**Univerzita Karlova v Praze**
**Právnická fakulta**

**Jana Košťálová**

# ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM NEBO NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Pohl
Katedra občanského práva
Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 7. června 2013

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 7. června 2013

Jana Košťálová

## Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu JUDr. Tomášovi Pohlovi za cenné rady, připomínky a spolupráci během přípravy této diplomové práce.

# Obsah

Úvod ... 1
1. Pojem odpovědnosti za škodu v občanském právu ... 3
1.1. Druhy občanskoprávní odpovědnosti ... 4
1.2. Předpoklady vzniku obecné odpovědnosti za škodu podle platného občanského zákoníku ... 6
1.3. Subjekty odpovědnosti za škodu ... 9
2. Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem jako zvláštní druh odpovědnosti ... 13
2.1. Vyčlenění odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci jako zvláštního druhu odpovědnosti ... 13
2.2. Historický vývoj právní úpravy ... 14
2.2.1. Vztah zákona č. 82/1998 Sb. k občanskému zákoníku ... 16
2.3. Subjekty odpovědnosti podle zákona č. 82/1998 Sb. ... 17
2.4. Obecná odpovědnost státu za škodu a odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci ... 18
2.5. Obecné podmínky odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci ... 20
2.6. Subjekty odpovědnostního vztahu upraveného zák. č. 82/1998 Sb. ... 21
2.6.1. Subjekty, za jejichž činnost stát odpovídá ... 22
2.6.2. Subjekty jednající jménem státu ... 25
2.7. Předpoklady vzniku odpovědnosti státu ... 27
2.7.1. Nezákonné rozhodnutí ... 28
2.7.2. Nesprávný úřední postup ... 29
2.7.3. Škoda ... 30
2.7.4. Příčinná souvislost ... 31
3. Nezákonné rozhodnutí ... 33
3.1. Předpoklady odpovědnosti státu z nezákonného rozhodnutí ... 33
3.2. Zrušení nezákonného rozhodnutí a řízení po zrušení ... 35
3.3. Odpovědnost za škodu způsobenou trestním stíháním ... 40
3.4. Rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření ... 43
3.4.1. Rozhodnutí o vazbě ... 43
3.4.2. Rozhodnutí o trestu ... 45

3.4.3. Rozhodnutí o ochranném opatření ..... 46
3.4.4. Vyloučení nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření ..... 47
3.5. Vyloučení nároku na náhradu škody ..... 49
3.6. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím ..... 53
4. Nesprávný úřední postup ..... 56
4.1. Předpoklady odpovědnosti státu z nesprávného úředního postupu ..... 56
4.2. Poškození cizí věci ..... 59
4.3. Neodůvodněné průtahy řízení ..... 60
5. Uplatnění nároku na náhradu škody, způsob a rozsah náhrady škody ..... 64
5.1. Předběžné projednání nároku a uplatnění nároku u soudu ..... 65
5.2. Způsob a rozsah náhrady škody ..... 67
5.2.1. Náklady řízení ..... 68
5.2.2. Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu ..... 69
5.3. Regresní úhrady ..... 71
5.4. Promlčení nároku ..... 72
Závěr ..... 75
Seznam použitých zkratek ..... 78
Použité prameny a literatury ..... 80
Resumé ..... 85
Abstrakt ..... 87
Klíčová slova / Key words ..... 88

# Úvod

Pojem odpovědnosti za škodu patří k univerzálním pojmům, které se prolínají do všech právních odvětví. Samotný institut odpovědnosti za škodu představuje záruku právní jistoty a spravedlnosti, neboť způsobení škody je společensky nežádoucím jevem, který vede ke ztrátám pro společnost i pro jednotlivce, ke ztrátám na majetku i ztrátám na zdraví občanů. Odpovědnost za škodu v občanskoprávních vztazích je důležitým prostředkem ochrany zejména majetkových vztahů a ochrany vlastnictví právnických i fyzických osob.

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolila jeden ze specifických občanskoprávních druhů odpovědnosti, kterým je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Zvláštností tohoto druhu odpovědnosti je fakt, že jedním ze subjektů vystupujících v odpovědnostním vztahu je stát, popř. územně samosprávné celky v samostatné působnosti. V rámci své práce se zaměřuji pouze na odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Jestliže stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, kterým vydání nezákonného rozhodnutí i nesprávný úřední postup jsou, ztrácí mocenské postavení a stává se rovnocenným účastníkem odpovědnostního vztahu, ve kterém je za své jednání odpovědný druhému účastníku. Ačkoli má stát v právních vztazích ve většině případů výsadní postavení, nelze přijmout skutečnost, že by byl zbaven odpovědnosti za své jednání vůči podřízeným subjektům, a proto nastupuje zvláštní případ odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Cílem mé diplomové práce je poskytnout komplexní výklad institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Hlavní text práce je rozdělen do pěti částí. Pořadí jednotlivých kapitol jsem zvolila tak, aby poskytly ucelený výklad v přehledném sledu krok za krokem. Pro lepší orientaci jsem na závěr práce zařadila i abecední seznam používaných zkratek.

V první části práce se věnuji obecné odpovědnosti za škodu v občanském právu. Zabývám se zde definicí pojmu občanskoprávní odpovědnosti za škodu. Představuji subjekty odpovědnostního vztahu jakožto i podmínky vzniku odpovědnosti.

Druhá kapitola se zaměřuje již na zvláštní druh odpovědnosti - odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Na úvod této kapitoly nastiňuji stručný historický exkurz vývoje právní úpravy. Dále navazuji výkladem jednotlivých prvků právní odpovědnosti státu za škodu včetně subjektů odpovědnostního vztahu, forem odpovědnosti a předpokladů vzniku odpovědnosti státu.

Části třetí a čtvrtá mé práce poskytují ucelený výklad nejprve institut nezákonného rozhodnutí a dále nesprávného úředního postupu. Součástí kapitoly „Nezákonné rozhodnutí“ je i odpovědnost státu za škodu, která vznikne na základě rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření. V rámci každého institutu zvlášť jsem se zaměřila na jeho specifika a odlišnosti.

Závěrečná část mé práce se věnuje uplatnění nároku na náhradu škody a způsobu a rozsahu její náhrady. Poskytuji výklad postupu uplatnění nároku, průběhu řízení o nároku na náhradu škody, způsobu a rozsahu náhrady škody v případě úspěšného uplatnění nároku. Samostatnou část věnuji i institutu promlčení a regresním úhradám. Součástí této kapitoly je pasáž týkající se náhrady nemajetkové újmy. Pojem nemajetkové újmy a s ní spojené zadostiučinění je dle mého názoru institutem stále častěji figurujícím v odpovědnostních vztazích, a proto je třeba mu věnovat pozornost.

Do textu mé práce jsem zahrnula i řadu judikátů Nejvyššího soudu a Ústavního soudu České republiky, díky kterým jsem se snažila danou problematiku přiblížit po praktické stránce.

V závěru mé práce se snažím vyzdvihnout některé otázky a teze, které se ke stávající právní úpravě odpovědnosti státu za škodu vztahují, a nabízím i několik úvah de lege ferenda.

# 1. Pojem odpovědnosti za škodu v občanském právu

Odpovědnost za škodu v občanskoprávních vztazích je důležitým prostředkem ochrany zejména majetkových vztahů a ochrany vlastnictví právnických i fyzických osob. Způsobení škody je chápáno jako společensky nežádoucí jev. Vede ke ztrátám pro společnost i pro jednotlivce, ke ztrátám na majetku i ztrátám na zdraví občanů.

