz*.

<sup>180</sup> Tzv. *Deutsche Richtergesetz*.

<sup>181</sup> Tzv. *Soldatengesetz*.

<sup>182</sup> PÍTROVÁ, Lenka a POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. Beckovy právnícké učebnice. Praha: C.H. Beck, 1998. S 45.

<sup>183</sup> Rozsudek *Tribunal des conflits*, Blanco ze dne 8. 2. 1873.

odpovědnosti. Zakotvil odpovědnost státu za výkon veřejné moci a stanovil, že v rámci jejího uplatňování je nutné obrátit se na správní soudy, tedy mimo rámec civilní úpravy v Code Civil<sup>184</sup>.

Náhrada škody způsobená výkonem veřejné moci se ve Francii poskytuje v rámci tzv. řízení v plné jurisdikci (*le contentieux de pleine juridiction, le plein contentieux*), v němž jsou řešeny případy, kdy bylo výkonem státní správy porušeno určité subjektivní právo. V tomto řízení může soudce napadený akt nejen zrušit, ale i rozhodnout o výši pokuty a náhradě škody, a dokonce nahradit svým vlastním výrokem rozhodnutí, které je podrobeno jeho kontrole<sup>185</sup>.

Francouzská právní úprava se v rámci problematiky odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci soustředí na pojem *faute de service public* neboli pochybení veřejné služby. Veřejnou službou se rozumí aktivita směřující k uspokojení potřeb obecného zájmu. Konkrétní podoby pochybení veřejné služby jsou ve Francii definovány judikaturou, dle níž se jedná, stejně jako v tuzemské právní úpravě, o chyby spočívající v opomenutí a nečinnosti, nezákonnosti, avšak v širším pojetí i o nedostatečnou údržbu, dohled či kontrolu.

Poškozený musí v odškodňovacím řízení prokázat existenci nezákonného aktu, škodu a příčinnou souvislost mezi nimi<sup>186</sup>. V určitých případech však judikatura připouští presumpci zavinění, a to v případě škody, které utrpěli uživatelé veřejných nemocničních služeb<sup>187</sup> a dále pokud ke škodě došlo v případě nehody způsobené státem provozovanými dopravními prostředky<sup>188</sup>.

Obecně platí, že vykonavatelé veřejné služby ve Francii nenesou osobní odpovědnost za chyby, kterých se při výkonu veřejné moci dopustili. Určitou výjimku z tohoto pravidla přineslo rozhodnutí *Tribunal des conflicts* ve věci *Pelletier*<sup>189</sup>, dle něž se z hlediska zavinění začalo rozlišovat mezi tzv. *faute personnelle* jakožto osobním zaviněním úředníka a tzv. *faute de service*, jakožto zaviněním přičitatelným státu. Z rozsudku ve věci *Pelletier* plyne, že se správní instituce

---

<sup>184</sup> Ve věci *Blanco* zažaloval otec pětileté *Agnès Blanco* stát za náhradu škody, která spočívala ve zraněních, jež *Agnès Blanco* utrpěla v *Bordeaux* při srážce s nákladním vagonem z tabákové továrny provozované státní správou. Otec se dožadoval náhrady škody na základě článku 1382 až 1384 *Code Civil*. Předmětný spor byl řešen v rámci kompetenčního řízení. *Tribunal des conflicts* v rozhodnutí ze dne 8. 2. 1873 dovodil, že „vzhledem k tomu, že odpovědnost, jež může být přičítána státu, za škody způsobené jednotlivcům skutkem osob zaměstnaných v jeho službách, se nemůže řídit pravidly, která jsou stanovena v *Občanském zákoníku pro vztahy mezi jednotlivci (...)* je správní orgán výlučně pravomocný pro řešení [těchto případů]“.

<sup>185</sup> PÍTROVÁ, Lenka a POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. Beckovy právnické učebnice. Praha: C.H. Beck, 1998. S 60.

<sup>186</sup> PÍTROVÁ, Lenka a POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. Beckovy právnické učebnice. Praha: C.H. Beck, 1998. S 67.

<sup>187</sup> Conseil d'État N° 2204337, 9 července 2003.

<sup>188</sup> Zákon č. 57-1424 ze dne 31. 12. 1957 o přiznání jurisdikce soudům k rozhodování o škodě způsobené při řízení státem provozovaného dopravního prostředku (*Loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public*).

<sup>189</sup> Conseil d'État, N° 00035, 30. července 1873.

odpovědnosti může zprostit jen v případě, kdy byl identifikován konkrétní původce škody a poškozený se rozhodl zažalovat tohoto konkrétního vykonavatele veřejné moci namísto správní instituce, a to prostřednictvím civilního soudnictví<sup>190</sup>. Jak již však bylo výše uvedeno, výchozí koncept úpravy odpovědnosti státu za výkon veřejné moci ve Francii představuje obecná odpovědnost státu a civilní odpovědnost konkrétního úředníka je pro svou komplikovanost považována jen za nepříliš hojně využívanou alternativu.

### 7.3. Právní úprava ve Velké Británii a zemích *common law*

Jak vyplývá z výše zmíněného, je problematika odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci upravena napříč evropskými zeměmi nejčastěji prostřednictvím zvláštní zákonné úpravy a má až na určité výjimky soukromoprávní charakter. Ojedinelá však není ani úprava odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci v rámci občanskoprávní deliktní odpovědnosti se zvláštním úpravou odpovědnosti za konkrétní formy protiprávního jednání přičitatelného státu.