V rámci práva občanského se jedná o odpovědnost soukromoprávní, která má funkci prevenční, reparační a represivní. Odpovědnost s sebou nese hrozbu sankce, která má každého odradit od jednání, které vede k porušení povinnosti. V tomto případě se jedná o prvně zmíněnou funkci prevenční. Jestliže již došlo k porušení povinnosti, nastupuje funkce reparační, která má napravit vzniklý nepříznivý stav. V neposlední řadě se jedná o funkci represivní. Ta má subjekt občanskoprávního vztahu, který je porušitelem právní povinnosti, potrestat a zároveň ho ovlivnit v rozhodnutí, aby již v budoucnu neměl tendenci jednat protiprávně, tedy společensky nepřijatelně.[1]

Teorie i praxe rozlišuje dvě základní koncepce pojmu odpovědnost. Současná právní úprava podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObčZ“) se přiklání k tzv. odpovědnostní koncepci sankční. Ta chápe odpovědnost jako sekundární povinnost (sankci), která vzniká v důsledku porušení primární povinnosti. Z této teorie vychází při tvorbě definice odpovědnosti i právní autority. Ty považují odpovědnost za škodu za *„nepříznivý právní následek předvídaný sankční složkou právní normy a postihující toho, kdo porušil primární právní povinnost. Tento nepříznivý právní následek spočívá v tom, že rušiteli primární povinnosti vzniká následná odpovědnostní právní povinnost, kterou dosud neměl (sekundární povinnost) a která je zaměřena na reparaci a v jejím rámci případně na restituci narušeného právního stavu, případně ve výslovně stanovených případech k poskytnutí satisfakce (zadostiučinění).“*[2]

Subjekt občanského práva je tedy určitým způsobem „motivován“, aby plnil jemu danou primární povinnost a předešel tím tak vzniku povinnosti sekundární. Pokud se však již přistoupí k použití sankční složky příslušné právní normy, znamená to pro

[1] Dvořák, J., Švestka, J., Občanské právo hmotné 1, 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 236.
[2] Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník I. § 1-459. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 1063.

porušitele, v závislosti na povaze porušení primární odpovědnosti, nepříznivé následky v majetkové nebo osobní sféře.

Druhou možnou koncepcí je tzv. koncepce aktivní, perspektivní. Na této teorii je založena občanskoprávní odpovědnost podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“). NOZ se oprošťuje od uchopení sankce pouze ve smyslu hrozby jako následku porušení primární povinnosti. Odpovědnost v podobě sankce je nově již od samého počátku obsažena v samotné primární povinnosti. Je její součástí. K jejich vzniku dochází současně. Občanskoprávní odpovědnost má však zpočátku latentní charakter, její účinky jsou skryty. Latentní povaha však zanikne ve chvíli porušení oné primární povinnosti, se kterou je občanskoprávní odpovědnost spjata. Sankce přestane být skryta a její právní následky začnou působit navenek. V novém občanském zákoníku je možné si povšimnout, že zákonodárce pouze zřídka používá pojem „odpovědnost“, ale přiklání se k označení „povinnost“. To je ovlivněno právě výše zmíněným pojetím aktivní odpovědnostní koncepce.

## 1.1. Druhy občanskoprávní odpovědnosti

Stávající občanský zákoník vymezuje tři, resp. čtyři druhy občanskoprávní odpovědnosti. Jedná se o odpovědnost za škodu, odpovědnost za vady a odpovědnost za prodlení. Čtvrtým typem je odpovědnost za bezdůvodné obohacení. O tomto institutu lze polemizovat, zda se jedná o odpovědnost či nikoli. Teorie se přiklání k označení tzv. kvazidelikt.[3] Bezdůvodného obohacení může osoba nabýt rovněž v dobré víře. A pokud bude dobrá víra prokázána, neponese tato osoba za své obohacení žádnou odpovědnost, jelikož její jednání nebylo protiprávní.

Zaměříme-li se již pouze na odpovědnost za škodu, i tu lze dále dělit. A to na obecnou odpovědnost a na zvláštní odpovědnost za škodu, která nastupuje pouze v určitých specifických případech.

Platná právní úprava obecné odpovědnosti za škodu je obsažena v § 420 ObčZ, který zní: *„Každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti.“* Jde o ustanovení generální, které se použije, pokud konkrétní případ nebude odpovídat některé ze speciálních situací upravených v dalších ustanoveních zákona.

[3] Dvořák, J., Švestka, J. a kol. Občanské právo hmotné 1, 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 237.

Zvláštní případy odpovědnosti za škodu se uplatní v situaci, kdy jsou naplněny specifické, zákonem stanovené okolnosti. Jako příklad lze uvést odpovědnost za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků § 427-430 ObčZ aj.

Výše uvedené dělení není jediným možným v rámci občanského práva. Jako další rozlišujeme odpovědnost subjektivní a odpovědnost objektivní.

Odpovědnost subjektivní vyžaduje pro její vznik existenci zavinění. *„Pojmem zavinění se obecně rozumí psychický (vnitřní – duševní) vztah škůdce k protiprávnímu úkonu a k újmě jako výsledku tohoto protiprávního úkonu.“*[4] Osoba, která se dopustila protiprávního úkonu, má podle ustanovení § 420 odst. 3 ObčZ možnost se ze své odpovědnosti tzv. vyvinit, a to v tom případě, kdy prokáže, že škodu nezavinila. Vyvinění je označováno rovněž jako exkulpace.

Vedle odpovědnosti subjektivní stojí odpovědnost objektivní. V tomto případě se pro vznik odpovědnosti nevyžaduje zavinění. Odpovědnost objektivní je označována jako odpovědnost za riziko či odpovědnost za výsledek.[5] V případě subjektivní odpovědnosti mohl škůdce prokázat, že škodu nezavinil. V rámci objektivní odpovědnosti má škůdce možnost opřít se o některý z tzv. liberačních důvodů. Liberačními důvody jsou důvody osvobozující, které danou osobu zprostí občanskoprávní odpovědnosti v konkrétním případě, a jsou uvedeny v zákoně. Příkladem může být § 420a odst. 3 ObčZ[6], který stanoví bližší podmínky, za kterých je možné, aby k vyvinění došlo. V těchto případech, kdy má osoba možnost, zprostit se odpovědnosti, se hovoří o odpovědnosti objektivní prosté. Zákon však může v podobě kogentního ustanovení určit, že se bude jednat o odpovědnost objektivní absolutní, tedy bez možnosti exkulpace. V tomto případě zákon neuvádí žádné liberační důvody. Na tomto místě můžeme jako příklad uvést § 421a odst. 1 ObčZ, který v poslední větě výslovně vylučuje možnost vyvinění.[7]

Rozlišování občanskoprávní odpovědnosti na subjektivní a objektivní má relevantní význam pouze u odpovědnosti za škodu. V případech, kdy dojde ke vzniku

---

[4] *Dvořák, J., Švestka, J. a kol.* Občanské právo hmotné 2, 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 58.

[5] *Dvořák, J., Švestka, J. a kol.* Občanské právo hmotné 2, 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 59.

[6] Ust. § 420a odst. 3 ObčZ: *„Odpovědnosti za škodu se ten, kdo ji způsobil, zprostí, jen prokáže-li, že škoda byla způsobena neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu anebo vlastním jednání poškozeného.“*

[7] Ust. § 421a odst. 1: *„Každý odpovídá i za škodu způsobenou okolnostmi, které mají původ v povaze přístroje nebo jiné věci, jichž bylo při plnění závazku použito. Této odpovědnosti se nemůže zprostit.“*

odpovědnosti za vady či odpovědnosti za prodlení, příp. bezdůvodného obohacení, jedná se vždy o odpovědnost objektivní.

## 1.2. Předpoklady vzniku obecné odpovědnosti za škodu podle platného občanského zákoníku

Základními předpoklady subjektivní odpovědnosti za škodu fyzických i právnických osob (včetně státu) podle § 420 ObčZ jsou:

a) porušení právní povinnosti,
b) vznik škody,
c) existence příčinné souvislosti mezi porušením právní povinnosti a vznikem škody (tzv. kauzální nexus),
d) zavinění ve formě úmyslu nebo nedbalosti.[8]

Obecná odpovědnost je založena na principu presumovaného zavinění, které v praxi usnadňuje dosažení náhrady škody poškozeným, kdy důkazní břemeno o tom, že škodu zavinil, leží na škůdci. První tři předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu jsou objektivního charakteru a důkazní břemeno ohledně nich leží naopak na obžalovaném.

### Ad a) Porušení právní povinnosti (protiprávní úkon)

Porušení právní povinnosti je základním předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu. *„Protiprávním úkonem je takový projev lidské vůle, který je v rozporu s objektivním právem, přičemž není rozhodné, o jaké předpisy objektivního práva se jedná.“*[9] Občanský zákoník vychází z koncepce tzv. generálního deliktu.

I v případě, že právní normou není určité chování výslovně upraveno, může ze strany fyzické nebo právnické osoby dojít k porušení právní povinnosti ve smyslu § 415 ObčZ, která vychází z toho, že v rámci daných společenských poměrů lze od každého očekávat takovou míru obezřetnosti v jeho chování, aby vzniku škody, ať již sobě nebo jinému, předešel. Mluvíme o tzv. generální prevenční povinnosti.

[8] Dvořák, J., Švestka, J. a kol. Občanské právo hmotné 2, 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 381.
[9] Švestka, J., Jehlička, O., Škárová, M., Spáčil, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 10. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 709.

Stávající občanskoprávní úprava pak nerozlišuje mezi porušením právní povinnosti vyplývající z právního předpisu (odpovědností deliktní) nebo porušením právní povinnosti ze smlouvy (odpovědnost smluvní) a porušení právních povinností obojího tohoto charakteru je tak v platné úpravě kladeno naroveň.[10]

Porušení právní povinnosti pak bude spočívat buď v aktivním jednání škůdce, který jednáním poruší určitou právní povinnost, ať již plynoucí z právního předpisu nebo ze smlouvy, anebo naopak v opomenutí škůdce, který ač podle právního předpisu nebo smlouvy měl určitým způsobem jednat, takto nejednal.

**Ad b) Vznik škody**

Dalším předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu je vznik škody samotné. Škodou se rozumí újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a která je objektivně vyjádřena všeobecným ekvivalentem, tj. penězi. Obdobně uvádějí J. Bičovský a M. Holub: *„Pojem škody je definován tak, že se jedná o újmu majetkovou, která nastala v majetkové sféře poškozeného. Přitom majetková újma může existovat jen tehdy, lze-li jí objektivně vyjádřit penězi.“*[11]

Rozlišujeme mezi tzv. věcnou škodou, tj. škodou na věcech (majetku) a škodou na zdraví (životě). V případě věcné škody se nahrazuje jednak skutečná škoda, která představuje újmu spočívající ve zmenšení majetkové podstaty poškozeného, která vznikla v důsledku škodní události a v příčinné souvislosti s ní, a ušlý zisk, který představuje újmu poškozeného spočívající v tom, že při obvyklém průběhu věcí by se nebýt škodní události majetek poškozeného očekávaným a objektivně daným způsobem rozrostl.[12]

V případě škody na zdraví pak vedle nahrazení věcné škody vzniká jako součást celkového odškodnění nárok na peněžité zadostiučinění nemajetkové újmy spočívající v náhradě za bolest, ztížení společenského uplatnění, popř. úmrtí.

[10] Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník I. § 1-459. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 1064.
[11] Bičovský, J., Holub, M.: Náhrada škody podle občanského, obchodního, pracovního a správního práva. Praha: Linde a.s., 1995, s. 33.
[12] § 442 odst. 1 ObčZ.

**Ad c) Příčinná souvislost**

Třetím z předpokladů vzniku odpovědnosti za škodu je existence příčinné souvislosti mezi porušením právní povinnosti (protiprávním úkonem) a vzniklou škodou, mezi kterými musí existovat vztah přímé příčiny a následku.[13] Příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a vznikem škody je dána, jestliže by za obvyklého sledu událostí ke škodě nedošlo nebýt právě konkrétního porušení právní povinnosti.

**Ad d) Zavinění**

Zavinění jako poslední předpoklad vzniku odpovědnosti za škodu je založeno na principu tzv. subjektivní odpovědnosti. Zaviněním rozumíme psychický vztah škůdce k jeho vlastnímu protiprávnímu jednání a jeho následkům.

U zavinění rozlišujeme složku rozumovou (vědomost) a složku volní (ovládací). Podle toho, zda bylo škůdcovo jednání podloženo složkou rozumovou nebo volní, rozlišujeme jednání úmyslné a jednání z nedbalosti. Jelikož občanské právo pojmy „úmysl“ ani „nedbalost“ nevymezuje, vychází se z práva trestního rozlišujícího mezi úmyslem přímým a úmyslem nepřímým, vědomou nedbalostí a nedbalostí nevědomou.[14]

O úmysl přímý se jedná, jestliže škůdce věděl, že svým jednáním může způsobit škodu a chtěl škodu způsobit. O úmysl nepřímý se jedná tehdy, jestliže škůdce věděl, že může svým jednáním škodu způsobit, a pro případ, že ji způsobí, byl s tím srozuměn. V případě vědomé nedbalosti škůdce věděl, že svým jednáním může způsobit škodu, ale bez přiměřených důvodů spoléhal, že ji nezpůsobí. Konečně v případě nevědomé nedbalosti škůdce nevěděl, že svým jednáním může škodu způsobit, ač o tom vzhledem k okolnostem a k svým konkrétním poměrům vědět měl a mohl.

Ustanovení § 420 ObčZ předpokládá zavinění škůdce ve formě nevědomé nedbalosti. Presumpce zavinění škůdce ve formě jeho nevědomé nedbalosti nastupuje, je-li prokázáno porušení právní povinnosti, vznik škody a příčinná souvislost mezi nimi, tedy ostatní předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu, které jsou objektivního

[13] *Švestka, J., Dvořák, J. a kol.* Občanské právo hmotné 2. Páté, jubilejní aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2009. s. 406.
[14] § 15 a 16 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen TrZ).

charakteru. Jde o vyvratitelnou právní domněnku škůdcova zavinění, jejíž úpravu nalezneme v § 420 odst. 3 ObčZ, kdy důkazní břemeno o tom, že škodu nezavinil ve formě nevědomé nedbalosti, nese škůdce (tzv. možnost exkulpace). Zákon vychází v daném momentu z předpokladu, že dospělý, duševně zdravý člověk, má natolik vyvinuté psychické schopnosti, že je schopen rozeznat následek svého jednání a své jednání ovládnout, popř. od něj upustit.[15]

K jednotlivým výše uvedeným formám zavinění je třeba doplnit, že pakliže právní forma, k jejímuž porušení mělo protiprávním úkonem dojít, vyžaduje úmyslné jednání, přenáší se, i pokud jde o zavinění, důkazní břemeno na poškozeného.

## 1.3. Subjekty odpovědnosti za škodu

Subjekty občanskoprávního odpovědnostního vztahu mohou být:

a) fyzické osoby,
b) právnické osoby (včetně státu).

Jmenované subjekty disponují právní způsobilostí, která je základním předpokladem pro to, stát se účastníkem občanskoprávního vztahu. Požadavky právní způsobilosti se však mohou u jednotlivých subjektů lišit.

### Fyzické osoby

Právní způsobilost fyzických osob je podmíněna existencí právní subjektivity (způsobilostí mít práva a povinnosti). V § 7 odst. 1 ObčZ je uvedeno: *„Způsobilost fyzické osoby mít práva a povinnosti vzniká narozením. Tuto způsobilost má i počaté dítě, narodí-li se živé.“*

Vedle existence právní subjektivity je ale nutná také způsobilost k právním úkonům vymezená v § 8 a násl. ObčZ. Způsobilost k právním úkonům představuje způsobilost fyzické osoby vlastními právními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti a vzniká v plném rozsahu zletilostí.

Pro účely odpovědnostního vztahu je nutné, aby fyzická osoba měla i tzv. deliktní způsobilost. Deliktní způsobilost představuje schopnost osoby posoudit vlastní

[15] Švestka, J., Jehlička, O., Škárová, M., Spáčil, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 10. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 712.

chování a zároveň i jeho následky (intelektuální, rozumová složka). Deliktně způsobilá osoba musí být rovněž schopna toto své jednání ovládat (volní složka). Obecně je deliktní způsobilost předpokládána u zletilé, duševně zdravé osoby. Občanský zákoník sám pojem duševní porucha nevymezuje. Vychází však ze zásady, že nestačí, aby fyzická osoba byla pouze postižena duševní poruchou. Duševní porucha musí zároveň fyzickou osobu zbavovat v době způsobení škody buď schopnosti rozumové, či volní, popř. obou těchto schopností.[16]

Odlišně bude posuzována osoba, která se uvede do stavu nezpůsobilosti vlastní vinou. § 423 ObčZ stanoví: *„kdo se uvede vlastní vinou do takového stavu, že není schopen ovládnout své jednání nebo posoudit jeho následky, je povinen nahradit škodu v tomto stavu způsobenou, společně a nerozdílně s ním odpovídají ti, kteří jej do toho stavu úmyslně přivedli.“* V praxi se v těchto případech jedná např. o stavy opilosti apod.

Výše uvedené náležitosti je vždy nutné kumulativně naplnit v případě subjektivní odpovědnosti. Je-li však zákonem vyžadována odpovědnost objektivní, není na jmenované náležitosti brán zřetel, neboť daná osoba nemusí být zároveň způsobilá zavinění.[17] V případě objektivní odpovědnosti *„… může v občanském právu odpovídat za způsobenou škodu i nezletilá fyzická osoba, právě tak jako fyzická osoba postižená duševní poruchou (ať již přechodnou, či nikoli jen přechodnou.“*[18]

**Právnické osoby**

Občanský zákoník upravuje právnické osoby v § 18 a násl. Stejně jako fyzické osoby mají i osoby právnické právní subjektivitu a způsobilost k právním úkonům.