Pro země *common law* byl z hlediska odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci nejprve charakteristický režim neomylnosti státu vycházející ze zásady *crown can do no wrong*<sup>191</sup>. Později se však ve Velké Británii a Walesu prosadila právě výše zmíněná úprava prostřednictvím civilního deliktního práva, tzv. *torts*. Tort je civilní delikt, který je vymezen negativně jako zbytková kategorie protiprávního jednání, kdy tato protiprávní jednání nebyla způsobena ani porušením smlouvy, avšak ani trestným činem<sup>192</sup>. Osobu odpovědnou za spáchání *tort*, tedy civilního protiprávního jednání, je možné žalovat v civilním procesu prostřednictvím žaloby s obecným názvem *action of tort*, jejíž celý název je vždy specifikován s ohledem na konkrétní skutkovou podstatu jednotlivých protiprávních jednání.

Odpovědnost za delikt je založena na zavinění. Aby byl žalobce s nárokem na náhradu škody úspěšný, musí prokázat, že žalovaný měl povinnost řádné péče (tzv. *duty of care*), že žalobci vznikla škoda, a to v příčinné souvislosti s porušením povinnosti řádné péče žalovaným. Žalobci se dostane odškodnění tzv. *damages*, které mu mají na základě zásady *restitutio in integrum* poskytnout takovou kompenzaci, aby bylo u něj dosaženo stavu, jako by ke škodě vlivem protiprávního jednání žalovaného nebylo bývalo došlo. Ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci je možné žalovat na náhradu škody způsobené protiprávním

---

<sup>190</sup> Conseil d'État, N° 00035, 30. července 1873.

<sup>191</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H.Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>192</sup> CHROMÁ, Marta; DVOŘÁKOVÁ, Jana a DAVIDSON, Sean W. *New introduction to legal English: revised edition*. V Praze: Karolinum, 2011. S 10.



jednáním se zvláštní skutkovou podstatou s názvem *tort of misfeasance in public office* neboli nekalé jednání ve veřejných úřadech. Pokud tedy vykonavatel veřejné moci zneužil či překročil svou pravomoc a poškozený prokáže přímý úmysl takto jednat, jakož i škodu, která mu vznikla v příčinné souvislosti s protiprávním jednáním žalovaného, lze se proti takovému zásahu bránit žalobou.

#### **7.4. Shrnutí**

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci prošla v Evropě značným historickým vývojem, který je charakteristický posunem od imunity státu k jeho stále větší odpovědnosti. Byť se režimy úpravy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci napříč evropskými zeměmi liší, mají společné to, že si berou v potaz, že odpovědnost státu musí být upravena zvláštními pravidly, jelikož orgány veřejné moci disponují zvláštními pravomocemi, které bezpochyby vytváří nerovné postavení mezi nimi a občany. Pravomoci svěřené orgánům veřejné moci však vystupují ruku v ruce s povinnostmi, přičemž jsou, s ohledem na teorii společenské smlouvy, na stát kladeny zvlášť přísné nároky na bezchybné plnění těchto povinností. Z tohoto důvodu nahlíží právní úprava napříč Evropou na odpovědnost za výkon veřejné moci jako na odpovědnost zvláštního charakteru. Odchytky přichází nejen v tom, zda tuto odpovědnost hodnotit jako soukromoprávní či veřejnoprávní, ale i v přístupu k postihování soukromých osob za škodu, kterou jako vykonavatelé veřejné moci způsobili.

## 8. Hodnocení současné právní úpravy a úvahy *de lege ferenda*

Po výše uvedeném popisu současné právní úpravy *de lege lata* bych v závěru práce ráda zhodnotila aktuální právní úpravu, a to nejprve ve světle komparace se zahraniční právní úpravou odškodňování, jež je zmíněna v úvodu této práce a dále z hlediska efektivitu a vhodnosti úpravy dle OdpŠk. V poslední části této podkapitoly bych se rovněž chtěla vyjádřit k procesní stránce odškodňovacího řízení, a to jak z hlediska postavení poškozeného, tak i z opačné strany pohledem soudů.

Komparace se zahraniční právní úpravou s sebou přináší v první řadě otázku, zda je zákonná úprava odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci vhodná, či zda není lepší některá ze zahraničních alternativ v podobě zahrnutí odpovědnosti státu za škodu do obecné úpravy civilní odpovědnosti za škodu, jako je tomu v německém BGB, upustit od odpovědnosti státu a založit odškodňování újmy způsobené výkonem veřejné moci na osobní deliktní odpovědnosti úředníka, jak tomu je v zemích *common law* či zda není vhodnější vydat se nikoliv cestou zákonné úpravy, nýbrž přenechat danou problematiku autonomní oblasti soudcovského práva v rámci správního soudnictví, jak je tomu ve Francii. Domnívám se, že zákonná úprava odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci je s ohledem na tradici české právní úpravy, kapacity české soudní soustavy a princip právní jistoty rozumným řešením, byť není bezchybná a neubrání se nutnosti judikatorního překlenování těchto nedostatků.