To, že i právnické osoby jsou subjektem odpovědnostních vztahů podle občanského práva, je zakotveno v § 420 odst. 1, 2 ObčZ. Jestliže občanský zákoník používá slovo „každý“, rozumí se jím každá fyzická i každá právnická osoba. Jedná-li se o odpovědnost subjektivní, musí být splněn požadavek přítomnosti zavinění i u právnických osob.

[16] Dvořák, J., Švestka, J. a kol. Občanské právo hmotné 2, 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 421.
[17] srov. ust. § 422 ObčZ.
[18] Dvořák, J., Švestka, J. a kol. Občanské právo hmotné 2, 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 422.

Je-li vyžadováno zavinění, může vyvstat otázka, jak se zavinění, které představuje vnitřní vztah škůdce k protiprávnímu úkonu, posoudí u právnické osoby, která ze své povahy žádný duševní vztah ke svému jednání mít nemůže. Právnická osoba vždy jedná prostřednictvím osob fyzických (§ 20 ObčZ), které používá k výkonu své činnosti a právě jejich protiprávním úkonem může být právnickou osobou způsobena škoda. Samotná odpovědnost za škodu bude přičítána, nikoli fyzické, ale právnické osobě, což stanovuje přímo § 420 odst. 2 ObčZ.

I právnická osoba se může zprostit odpovědnosti za škodu tzv. exkulpací. Podmínkou je prokázání skutečnosti, že škodu způsobenou protiprávním jednáním nezavinila.

## Stát

Stát je dle občanského práva určitým typem právnické osoby, která může být subjektem odpovědnostního vztahu. Pojem státu prošel během historie bohatým vývojem. Dnes se vychází z tzv. tříprvkové definice. Stát je podle ní tvořen jednotným souborem tří prvků: teritorium (území), obyvatelstvo a suverenita (svrchovanost).[19] Pokud má být stát subjektem odpovědnostního vztahu, musíme striktně rozlišovat, zda se jedná o vztah veřejnoprávní či soukromoprávní.

Občanský zákoník jako soukromoprávní předpis v § 21 ObčZ stanoví: *„Pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou.“* Z čehož můžeme dovodit, že pokud stát vystupuje v soukromoprávních vztazích, kdy je např. vlastníkem majetku jako soukromá osoba, posuzujeme jeho občanskoprávní odpovědnost jako odpovědnost každé jiné právnické osoby.

Pokud však stát nebude vystupovat jako soukromá osoba, nýbrž jako svrchovaný nositel státní moci, bude se aplikovat zvláštní 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).

[19] Pavlíček, V. a kolektiv. Ústavní právo a státověda. 1.díl. Obecná státověda. Praha: Linde Praha a.s., 1998, s. 46.

Tento speciální zákon se použije ve stanoveném rozsahu i pro případ odpovědnosti samosprávných územních celků v rámci samostatné působnosti. Stejně jako stát v takovém případě vystupují v roli nositele veřejné moci.

# 2. Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem jako zvláštní druh odpovědnosti

Mezi speciální případy odpovědnosti za škodu patří odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tento druh odpovědnosti však není v rámci občanského zákoníku upraven[20] a je předmětem zvláštní úpravy 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen OdpŠk).

V rámci následující kapitoly bych se ráda zaměřila na obecný výklad této problematiky, její historický vývoj a právní úpravu.

## 2.1. Vyčlenění odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci jako zvláštního druhu odpovědnosti

Jak je uvedeno výše, odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je zvláštním druhem odpovědnosti upravené uvedeným zvláštním předpisem. Na otázku, proč došlo k vyčlenění tohoto zvláštního druhu odpovědnosti z ObčZ, nalézáme jednoznačnou odpověď již v důvodové zprávě k zákonu č. 82/1998 Sb., kde její autoři uvádějí: *„Vyčlenění úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci z občanského zákoníku je důsledkem toho, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká nikoliv ze soukromoprávního, ale z veřejnoprávního vztahu. Odpovědnostní právní vztah je ovšem již vztahem soukromoprávním.“*[21]

K vyčlenění tohoto zvláštního druhu odpovědnosti z občanskoprávního předpisu došlo tedy z důvodu veřejnoprávního prvku přítomného ve vztahu mezi fyzickou či právnickou osobou a subjektem veřejné moci, který předcházel vzniku vztahu odpovědnostního.

[20] A ani NOZ se o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezmiňuje.
[21] Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., str. 1.

Vznik odpovědnosti je v tomto případě neoddělitelně spjat s výkonem veřejné moci. Subjektem tohoto vztahu je na jedné straně poškozený v podobě fyzické či právnické osoby, na druhé straně stojí stát v pozici škůdce. Pokud hovoříme o „veřejné moci“, nabízí se myšlenka, že se jedná o vztah veřejnoprávní. I přítomnost veřejnoprávního subjektu již tedy naznačuje existenci vztahu veřejnoprávního. Ve spojení se vztahem odpovědnostním, ale nelze učinit tak jednoznačný závěr.

Pokud dojde k porušení povinností vyplývajících z primárního veřejnoprávního vztahu, dochází ke vzniku vztahu odpovědnostního. Odpovědnost, která byla způsobena nositelem veřejné moci, je již odpovědností soukromoprávní, resp. občanskoprávní.[22] Nositel veřejné moci v tomto vztahu vystupuje nadále jako subjekt veřejného práva, avšak zákon č. 82/1998 Sb. náleží do systému občanského práva. Ve vztahu k občanskému zákoníku má tento zvláštní zákon vztah speciality. Podle zásady *Lex specialis derogat generali* se občanský zákoník ve vztahu k OdpŠk použije pouze podpůrně.

Za škodu, kterou by stát způsobil jako subjekt občanskoprávních vztahů, nikoli veřejnoprávních, jak je uvedeno výše, by odpovídal podle příslušných ustanovení občanského zákoníku týkající se obecné odpovědnosti za škodu.

## 2.2. Historický vývoj právní úpravy

Zakotvení právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nalezneme již v Občanském zákoníku z roku 1964 v tehdy platném § 426. Občanský zákoník však pro tuto odpovědnost stanovil podmínku v podobě vzniku zvláštních právních předpisů. Proto bylo pro její aplikaci třeba vytvořit zvláštní zákon.

S účinností k 1. červenci 1969 se tímto zvláštním předpisem stal zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Společně s účinností tohoto zákona došlo k vypuštění ustanovení o odpovědnosti státu z ObčZ. Zákon č. 58/1969 Sb. byl založen na principu, že výlučným nositelem odpovědnosti za škodu je stát. Ten odpovídal za

[22] Dvořák, J., Švestka, J. a kol. Občanské právo hmotné 2, 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, str. 482.
Taktéž: Fiala, J. a kol. Občanské právo hmotné. 3., opravené a doplněné vydání. Brno: MU – Doplněk, 2002, s. 378 *„Jde o zvláštní případ odpovědnosti za škody vzniklé z veřejnoprávního vztahu – při výkonu veřejné moci. Příslušný odpovědnostní vztah je ovšem již vztahem soukromoprávním.“*

podmínek v zákoně stanovených i za škodu způsobenou orgánem společenské organizace, která plnila úkoly státního orgánu.

Tento zákon z roku 1969 byl roku 1998 nahrazen zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. Důvodem, proč bylo třeba přistoupit k vytvoření nové právní úpravy, byla především změna ústavních, politických a společenských poměrů po roce 1989. Což nastínilo již přijetí usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších ústavních předpisů (dále jen LZPS), jakožto i ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů (dále jen Ústava). Za nikoli jediný, ale jistě stěžejní, důvod, proč nebyla provedena pouze novelizace zákona č. 58/1969 Sb., můžeme považovat právě onu změnu poměrů a přijetí ústavních zákonů, které položily základ českému právnímu řádu.

Důvod přijetí nového zákona č. 82/1998 Sb. lze spatřit i v rozšíření ochrany osob společně s právem na spravedlivý proces, jakožto jednoho ze základních lidských práv. Právo na spravedlivý proces se opírá o čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.[23] Pod tento pojem je možné zahrnout nestrannost a nezávislost rozhodujících orgánů (např. soudů a soudců), právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, právo na zákonného soudce, právo na rovnost stran aj. Zákonnou úpravu práva na spravedlivý proces hledejme v LZPS v čl. 36 a násl. a v Ústavě v hlavě čtvrté upravující moc soudní (především čl. 81, 82, 95, 96).

Odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup pramení tedy z porušení základních práv garantovaných ústavními zákony, kterými LZPS a Ústava jsou.

Problémem zákona č. 58/1969 Sb. bylo, že nedokázal pružně reagovat na nově vznikající právní úpravu. LZPS jako součást ústavního pořádku České republiky garantovala v čl. 36 významné ústavní právo. Čl. 36 odst. 3 LZPS zní: *„ Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“* Zákon z roku

[23] Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.), ve znění pozdějších předpisů.

1969, vzhledem k odlišným společenským poměrům v době svého vzniku, nemohl reflektovat právo na spravedlivý proces a tento nedostatek nemohl být napraven ani dílčí novelou. Dále došlo i k nové úpravě územní samosprávy a nositelem odpovědnosti za škodu se vedle státu staly i územně samosprávné celky, kterými jsou obce dle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích"), a od 1. 1. 2000 také kraje dle zákona č. 347/1997 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích").

Čl. 36 odst. 4 LZPS dále stanoví, že podmínky a podrobnosti práva na náhradu škody založeného odst. 3 téhož ustanovení, upraví zákon. Pro účely práce je tímto zákonem zákon č. 82/1998 Sb., který nabyl účinnosti 15. května 1998 a nahradil tak dosavadní právní úpravu představovanou zákonem č. 58/1969 Sb., který doposud upravoval problematiku odpovědnosti za škodu způsobenou státními orgány, orgány státních organizací a společenskými organizacemi. Vydání zákona č. 82/1998 Sb. bylo tedy předurčeno čl. 36 odst. 4 LZPS, nikoli přímo obecným předpisem v podobě občanského zákoníku.

Účelem zákona č. 82/1998 Sb. bylo zabezpečit poškozeným náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Jeho hlavní funkcí je tedy funkce reparační. Nelze však přehlížet ani jeho význam z hlediska zvýšení právní jistoty subjektů právních vztahů (fyzických a právnických osob).[24]

### 2.2.1. Vztah zákona č. 82/1998 Sb. k občanskému zákoníku

Již výše bylo uvedeno, že zákon č. 82/1998 Sb. je ve vztahu speciality k občanskému zákoníku. Tento vztah je výslovně formulován v § 26 OdpŠk, který zní: *„Pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem."* Obecnou úpravu je tedy možno použít subsidiárně tam, kde zvláštní předpis, v tomto případě zákon č.. 82/1998 Sb., sám danou úpravu neobsahuje anebo pokud obecný předpis výslovným zákazem nevylučuje.

Podle občanského zákoníku se bude postupovat v případech, kdy bude třeba určit, co je považováno za škodu, při vymezení jejího rozsahu, při stanovení způsobu

[24] *Pokorný, M., Hochman, J.,* Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha a.s. 2008. s. 60.

její náhrady apod. Stejně tak se bude postupovat i v případě škody na zdraví. Pokud bude škoda způsobena více nositeli odpovědnosti, rovněž se použije ustanovení občanského zákoníku, na jehož základě tyto osoby budou odpovídat společně a nerozdílně, popř. na základě rozhodnutí soudu podle míry své účasti na způsobení škody.[25]

## 2.3. Subjekty odpovědnosti podle zákona č. 82/1998 Sb.

Zákon č. 82/1998 Sb. vymezuje subjekty, které jsou vykonavateli veřejné moci a mohou se tedy ocitnout v postavení osoby odpovědné za způsobenou škodu. Jedná se o stát a o územně samosprávné celky.

Podle § 1 OdpŠk odst. 1 *„Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci.“*

Odst. 2 § 1 OdpŠk zakotvuje druhý možný subjekt odpovědný za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. § 1 odst. 2 OdpŠk zní: *„Územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti (dále jen „územní celky v samostatné působnosti“).“* Územně samosprávnými celky jsou myšleny obce a od 1. 1. 2000 rovněž i kraje.

V § 35 zákona o obcích a v § 14 zákona o krajích je vymezena samostatná působnost těchto územně samosprávných celků. Vymezení samostatné působnosti jde ale nad rámec pojmu veřejné moci. Proto je nutné zdůraznit, že územně samosprávné celky odpovídají podle zákona č. 82/1998 Sb. pouze za tu škodu, kterou způsobily v rámci samostatné působnosti při výkonu činnosti spadající pod výkon veřejné moci (např. vydá-li územně samosprávný celek obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti, ve které ukládá konkrétnímu subjektu konkrétní povinnosti, nesplňuje tak předpoklad obecnosti náležející k tomuto právnímu předpisu, a proto se uplatní odpovědnost územně samosprávného celku za škodu z titulu nezákonného rozhodnutí v samostatné působnosti).[26] Územně samosprávné celky tedy neodpovídají podle zákona č. 82/1998 Sb. za škodu vzniklou při výkonu jiných činností, které podle zákona

[25] Červená, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998. Č. 8 str. 36.
[26] Rozsudek NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011

o obcích a zákona o krajích znamenají taktéž výkon samostatné působnosti, avšak mimo rámec pojmu veřejná moc (např. nakládání s majetkem územního samosprávného celku).[27]

## 2.4. Obecná odpovědnost státu za škodu a odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci

Pro obecnou odpovědnost státu za škodu je rozhodným hlediskem, zda stát vystupuje v daném právním vztahu jako soukromoprávní či veřejnoprávní subjekt.

Podle soukromoprávní úpravy má stát charakter právnické osoby ve smyslu ustanovení § 21 ObčZ a to právě v případech, kdy vystupuje jako soukromoprávní subjekt občanskoprávních, popř. obchodněprávních vztahů. Za škodu, kterou způsobí porušením právní povinnosti vyplývající z těchto vztahů, bude stát odpovídat podle obecných předpisů stejně jako za škodu způsobenou mimo rámec výkonu veřejné moci jako např. za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků (§ 427 a násl. ObčZ) apod.[28] Má-li stát postavení soukromoprávního subjektu, je v daném právním vztahu jeho pozice rovnocenná v poměru k ostatním účastníkům.

V případě, že stát vykonává veřejnou moc, vystupuje v pozici subjektu právního vztahu v nadřazeném postavení, v tzv. vrchnostenském, autoritativním a jeho odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci se řídí zákonem č. 82/1998 Sb.

Ustanovení § 1 odst. 1 OdpŠk potvrzuje veřejnoprávní povahu postavení státu v právním vztahu předcházejícím vzniku odpovědnosti. Slovní spojení *„při výkonu státní moci“* nám předurčuje pozici státu jako vykonavatele veřejné moci, neboť státní moc je podkategorií moci veřejné.

Veřejnou mocí je nutno rozumět *„… takovou moc, jež přímo či zprostředkovaně rozhoduje autoritativně o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci a na jejichž vůli obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí. Dělí se na moc státní, kde se odpovědnost připíná ke státu, a na*

[27] V*ojtek, P*. Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 216.
[28] *Vojtek, P*. Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 8.

*výkon pravomocí svěřených zákonem do samostatné působnosti územně samosprávným celkům, které jsou v jejich rámci samostatně odpovědnými subjekty.“*[29]

Podle čl. 2 odst. 1 Ústavy vykonává stát veřejnou moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Je tedy nutné rozlišovat, co je a co není výkonem veřejné moci. Předně stát není v pozici vykonavatele veřejné moci, pokud v příslušném právním vztahu vystupuje jako soukromoprávní subjekt (viz výše).

Dále se o výkon veřejné moci nejedná ani v případě nakládání státu s veřejným majetkem aj. Podle zákona č. 82/1998 Sb. nebude možné postupovat ani tam, kde existuje zvláštní právní úprava. Takto je tomu např. u škod způsobených zvěří, jejíž početní stavy nemohou být lovem snižovány. Za výkon veřejné moci státu nebude považována ani rozhodčí činnost rozhodců či rozhodčích soudů, kde došlo k delegaci veřejnoprávní rozhodovací činnosti na rozhodce, kteří jsou subjekty soukromého práva.

Pokud jsem zde uvedla jednotlivé případy, kdy dané osoby jednají v souladu se zákonnou úpravou a tato jejich činnost není předmětem výkonu veřejné moci, je třeba upozornit na zvláštní případ vzniku odpovědnosti. Jedná se o případ, kdy stát, resp. osoba za něj jednající, přesáhne zákonem vymezený rámec jejích pravomocí. Tato situace se označuje jako tzv. exces.