Pítrová spatřuje nedostatky aktuální právní úpravy nejen v nedostatečně definovaných pojmech výkon státní moci a výkon veřejné moci, ale i ve skutečnosti, že není dostatečně objasněné, který subjekt vykonává státní správu a veřejnou správu a kdo je ve smyslu OdpŠk pasivně legitimován v případě žaloby na náhradu škody podle tohoto zákona<sup>193</sup>. Skutečnost, že dle ust. § 3 OdpŠk mohou na straně žalované vystupovat státní orgány, právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona a územní celky v přenesené působnosti, plyne jednoznačně ze zákona. Problém však dle autorky citovaného článku nastává v okamžiku, kdy dojde ke škodě při výkonu veřejné moci jinými subjekty, neboť pokud tyto nesplňují podmínky stanovené zákonem, není možné na ně tento zákon uplatnit. Jako příklad je uveden náleží Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3638/15 týkající se charakteru kárného řízení před Českou advokátní komorou (dále jen „ČAK“) z hlediska uplatnitelnosti OdpŠk, jehož prostřednictvím bylo dovozeno, že kárné řízení nelze považovat za výkon veřejné moci, jelikož se však nejedná o výkon státní správy, ale o výkon decentralizované veřejné správy–

---

<sup>193</sup> PÍTROVÁ L., Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci, Právní rozhledy 22/2017, s. 788. Dostupné z: [www.beckonline.cz](http://www.beckonline.cz).

profesní samosprávy. Odpovědnost za škodu dle OdpŠk však nelze v tomto případě uplatňovat, neboť ji tento zákon (z neznámého důvodu) neupravuje<sup>194</sup>. Reguluje jen odpovědnost územních samosprávných korporací při výkonu samosprávy. Analogicky lze dovodit, že v souzené věci není dána odpovědnost státu, ale samotné profesní samosprávné korporace – ČAK<sup>195</sup>. Současné právní úpravě lze tedy vytknout skutečnost, že v rámci odškodňování újmy způsobené výkonem veřejné moci neoperuje se všemi subjekty vykonávajícími veřejnou moc.

Kritizována bývá rovněž terminologická disharmonie v rámci vazby OdpŠk a OZ, a to především z hlediska užívání pojmu odpovědnost. Přestože je pojem odpovědnosti skloňován OdpŠk napříč celým tímto právním předpisem, není ve vazbě na náhradu majetkové a nemajetkové újmy v OZ užíván. Místo toho OZ hovoří o „náhradě majetkové a nemajetkové újmy“ či o „povinnosti nahradit škodu“. Dle Pelikánové je nutné trvat na požadavku, aby v zájmu koherence právního řádu bylo ve společných bodech nazírání na odpovědnost shodné i v dalších právních odvětvích<sup>196</sup>. Přestože jde spíše o kritiku úpravy v OZ, se kterou se navíc rozhodovací praxe soudů od jeho účinnosti již stihla vypořádat, nabízí se jako možné řešení této situace samostatná definice institutů neobsažených v OZ, tedy především odpovědnosti, nemajetkové újmy a nesprávného úředního postupu, v rámci OdpŠk. V tomto ohledu je možné se inspirovat francouzskou právní úpravou, kde má škoda v kontextu odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci samostatnou definici.

Z hlediska samotného procesu uplatňování práva na náhradu škody dle OdpŠk podléhá kritice institut předběžného projednání nároku dle ust. § 14 a 15 OdpŠk. Tomuto postupu je vyčítána jeho samotná existence, jež prodlužuje odškodňovací řízení a dále také jeho neformálnost a skutečnost, že se jednotlivé ústřední správní úřady liší v tom, jak po formální stránce žádosti v rámci předběžného uplatňování nároku vyřizují. Dle mého názoru je však tento procesní institut plně účelný, jelikož skrze uspokojení nesporných nároků šetří administrativní zátěž soudů a představuje ve svém důsledku levnější řešení pro poškozené i pro stát. Vytýkaná neformálnost postupu a rozdíly v tom, jak přistupují jednotlivá ministerstva k mimosoudně uplatňovaným žádostem o náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci nezůstala bez povšimnutí Veřejného ochránce práv, který zformuloval tzv. *Desatero dobré správy při vyřizování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí, nebo nesprávný úřední postup*, jež specifikuje zásady, kterými by se měly

---

<sup>194</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3638/15.

<sup>195</sup> Tamtéž.

<sup>196</sup> PELIKÁNOVÁ, I.: Odpovědnost za škodu – trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku, Bulletin advokacie 3/2011, Dostupné z: [http://www.cak.cz/assets/ba\\_03\\_2011\\_web.pdf](http://www.cak.cz/assets/ba_03_2011_web.pdf).