O veřejnou moc tedy nepůjde tam, kde škoda sice byla způsobena osobou jinak prezentující stát, ale kde tato osoba překročila rozsah svých služebních (úředních) povinností.[30]

Excesem se typicky bude rozumět takové jednání jedince, kterým nebude sledovat veřejný zájem, nýbrž zájem svůj, osobní (popř. jiných osob). Za takto způsobenou škodu nebude stát odpovědný. Stát tedy nebude odpovídat např. za škodu, která vznikla trestnou činností policisty, který se dopustil trestného činu loupeže. V takovém případě neplnil své služební povinnosti plynoucí mu ze zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, nýbrž sledoval uspokojování svých vlastních zájmů a potřeb.[31] Rovněž tak stát nebude odpovídat za škodu způsobenou osobou, která

[29] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 7.
[30] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 16.
[31] Usnesení NS ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2699/2010.

se vydávala za úřední osobu, aniž by jí ve skutečnosti byla, a která tímto svým jednáním způsobila poškozenému subjektu škodu.[32]

Naopak za exces nebude považováno jednání zaměstnance státu, který si při plnění služebních povinností bude počínat zcela nevhodným způsobem, ale sám bude tímto jednáním sledovat veřejný zájem a nikoli své osobní nebo jiné zájmy. Odpovědným z takového jednání zde bude stát. V krajním případě mohou být naplněny i znaky skutkové podstaty některého z trestných činů dle trestního zákoníku. Jako příklad lze uvést rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2005, který řešil situaci, kdy hlídač střeženého objektu použil násilí vůči nepovolané osobě, které tím bránil v dalším pobytu v objektu. Fyzická obrana sice není náplní práce hlídače, avšak jelikož jejím použitím sledoval veřejný zájem, zabránit nepovolané osobě nadále pobývat ve střeženém objektu, nejedná se o exces a nositelem odpovědnosti za škodu je stát.[33]

Pojmem veřejné moci se zabývala i judikatura, ze které vychází předcházející definice. V usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 75/93 je vymezeno i postavení subjektu, o jehož právech a povinnostech stát při výkonu veřejné moci rozhoduje. Tento subjekt není v rovnoprávném postavení se státním orgánem. Je tedy subjektem slabším.[34]

## 2.5. Obecné podmínky odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci

Obecné předpoklady odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci nalezneme zakotvené v hlavě druhé oddílu prvním OdpŠk. V následující kapitole vymezuji subjekty, za jejichž činnost stát odpovídá, podmínky vzniku odpovědnosti, jakožto i její jednotlivé formy.

Odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. je odpovědností objektivní. Ta je konstruována jako odpovědnost, u které absentuje požadavek zavinění jako jeden z předpokladů vzniku subjektivní odpovědnosti za škodu. Postačí tedy naplnění tří základních předpokladů: protiprávní jednání, kterým je v tomto případě nezákonné

[32] Rozsudek NS ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006.
[33] Rozsudek NS ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2777/2004
[34] Usnesení ÚS ze dne 25. 11. 1993, sp. Zn. II. ÚS 75/93.

rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, vznik škody či nemajetkové újmy a příčinná souvislost mezi těmito náležitostmi.

Důkazní břemeno leží na poškozeném (žalobci), který musí plně prokázat přítomnost uvedených předpokladů vzniku odpovědnosti. Nepostačuje tedy pouze pravděpodobnostní závěr o existenci některého z nich. Tento závěr opírám o judikaturu Nejvyššího soudu České republiky, podle které, jedná-li se o náhradu škody způsobenou výkonem veřejné moci, leží povinnost tvrdit a prokázat předpoklady odpovědnosti státu na žalobci. Důkazní břemeno zahrnuje i prokázání skutkových okolností, které vedly ke vniku majetkové újmy u jednotlivých uplatněných nároků.[35]

Podle § 2 OdpŠk[36] není možné se této objektivní odpovědnosti zprostit, tzv. liberovat. Objektivní odpovědnost tak posiluje postavení poškozené strany. Škůdce nemá možnost vyvinit se s poukazem na skutečnost, že vznik škody nezavinil.[37]

Výjimku z této zásady nalezneme v ustanovení § 12 OdpŠk, které vymezuje případy, kdy je nárok na náhradu škody vyloučen. Jedná se o náhradu škody způsobenou rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, kde, ačkoli by jinak byly splněny všechny podmínky vzniku nároku, náhrada škody nepřísluší. Této problematice se podrobněji věnuji dále.

## 2.6. Subjekty odpovědnostního vztahu upraveného zák. č. 82/1998 Sb.

Subjekty odpovědnostního vztahu, který vznikne na základě zákona č. 82/1998 Sb. jsou subjekty povinné a subjekty oprávněné.

Povinným subjektem je stát, resp. Česká republika, nikoli státní orgán. Oprávněnými subjekty jsou fyzické nebo právnické osoby. V závislosti na skutečnosti, o kterou formu odpovědnosti státu za škodu se jedná, půjde o fyzické či právnické osoby, jež byly účastníky řízení, v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí nebo řízení, ve kterém došlo k nesprávnému úřednímu postupu.

Účastníkem řízení jsou i ty osoby, které nebyly do řízení přizvány, ačkoli podle zákona účastníkem řízení byly. Zákon č. 82/1998 Sb. ze své působnosti nevylučuje ani

[35] Usnesení NS ze dne 19. 10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2775/2008.
[36] Ustanovení § 2 OdpŠk: *„Odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit.“*
[37] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 31.

cizince, resp. zahraniční právnické osoby. A to za předpokladu, že byli účastníkem řízení.[38]

Z tohoto pravidla existují ale i výjimky. I osoby, které nebyly účastníky řízení, mohou být v zákonem výslovně stanovených případech oprávněnými subjekty. Oprávněnými subjekty takto vymezenými jsou např. osoby, kterým osoba stižená vazbou nebo trestem byla povinna poskytovat nebo poskytovala výživu. Postavení oprávněného subjektu náleží rovněž i právním nástupcům původně oprávněných subjektů, kteří nabyli těchto práv převodem či děděním. Tento postup je ale nutno vyloučit v případech, kdy se jedná o ryze osobní nárok poškozeného, který nelze převést na jiný subjekt, a to ani děděním, a který zaniká smrtí poškozeného. Na tomto místě se jedná o nárok na náhradu bolestného a ztížení společenského uplatnění.[39]

### 2.6.1. Subjekty, za jejichž činnost stát odpovídá

Stát je jedním ze subjektů odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Zákon č. 82/1998 Sb. však v § 3 vymezuje podrobněji jednotlivé subjekty, za jejichž činnost, představující výkon veřejné moci, stát odpovídá.

Uvedené ustanovení navazuje na § 1 odst. 1 OdpŠk. Ustanovení § 3 OdpŠk rozlišuje tři druhy subjektů, jejichž činnost při výkonu veřejné moci může vést k přímé odpovědnosti státu, jimiž jsou:

a) státní orgány,
b) právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona (dále jen „úřední osoby“),
c) orgány územně samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona (dále jen „územní celky v přenesené působnost“).

[38] *Švestka, J., Dvořák, J. a kol.* Občanské právo hmotné 2. Páté, jubilejní aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2009. s 483.
[39] *Pokorný, M., Hochman, J.,* Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha a.s. 2008. s. 66.

**Ad a) Státní orgány**

Státními orgány literatura označuje *„…orgány, které stát zřizuje právě k plnění funkcí státu a vybavuje je za tím účelem pravomocí a působností rozhodovat o subjektivních právech a právních povinnostech jemu bezprostředně nepodřízených právních subjektů. Jde o typické představitele a vykonavatele státní moci, o subjekty, které jsou bezprostředním nástrojem státu k výkonu veřejné moci.“*[40]

Státními orgány jsou chápány orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Odpovědnost všech těchto složek státní moci je předznamenána již čl. 36 odst. 3 LZPS, podle něhož stát odpovídá za nezákonné rozhodnutí nebo za nesprávný úřední postup všech státních orgánů.

Rozsah odpovědnosti státu za škodu není omezen pouze na některou z konkrétních složek státní moci. K tomuto závěru dospěla také judikatura Ústavního soudu, který nálezem sp. zn. I. ÚS 245/98 dospěl k závěru, že ustanovení čl. 36 odst. 3 LZPS je natolik generální povahy, že není možné z odpovědnosti státu za škodu vyloučit některou ze tří složek státní moci. [41]

Dle tohoto nálezu citovaný čl. 36 odst. 3 LZPS tedy zakládá i odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem při vyhlašování zákona.[42]

**Ad b) Úřední osoby**

Úředními osobami ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. jsou myšleny fyzické a právnické osoby, které nemají charakter státního orgánu. Úřední osoby jsou vykonavateli veřejné moci, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona. Aby byla založena odpovědnost státu za škodu způsobenou úředními osobami, musí se bezpodmínečně jednat o škodu, která vznikla v souvislosti s výkonem svěřené státní správy na určitém úseku veřejné moci. V ostatních případech by tyto úřední osoby odpovídaly na základě ustanovení obecných právních předpisů (např. ObčZ).