ústřední správní úřady v rámci předběžného projednání řídit<sup>197</sup>. Vláda ČR vzala tento dokument na vědomí svým usnesením č. 593 ze dne 15. 8. 2012 a doporučila všem ústředním správním úřadům se jimi řídit. Domnívám se, že za předpokladu, že se dané ústřední správní úřady řídí v obecné rovině při vyřizování stanovisek stejnými zásadami, není neformálnost přístupu k vyřizování předběžně uplatněných nároků slabinou úpravy mimosoudního projednání nároku, jelikož ve svém důsledku umožňuje každému ústřednímu správnímu úřadu individualizovat dané posouzení ve vztahu ke konkrétnímu poškozenému, a především k agendě, kterou se daný úřad zabývá. Je pravdou, že např. v praxi Ministerstva spravedlnosti není z kapacitních důvodů vždy možné dodržovat zásadu č. 8, dle níž má příslušné ministerstvo žádost vyřídit do 6 měsíců. V takových případech je žadatel uvědomen o důvodech zpoždění a termínu, kdy může očekávat odpověď, přičemž je současně poučen o tom, že pokud odškodnění nedostane do šesti měsíců od podání žádosti, může se svého práva na zadostiučinění domáhat soudně.

Hlavním negativem odškodňovacího řízení je jeho délka, ať z pohledu poškozeného či soudu. Především v případě řízení o náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení je otázka rychlého vyřízení uplatňovaného nároku na přiměřené zadostiučinění klíčová, neboť sám Nejvyšší soud považuje za nepřijatelné, aby řízení o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemateriální újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení bylo samo nepřiměřeně dlouhé, či aby v jeho průběhu dokonce docházelo k dalším průtahům. *Osoba domáhající se poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřeně dlouhé řízení by se znovu neměla ocitnout v situaci, kterou je možné kvalifikovat jako nepřiměřenou délku řízení*<sup>198</sup>. Nepřípustné je dle Nejvyššího soudu odškodňování nepřiměřené délky odškodňovacího řízení, byť se tato situace v praxi vyskytuje velmi hojně. Přestože dochází k přijímání preventivních opatření, kterými je především výše citované Stanovisko, je situace neuspokojivá, a to především s ohledem na nedostatečnou kapacitu soudů a ústředních správních orgánů ve světle rozsahu agendy a nápadu žalob na náhradu škody při výkonu veřejné moci.

Vysoký nápad žalobních návrhů ve věcech náhrady škody lze na základě analýzy rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2 v odškodňovacích věcech odůvodnit nadužíváním žalob o náhradu škody sudiči, tedy účastníky, kteří z malicherných pohnutek zahajují svými návrhy stovky soudních řízení proti státu, aniž by zpravidla ve věcech byli úspěšní, přičemž mezi výši žalobních

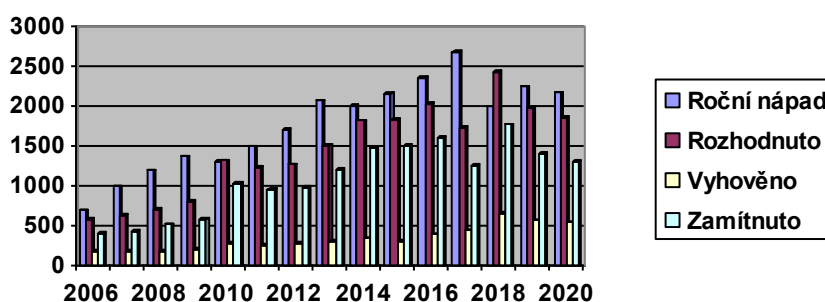
---

<sup>197</sup> Příkladem lze uvést zásadu, dle níž 1) Má každé ministerstvo mít jedno místo příslušné k vyřizování žádostí o odškodnění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon č. 82/1998 Sb.). 2) Má každé ministerstvo vést statistiky přijatých žádostí o odškodnění. 3) Má ministerstvo informovat žadatele, že obdrželo jeho žádost či že 4) Má každé ministerstvo činit kroky k odstranění příčin nečinnosti častěji se objevujících v žádostech o odškodnění.

<sup>198</sup> Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010.

požadavků těchto účastníků a plněním, které je jim reálně přisuzováno, bývají znatelné rozdíly. Uvedené se podává i ze statistiky Ministerstva spravedlnosti, která hodnotí soudní agendu náhrady škody vzniklé při výkonu veřejné moci v resortu justice<sup>199</sup>. Za rok 2022 napadlo celkem 1814 žalob proti státu, z nichž jen ve 32 případech byl žalobce zcela úspěšný a případů částečné úspěšnosti bylo pouze 583. Průměrná úspěšnost žadatelů tedy dle této statistiky činila 33,9 %. Uvedené demonstruje rovněž grafika níže, ze které vyplývá jasný nepoměr mezi úspěšností návrhů a ročním nápadem.

**Nápad žalob o náhradu škody dle z.č. 82/1998 Sb.**



*Zdroj: internetové stránky [www.justice.cz](http://www.justice.cz)*

Stav vysokého nápadu žalob proti státu a následná zahlcenost soudů nejen že působí demotivačně vůči účastníkům, kteří své nároky uplatňují s rozmyslem a důvodně, ale v krajním případě se může jednat o upírání práva poškozených na přístup k soudu. Nabízí se tedy otázka, jak soudy obřemenit od rozsáhlé odškodňovací agendy a tím celý proces náhrad škod za výkon veřejné moci urychlit.