Příkladem úřední osoby jsou lesní stráže podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) a ředitelé škol podle zákona ČNR

[40] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 35.
[41] Nález ÚS ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.
[42] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 44.

č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění zákona č. 139/1995 Sb.

I bez zákonného odkazu je zřejmé, že vedle lesní stráže, bude mít stejné postavení rybářská stráž podle zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráži, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), stráž přírody podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny aj.

Dle zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, je finanční arbitr v podobě smírčího orgánu rovněž úřední osobou, za jejíž činnost odpovídá stát. [43]

Samostatná úprava je v § 4 OdpŠk věnována postavení notářů a soudních exekutorů jako úředních osob. Ve smyslu tohoto ustanovení mají notáři postavení úředních osob při sepisování veřejných listin o právních úkonech a v případě, kdy vykonávají činnost jako soudní komisaři a soudní exekutoři při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů. Z § 4 odst. 2 OdpŠk vyplývá, že uvedené činnosti notářů a soudních exekutorů jsou úředním postupem.

Pokud tedy dojde ke vzniku škody při těchto zákonem vyjmenovaných činnostech notáře nebo soudního exekutora, nastupuje odpovědnost státu dle zákona č. 82/1998 Sb. Za škodu, která by však byla způsobena při výkonu jiné, než v § 4 odst. 1 OdpŠk uvedené činnosti, by odpovídal notář sám podle § 57 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).[44]

**Ad c) Územní samosprávné celky**

Třetím subjektem, který zákon č. 82/1998 Sb. vymezuje, jsou územní samosprávné celky. Činnost územně samosprávných celků může být vykonávána jednak v rámci samostatné působnosti nebo v rámci působnosti přenesené.

[43] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 40.
[44] Červená, R., Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998. č. 8, s. 27.

Přenesenou působností se rozumí princip, kdy stát deleguje (přenese) část svých pravomocí při výkonu státní správy na jinou veřejnoprávní korporaci a poskytuje k plnění těchto úkolů příspěvek ze státního rozpočtu.[45]

V návaznosti na to odkazuji na § 3 písm. c) OdpŠk, podle kterého stát odpovídá za škodu, kterou způsobily mj. orgány územně samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základ zákona. § 3 OdpŠk upravuje právě onen případ přenesené působnosti, kdy za škodu územně samosprávné celky odpovídá stát, nikoli ony samotné.

Vedle odpovědnosti za škodu spojenou s výkonem veřejné moci v rámci přenesené pravomoci odpovídají územně samosprávné celky i za škodu při výkonu veřejné moci způsobenou v souvislosti s výkonem působnosti samostatné.[46] V tomto případě se nepostupuje podle ustanovení týkajících se odpovědnosti státu, ale použijí se ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. hlavy druhé a dílu druhého nazvané „Odpovědnost územně samosprávných celků v samostatné působnosti za škodu".

Stejně jako v případě odpovědnosti státu, tak i územně samosprávných celků platí, že odpovědnost územně samosprávných celků za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. může vzniknout pouze v případě výkonu veřejné moci. Pokud by územně samosprávné celky v právním vztahu vystupovaly jako subjekty soukromoprávní a nikoli veřejnoprávní, postupovalo by se podle obecných ustanovení občanského zákoníku.

### 2.6.2. Subjekty jednající jménem státu

Stát je zákonem označený jako odpovědný za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Z ustanovení § 6 OdpŠk vyplývá, že ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních náhradách jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady, souhrnně zákonem označované jako úřady.

Ustanovení § 6 odst. 2 OdpŠk vymezuje příslušnost jednotlivých ministerstev a jiných ústředních orgánů. Ministerstvo spravedlnosti je úřadem ve věcech náhrady

[45] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 43.
[46] Červená, R., Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998. č. 8, s. 26.

škody způsobené při výkonu veřejné moci, ke které došlo v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení a dále v případech, kdy bylo ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti a konečně v případech, kdy byla škoda způsobena notářem nebo soudním exekutorem. V ostatních věcech náhrady škody bude úřadem příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, a to podle toho, v jakém odvětví státní správy ke škodě došlo. Pokud by nebylo možno podle § 6 odst. 2 OdpŠk určit úřad, jež má ve věcech náhrady škody jednat za stát, je takovým úřadem podle § 6 odst. 3 OdpŠk Ministerstvo financí.

Zvláštní pozornost je v souvislosti s vymezením úřadu jednajícího jménem státu věnována postavení České národní banky a Nejvyššího kontrolního úřadu.

V souvislosti s tímto ustanovením je z mého pohledu zajímavé se zaměřit na otázku označení žalovaného v žalobě o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci. Pasivně legitimován v řízení před soudem je stát, jeho označení jako žalovaného musí obsahovat označení státu a příslušné organizační složky, která za stát bude před soudem vystupovat. Organizačním složkám státu pasivní legitimace nepřísluší a jednají za stát jako jeho organizační složky.[47]

Jaký bude postup soudu, bude-li v žalobě označena jako žalovaná např. právě organizační složka státu, a nikoli stát samotný? Odpověď nalezneme v komentáři k zákonu č. 82/1998 Sb.[48] Nepůjde o vadu podání jako takového. Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, ke kterému je soud povinen kdykoli během řízení přihlížet[49] a na jehož základě soud řízení zastaví.[50] Nejedná se tedy o vadu podání, kterou by bylo možno odstranit na výzvu soudu.

Může však nastat i situace, že žalobce v žalobě chybně (např. neúplně, neurčitě, nesrozumitelně) označí organizační složku státu, avšak z obsahu žaloby bude jinak patrné, že svůj nárok na náhradu škody žalobce uplatňuje vůči státu. V tomto případě

[47] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 83.
[48] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 189.
[49] § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“) zní: *„Kdykoli za řízení přihlíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení).“*
[50] § 104 odst. 1 věta první OSŘ zní: *„ Jde-li o takový nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, soud řízení zastaví.“*

jde o vadu žaloby, kterou lze odstranit, a soud bude postupovat tak, že žalobce poučí a vyzve jej k odstranění této vady.[51]

Může nastat i ta situace, že v žalobě není vůbec označena příslušná organizační složka státu, anebo je označena určitě a srozumitelně, avšak bude se jednat o organizační složku, která nebude podle zákona příslušná za stát před soudem vystupovat. V daném případě se nejedná ani o nedostatek podmínky řízení ani o nedostatek žaloby. Soud je sám povinen zjistit, o kterou organizační složku se jedná. Nebude tedy rozhodné, kdo je v žalobě označen jako žalovaný.[52]

Na tomto místě bych se také ráda zmínila o postavení Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.[53] I on patří mezi ty organizační složky státu, jež jsou oprávněné vystupovat jeho jménem. V případě Úřadu jsou zde však určitá omezení. Tento Úřad může v řízení před soudem o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo o regresním nároku vystupovat jménem státu pouze na základě dohody s příslušnou organizační složkou státu podle § 6 odst. 1 ÚřStMaj.

## 2.7. Předpoklady vzniku odpovědnosti státu

Zákon č. 82/1998 Sb. je koncipován za účelem ochrany slabší strany v pozici poškozené fyzické či právnické osoby, které je způsobena škoda výkonem veřejné moci.

Podle ustanovení § 5 OdpŠk *„Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena*

a) *rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním,*
b) *nesprávným úředním postupem.“*

Rozhodnutím ve smyslu písm. a) je míněno rozhodnutí nezákonné. Nezákonnost rozhodnutí může spočívat jak v chybném posouzení hmotněprávních otázek, tak i v pochybení procesního postupu, měly-li za následek nesprávnost rozhodnutí.

[51] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 190.
[52] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 80.
[53] Zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen „ÚřStMaj“).

Nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup představují kvalifikované porušení právní povinnosti jako jednoho z předpokladů vzniku odpovědnosti státu za škodu, jimiž jsou dále vznik škody a příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody.

### 2.7.1. Nezákonné rozhodnutí

Zákon rozlišuje dvě formy objektivní odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Na úvod každou z nich obecně charakteristizuji. Podrobněji úpravu rozeberu v následujících kapitolách.

První zvláštní kvalifikovanou událostí je nezákonné rozhodnutí. Samostatná úprava je věnována odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření.