Domnívám se, že jednou z možností je přehodnocení současné koncepce soudního poplatku za odvolání ve věcech žalob proti státu. Jak bylo uvedeno výše, je v současnosti odvolací řízení od soudního poplatku plně osvobozeno. To vede k tomu, že odvolání je v řízeních o náhradu škody proti státu podáváno *de facto* automaticky, což s sebou přináší rozsáhlou administrativní zátěž v podobě vypracovávání předkládacích zpráv, které pro odvolací soudy připravují nikoliv administrativní pracovníci soudu, nýbrž dle ust. § 210 odst. 3 OSŘ sami soudci. Nadto je ještě před předložením věci odvolacímu soudu nutné odstranit vady podání v rámci úkonů soudu prvního stupně v odvolacích věcech, přičemž je v praxi v případě podání účastníků se sudičskými sklony běžné, že se proces odstraňování vad odvolání dle ust. § 209 o.s.ř. či opakovaných žádostí

<sup>199</sup> MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. Statistika. Online. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statistiky>.

o osvobození od soudních poplatků zacyklí do nepřehledného procesu, jehož konec mnohdy nastane až krajním řešením v podobě úředního záznamu do spisu, že k dalším podáním účastníka, spočívajících v bezúspěšném uplatňování práva, se nebude v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu<sup>200</sup> a komentářovou literaturou<sup>201</sup> přihlížet. Zavedení paušálního soudního poplatku za odvolání, který by svou výší působil preventivně vůči účastníkům řízení jednajících z čistě litigózních pohnutek, by dle mého názoru vedl ke snížení celkového nápadu odvolací agendy a k obřemenění soudů a ve svém důsledku tedy ke zrychlení celého procesu odškodňování ve věcech žalob proti státu před soudy.

Druhou možností, jak zmírnit vysoký odškodňovací nápad u některých soudů by dle mého názoru mohly přinést případné změny týkající se řešení místní příslušnosti ve věcech nároků na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci. Jelikož se v první řadě postupuje dle ust. § 85 odst. 5 o.s.ř. a místně příslušný je tak soud, kde má sídlo žalovaná organizační složka státu, dochází k nepoměrnému zatížení soudů, v jejichž obvodech ústřední správní úřady dle ust. § 6 OdpŠk sídlí. Těmito soudy jsou především Obvodní soud pro Prahu 2, jež má ve svém obvodu Ministerstvo spravedlnosti a Obvodní soud pro Prahu 1, v jehož obvodu sídlí Ministerstvo financí a jiné ústřední správní úřady. Nabízí se změna místní příslušnosti na místní příslušnost obecného soudu navrhovatele. Tím by došlo k situaci, že pokud by měl navrhovatel bydliště ve smyslu ust. § 85 odst. 1 OSŘ např. v obvodu Okresního soudu Plzeň-jih, byl by k rozhodování o jeho nároku proti státu příslušný právě tento soud. Přestože je možné tomuto řešení vytknout možnou slabinu ve formě případné podjatosti, přineslo by s sebou uvedené řešení vedle rozptýlení zátěže v podobě odškodňovací agendy i benefit poškozeným, neboť jim nevznikaly zbytečné cestovní náklady z důvodu účasti na jednání.

Ze shrnutí výše uvedeného vyplývá, že je možné odškodňovací agendě vytknout především její neefektivitu způsobenou zdlouhavostí odškodňovacího řízení. Stávající zákonná úprava není, až na výjimky v podobě dílčích slabin, na vině v takové míře, jako spíše procesní aspekty v odškodňovací agendě, které nepřiměřeně zahrnují konkrétní soudy v České republice a tím vedou k neuspokojivě dlouhým řízením ve věcech žalob proti státu. Prostřednictvím dílčích procesních řešení nastíněných v této kapitole by bylo možné tyto nedokonalosti zredukovat a ve svém důsledku zjednodušit přístup poškozených k efektivní soudní ochraně.

---

<sup>200</sup> Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 32 Cdo 5201/2017.

<sup>201</sup> Např. LAVICKÝ, Petr. Civilní proces. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. S 9-10.

## 9. Závěr

Institut odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem je s ohledem na jeho ústavní význam rozsáhle diskutován v odborné literatuře a rozsáhle řešen rozhodovací praxí Nejvyššího a Ústavního soudu. Uvedené by mohlo vést k úvaze, že je dané téma již vyčerpané a diplomová práce věnující se tématu žalob proti státu je v tom důsledku obsoletní. Z důvodu osobního zájmu o odpovědnost státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci bylo mou motivací k volbě daného tématu diplomové práce hlubší seznámení se s odškodňovací problematikou. Zájem o OdpŠk u mne vzbudilo mé působení na pozici tajemnice u Obvodního soudu pro Prahu 2, kde jsem s žalobami proti státu přicházela do kontaktu. V rámci své praxe u tohoto soudu jsem si vytvořila základní názor na řízení ve věcech náhrad škod způsobených výkonem veřejné moci, avšak až rešerše, shrnutí historie a komparace se zahraniční úpravou, jež vyústily v následný popis právní úpravy *de lege lata*, mi pomohly získat alespoň přibližné znalosti a vytvořit si na danou problematiku ucelený názor.

Ve své práci jsem se nejprve věnovala obecným výkladům týkajícím se OdpŠk, jeho ústavnímu zakotvení a historickému kontextu, který daný zákon přivedl do současné podoby.

Dále jsem se soustředila na vyčerpávající popis institutů, s nimiž v práci dále operuji. Jedná se o institut nezákonného rozhodnutí a újmy způsobené jeho možnými alternativami v podobě nezákonného rozhodnutí o omezení osobní svobody, nezákonného rozhodnutí o vazbě, trestu či ochranném opatření nebo nezákonného rozhodnutí o trestním stíhání. Na tento výklad navazovalo představení institutu nesprávného úředního postupu, jemuž byla ve vztahu k institutu nemajetkové újmy v této práci věnována pozornost. Popis odškodňování nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím jsem vedle standardního rozboru judikatury, především Stanoviska, obohatila o praktické ukázky ze soudní praxe, které mně samotné pomohly přiblížit mnohdy abstraktní judikatorní závěry reálnému životu.

Novela OdpŠk provedená zákonem č. 160/2006 Sb., zavedla do OdpŠk institut nemajetkové újmy a tím přinesla s ohledem na obtížnou definovatelnost a přesah tohoto institutu do jiných oborů, především psychologie, do odškodňovací problematiky nový podnět pro rozsáhlé judikatorní výklady. Přiblížení tohoto institutu jsem věnovala kapitole č. 5 této práce. Soustředila jsem se především na vztah nemajetkové újmy v OZ a OdpŠk a její funkce v rámci odškodňovacího řízení.

V úvodu této práce nastíněné otázky týkající se efektivity a případných slabin aktuální právní úpravy tato práce rozvádí především z praktického hlediska, a to v souvislosti s procesními aspekty uplatňování nároku na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou při

výkonu veřejné moci. Řízením dle OdpŠk je vyčítána především jejich časová neefektivita. Tento problém s sebou v první řadě přináší otázku, zda je úprava odškodňovacího v civilní jurisdikci správnou cestou, či zda není vhodnější inspirovat se francouzskou právní úpravou, kde je náhrada škody za nezákonné rozhodnutí poskytována přímo správními soudy. Daný přístup by jistě zamezil mnohými kritizované zdoluhavé cestě spočívající v tom, že se poškozený v současnosti musí před správními soudy domáhat vyslovení nezákonnosti rozhodnutí, přičemž podmínkou přípustnosti žaloby je vyčerpání řádných opravných prostředků. Může dojít i k situaci, kdy je nezákonnost rozhodnutí vyslovena až v řízení o kasační stížnosti, což představuje další zdržení. Nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím, jehož nezákonnost byla vyslovena v rámci správního soudnictví je následně uspokojován až v řízení před civilními soudy, a to po absolvování obligatorního řízení o předběžném uplatnění nároku u příslušného ústředního správního úřadu. Je nepochybné, že pokud má být vyslovena nezákonnost rozhodnutí z oblasti správního práva, je výše zmíněný postup z hlediska nedostatečné rychlosti neefektivní a přiznání náhrady škody přímo v řízení správním by ušetřilo účastníkům řízení časové i finanční náklady. Na druhou stranu nelze opominout skutečnost, že by realizace takto významné koncepční změny v příslušnosti soudů byla velice náročná.

Z dostupných statistických údajů<sup>202</sup> lze vyvodit, že v roce 2022 představovaly největší odškodňovací nápad žaloby týkající se odškodnění nezákonného trestního stíhání (dle údajů Ministerstva spravedlnosti byla v roce 2022 proplacena náhrada za celkem 1289 žalob) a druhé místo zaujímal odškodnění za nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení v civilních věcech (celkem 1090 proplacených náhrad, tedy alespoň částečně úspěšných žalob). Celkově bylo v roce 2022 poskytnuto 93 087 274,27 Kč jako odškodnění za nepřiměřenou délku řízení. Tyto statistické údaje zmiňuji z toho důvodu, že je dle mého názoru vhodné soustředit se z hlediska kritiky odškodňovacího řízení v ČR na nezákonné rozhodnutí způsobené trestním stíháním, a především na nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení, jelikož jsou to nejhojněji žalované odškodňovací důvody. S těmito odpovědnostními tituly je mimo jiné úzce spojen institut nemajetkové újmy, na něž je v této práci kladen důraz.

Zdoluhavost řízení lze vytknout i těmito dvěma nejfrekventovaněji uplatňovaným důvodům v rámci žalob proti státu. Řešení, které by vedlo k zefektivnění a zrychlení řízení, se však nabízí nikoliv prostřednictvím koncepčních přesunů jurisdikce z civilní na správní, nýbrž prostřednictvím dílčích procesních změn. Výše bylo zmíněno, že jedním z hlavních důvodů časové náročnosti odškodňovacího řízení je zahlcenost některých konkrétních soudů v ČR. Změny

---

<sup>202</sup> MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. Statistika. Online. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statistiky>.



týkající se místní příslušnosti, dle nichž by k řízením ve věcech žalob proti státu nebyly příslušné jen soudy, v jejichž obvodu se nachází sídlo žalované organizační složky státu, by vedly k rozptýlení odškodňovací agendy mezi soudy napříč ČR a tím díky obřemenění stávajících místně příslušných soudů ke zrychlení odškodňovacího řízení.

Nabízí se také přehodnocení současné koncepce soudního poplatku za odvolání ve věcech žalob proti státu, které by vedlo ke snížení administrativní zátěže soudů související s úkony soudů prvního stupně v rámci odvolacího řízení (ust. § 209 an. o. s. ř.). Zavedení soudního poplatku v paušální částce, jak je tomu v případě soudního poplatku za žalobu v odškodňovacím řízení, by zafungovalo jako filtr, který by zabránil zautomatizování podávání odvolání účastníky, jak je tomu nyní.

# Seznam použitých zdrojů

## 1. Seznam použité literatury

ERBGUTH Wilfried, GUCKELBERGER Annette: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht. 10. Auflage. Nomos, Baden-Baden 2020, ISBN 978-3-8487-6097-8, § 37 Rn. 7.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 9788073806521.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

CHROMÁ, Marta; DVOŘÁKOVÁ, Jana a DAVIDSON, Sean W. New introduction to legal English: revised edition. V Praze: Karolinum, 2011. ISBN 9788024620077.

IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 9788075988546.

KOLBA, J. in KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci. 1. vyd. Praha: Leges, s. 55.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.

LAVICKÝ, Petr. *Civilní proces*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-986-1.

MATES, Pavel a SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Teoretik. Praha: Leges, 2014. ISBN 9788075020215.

OSSENBUHL Fritz, CORNILS Matthias: Staatshaftungsrecht. 6. Auflage. C. H. Beck, München 2013, ISBN 978-3-406-64151-0, S. 11.

PAVELEK, Ondřej. *Náhrada nemajetkové újmy na zdraví a při usmrcení*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-785-9.

PÍTROVÁ, Lenka a POMAHAČ, Richard. Evropské správní soudnictví. Beckovy právnícké učebnice. Praha: C.H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-183-0.

SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 9788074007682.

SVEJKOVSKÝ, Jaroslav; VOJTEK, Petr a TESKA ARNOŠTOVÁ, Lenka. *Zdravotnictví a právo*. Praktická knihovna (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-619-7.

VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8.

VOJTEK, Petr. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody II: odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné moci*. Judikatura (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-361-7.

## **2. Seznam použitých internetových zdrojů**

ČERVENÁ, R. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. 1998, č. 8, Dostupné z: [http://www.cak.cz/assets/files/178/BA\\_98\\_08.pdf](http://www.cak.cz/assets/files/178/BA_98_08.pdf).

PÍTROVÁ L., Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci, *Právní rozhledy* 22/2017, s. 788. Dostupné z: [www.beckonline.cz](http://www.beckonline.cz).

PELIKÁNOVÁ, I.: Odpovědnost za škodu – trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku, *Bulletin advokacie* 3/2011, Dostupné z: [http://www.cak.cz/assets/ba\\_03\\_2011\\_web.pdf](http://www.cak.cz/assets/ba_03_2011_web.pdf).

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. Statistiky. Online. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statistiky>.

## **3. Seznam použitých právních předpisů**

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

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních

Zákon č. 40/2009, trestní zákoník

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Bürgerliches Gesetzbuch

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Zákon č. 57-1424 ze dne 31. 12. 1957 o přiznání jurisdikce soudům k rozhodování o škodě způsobené při řízení státem provozovaného dopravního prostředku (*Loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public*).

#### **4. Seznam použité judikatury**

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 7. 2006, sp. zn. I. ÚS 85/04

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2007, sp. zn. I. ÚS 539/06

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 529/09

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2011, sp. zn. III. ÚS 1976/09

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 36/04

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 1415/18

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3638/15

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. II. ÚS 2145/08

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

Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 1. 10. 2008, Konf. 19/2008

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014, č. j. NS 30 Cdo 2767/2013

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 30 Cdo 2357/2010

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2018, č. j. 30 Cdo 2903/2017

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 1999, č. j. 2 Cdon 804/96

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2000, č. j. 25 Cdo 1099/99

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 28 Cdo 3916/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1999, č. j. 2 Cdon 129/97

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2018, č. j. 30 Cdo 2903/2017

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2002, č. j. 25 Cdo 1629/2000

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne ze dne 23. 10. 2003, č. j. 25 Cdo 1802/2002

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 30 Cdo 1174/2016

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne dne 11. 9. 2012, č. j. 30 Cdo 2780/2015

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, č. j. 30 Cdo 1637/2009

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 30 Cdo 3759/2009

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, č. j. NS 30 Cdo 3725/2014  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 30 Cdo 1612/2009  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2017, č. j. 30 Cdo 3211/2015  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2011, č. j. 30 Cdo 401/2010  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, č. j. 30 Cdo 1891/2012  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 6. 2012, č. j. 28 Cdo 1305/2012  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 30 Cdo 2310/2012  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 30 Cdo 2328/2015  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 12. 2010, č. j. 30 Cdo 3908/2009  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2001, č. j. 25 Cdo 5162/2008  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. 30 Cdo 1796/2011  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, č. j. 30 Cdo 4761/2009  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. NS 30 Cdo 2555/2010  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2014, č. j. 30 Cdo 82/2013  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 25 Cdo 197/2010  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 30 Cdo 1958/2014  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 6. 2005, č. j. 30 Cdo 629/2005  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 32 Cdo 5201/2017  
Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 4. 2000, číslo stížnosti 35382/97  
Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 4. 2000, číslo stížnosti č. 35382/97  
Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 4. 2000, číslo stížnosti 35382/97  
Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. února 2008, číslo stížnosti 27278/03  
Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. února 2008, číslo stížnosti 38311/02  
Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 3. 2006, číslo stížnosti 64890/01  
Rozsudek senátu první sekce ESLP ze dne ze dne 2.2.2010, číslo stížnosti 36137/04  
Rozsudek senátu třetí sekce ESLP ze dne 22.10.1984, číslo stížnosti 8790/79  
Rozsudek senátu čtvrté sekce ESLP ze dne 28. 10. 1998, číslo stížnosti 22924/93  
Rozsudek senátu čtvrté sekce ESLP ze dne 22. 5. 2001, stížnost č. 33079/96  
Rozsudek senátu čtvrté sekce ESLP ze dne 15. 7. 2003, stížnost č. 44978/98  
BGH, Urteil vom 25. Februar 1993, III ZR 9/92  
Tribunal des conflits, N° 00012, 8. února 1873  
Conseil d'État, N° 00035, 30. července 1873  
Conseil d'État N° 2204337, 9 července 2003

# **Odpovědnost za škodu a nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem se zaměřením na obsah institutu nemajetkové újmy**

## **Abstrakt**

Tato diplomová práce se zabývá tématem odpovědnosti státu za škodu a nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem, a to se zaměřením na institut nemajetkové újmy. Cílem této práce bylo zhodnotit současnou právní úpravu na základě uceleného výkladu daného tématu, vystihnout její slabiny a navrhnout případná řešení *de lege ferenda*.

První část práce je věnována obecnému představení zákona 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) a krátkému historickému exkurzu pro poskytnutí potřebného historického kontextu k dané problematice.

Ve druhé části práce se věnuji výkladu pojmu nezákonné rozhodnutí a uvádím jeho příklad z praxe, především se zaměřením na případy nezákonného rozhodnutí v trestním řízení, neboť jsou nejčastější a nejvýrazněji se při nich projevuje nemajetková újma kvůli tomu, jak negativně nezákonné trestní stíhání, vazba či omezení osobní svobody působí na psychiku člověka skrze úporný pocit nejistoty, stres a jejich difamující povahu.

Třetí část této práce se zaměřuje na nesprávný úřední postup a zadostiučinění, které se za něj poskytuje. Pozornost je věnována Stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, které poskytuje českým soudům vodítko, jaká kritéria při přiznávání zadostiučinění za nesprávný úřední postup zvážit a blíže tato kritéria specifikuje, a to především ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Výklady týkající se institutu nemajetkové újmy jsou soustředěny ve čtvrté části této práce. Na tuto část navazuje popis procesních aspektů uplatňování nároku na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, v jejichž světle, a ve světle následující části týkající se komparace se zahraniční úpravou odškodňování, je současná právní úprava odškodňování hodnocena. Úvahy *de lege ferenda*, podpořené statistickými údaji Ministerstva spravedlnosti, jsou rovněž soustředěny v závěru této práce.

**Klíčová slova:** [odpovědnost státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci; nemajetková újma; řízení ve věcech náhrady újmy způsobené nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem]

# **Liability for material and non-property damage caused by an illegal decision and improper administrative procedure, focusing on the content of the non-property damage institute**

## **Abstract**

This diploma thesis deals with the topic of state responsibility for damage and non-property damage caused by an illegal decision and improper administrative procedure, with a focus on the institute of non-property damage. The aim of this diploma thesis is to evaluate the current legislation based on a comprehensive interpretation of the given topic, identify its weaknesses and propose possible solutions *de lege ferenda*.

The first part of the diploma thesis is devoted to a general presentation of Act No. 82/1998 Coll., on liability for damage caused in the exercise of public authority by a decision or improper administrative procedure and on the amendment of Act No. 358/1992 Coll. of the Czech National Council, on notaries and their activities (notary code) and a short historical excursion to provide the necessary historical context to the given issue.

In the second part of the thesis, I depict the interpretation of the concept of illegal decision and give an example of it from practice, mainly focusing on cases of illegal decision in criminal proceedings, such as illegal criminal prosecution, detention or the restriction of personal freedom, because they constitute the most numerous and show the most significant non-pecuniary damage due to the fact that an illegal decision in criminal proceedings negatively affects the psyche of a person through a harmful feeling of insecurity, stress and its defamatory nature.

The third part of this diploma thesis focuses on improper administrative procedure and the compensation provided for it. Attention is drawn to the Standpoint of the Civil and Commercial College of the Supreme Court of the Czech Republic dated 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010, which provides Czech courts with guidance on what criteria to consider when awarding compensation for improper administrative procedure and specifies these criteria in more detail, primarily in the light of the jurisprudence of the European Court of Human Rights.

Interpretations regarding the institute of non-property damage are concentrated in the fourth part of this thesis. This part is followed by a description of the procedural aspects of the application of the right to adequate compensation for non-property damage caused by an illegal decision or by an improper administrative procedure, in the light of which, and in the light of the following part regarding the comparison with foreign regulation of compensation, the current legal regulation is evaluated. Considerations *de lege ferenda*, supported by statistical data from the Ministry of Justice, are also concentrated in the conclusion of this thesis.

**Key words: [liability for material and non-property damage caused by an illegal decision and improper administrative procedure; non-property damage; proceedings in matters of compensation for damage caused by an illegal decision and improper administrative procedure]**