Předpokladem odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je samotná existence rozhodnutí, *„…jímž v konkrétní věci státní orgán aplikuje obecné pravidlo právní normy na jím posuzovaný případ, a rozhoduje tak o oprávněních a povinnostech individuálních subjektů.“*[54]

Je třeba zdůraznit, že aby se jednalo o nezákonné rozhodnutí a z něj plynoucí nárok na náhradu škody, musí být takové rozhodnutí soudem nejprve zrušeno, popř. změněno příslušným orgánem.[55]

Z důvodové zprávy k zákonu č. 82/1998 Sb. vyplývá, že nárok na náhradu škody může vzniknout z rozhodnutí vydaného v občanskoprávním soudním řízení podle občanského soudního řádu, v trestním řízení podle trestního řádu nebo ve správním řízení podle správního řádu nebo jiných správních předpisů, které upravují správní proces.

Rozhodnutí, která mohou být označena za rozhodnutí nezákonná, nejsou vymezena. Nezákonným rozhodnutím může být jak samotné meritorní rozhodnutí, tak ale např. i rozhodnutí procesní vydané v průběhu řízení. Vždy však musí dojít k tomu, aby rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno.

[54] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 62.
[55] § 8 odst.1 OdpŠk.

Příčinná souvislost musí být prokázána mezi vzniklou škodou a původním zrušeným či změněným nezákonným rozhodnutím, které ji způsobilo, nikoli tedy ve vztahu k rozhodnutí, kterým bylo nezákonné rozhodnutí zrušeno či změněno.

### 2.7.2. Nesprávný úřední postup

Druhou zvláštní kvalifikovanou událostí, na jejímž základě může dojít ke vzniku objektivní odpovědnosti státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., je nesprávný úřední postup.

Stejně jako je tomu u nezákonného rozhodnutí, tak ani u nesprávného úředního postupu nenajdeme definici tohoto pojmu v zákoně. Nesprávným úředním postupem se rozumí: *„… porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí.“*[56]

Úředním postupem lze rozumět chování, ať aktivní či pasivní, subjektů vykonávajících státní správu.

Nesprávnost úředního postupu spočívá v porušení normy určující úřední postup. Nesprávným úředním postupem mohou být např. i nesprávnosti a vady ve shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí, chyby v hodnocení zjištěných skutečností či chybné právní posouzení skutečnosti apod., pokud se tyto postupy neodrazí v samotném obsahu vydaného rozhodnutí. V takovém případě by byla založena odpovědnost státu nikoli v důsledku nesprávného úředního postupu, ale jednalo by se o odpovědnost státu z nezákonného rozhodnutí.

Nesprávný úřední postup je spatřován též v tom, že úkon není učiněn nebo rozhodnutí vydáno v zákonem stanovené lhůtě a není-li tato lhůta stanovena, ve lhůtě přiměřené. Rovněž této problematice se podrobněji věnuji dále.

[56] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 63.

### 2.7.3. Škoda

Pokud jde o vymezení pojmu škody, zákon č. 82/1998 Sb. zvláštní úpravu neobsahuje. Při pojmovém vymezení škody se vychází z příslušných ustanovení občanského zákoníku. *„Škodou zákon míní újmu, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného (spočívá ve zmenšení jeho majetkového stavu) a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a je tedy napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především penězi.“*[57] Hradí se skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk).

Skutečná škoda (*damnum emergens)* představuje újmu dopadající na majetkový stav poškozeného. V důsledku způsobené škody dojde k zúžení tohoto majetku oproti stavu před škodnou událostí. Skutečnou škodu nepředstavují pouze ty majetkové hodnoty, které již vznikly, ale je třeba sem zahrnout i takové, které bude nutno ze strany poškozeného vynaložit za cílem uvedení v předešlý stav.[58]

Ušlý zisk (*lucrum cessans)*, to, co poškozenému ušlo, je také majetkovou újmou vyjádřitelnou v penězích, která se ale od skutečné škody liší v tom aspektu, že v důsledku škodné události nedojde k očekávanému rozmnožení (zvětšení) majetku poškozeného. Předpokladem je, že toto zvětšení majetku mohl poškozený odůvodněně, tj. doložitelným způsobem, očekávat a to se zřetelem k obvyklému chodu věcí.[59]

Podle § 1 odst. 3 OdpŠk, který byl do zákona začleněn novelou č. 160/2006 Sb., je povinností státu i územně samosprávných celků hradit vedle majetkové škody způsobené při výkonu státní moci též nemajetkovou (nehmotnou) újmu za podmínek stanovených zákonem.

Nemajetková újma je sice vyčleněna vedle škody jako takové, avšak ustanovení zákona upravující náhradu škody se vztahují i k ní.[60]

Nemajetková újma, označována taktéž jako škoda morální, ideální, imateriální, je nahrazována formou zadostiučinění, tzv. satisfakce. Bližší úprava je rozvedena v §31a OdpŠk.

---

[57] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 64.
[58] *Švestka, J., Dvořák, J. a kol.* Občanské právo hmotné 2. Páté, jubilejní aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2009. s 400.
[59] *Švestka, J., Dvořák, J. a kol.* Občanské právo hmotné 2. Páté, jubilejní aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2009. s 400.
[60] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 18.

Typickým příkladem nemajetkové újmy je případ škody na zdraví. Poškozenému je hrazena v prvé řadě újma majetková, představovaná např. náklady na léčení apod. Nemajetková újma je naopak obsažena v méně „hmatatelných" položkách. Představuje ji bolest, ztížené společenské postavení, v případě smrti se poskytují jednorázová odškodnění apod.[61]

Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb. uvádí, že za hlavní důvod, proč byl institut nemajetkové újmy v zákoně zakotven, lze považovat skutečnost stále se množících případů soudních řízení trvajících nepřiměřeně dlouhou dobu. Požadavek existence prostředku nápravy nepřiměřené délky řízení vyřkl přímo i Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku v rozsudku ve věci Hartman proti České republice ze dne 10. července 2003. Zavedení institutu nemajetkové újmy koresponduje s povinností plnit závazky, které České republice vyplývají z čl. 13 Evropské úmluvy o lidských právech, kde je zaručeno právo na účinný prostředek nápravy. V tomto případě se jedná o nápravu újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky řízení. [62]

Vznik nemajetkové újmy je však bez pochyby možný i v jiných případech nesprávného úředního postupu, než kterým je nepřiměřeně dlouhá doba řízení, jakožto i v případech vydání nezákonného rozhodnutí.

### 2.7.4. Příčinná souvislost

Příčinná souvislost (kauzální nexus), je vztah mezi zákonem kvalifikovanou zvláštní okolností (v tomto případě nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem) na straně jedné a škodou na straně druhé. Škoda musela vzniknout jako bezprostřední následek kvalifikované skutečnosti, nikoli skutečnosti jiné.

Na překážku není ani to, pokud lze důvod následku spatřovat ve více příčinách. Postačí, pokud alespoň jedna z těchto příčin vedla ke vzniku škody a lze ve spojení s ní spatřovat kauzální nexus.

Pro účely zákona č. 82/1998 Sb. musí být prokázáno, že pokud by nebylo nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, ke vzniku škody by nedošlo. Důrazně je třeba rozlišovat rozhodující souvislost věcnou a vedlejší souvislost

[61] Blíže §444 a násl. ObčZ.
[62] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 18.

časovou mezi škodným jednáním a vzniklou škodou, jak uvádí též judikatura. V rozsudku Nejvyššího soudu České republiky je uvedeno: *„Příčinná souvislost je dána tehdy, jestliže škodná událost skutečně způsobila škodu, o jejíž náhradu jde. Příčinnou souvislost nelze zaměňovat za souvislost časovou.“*[63]

[63] Rozsudek NS ze dne 30. 11. 1990, sp. zn. 1 Cz 86/90.

# 3. Nezákonné rozhodnutí

Odpovědnost za nezákonné rozhodnutí představuje jednu ze dvou základních forem objektivní odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci. Úpravu odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí nalezneme v zákoně č. 82/1998 Sb. v hlavě druhé, oddíl druhý. Základní charakteristiku jsem nastínila již v podkapitole 3.1. a v této části práce podávám podrobnější rozbor.

Nezákonná rozhodnutí mohou vznikat při rozhodování ve věcech práva soukromého i ve věcech práva veřejného. Podle druhu řízení, v němž je rozhodnutí vydáno, se rovněž liší i označení jednotlivých rozhodnutí (např. rozsudek, trestní příkaz, usnesení, platební příkaz).

V literatuře je rozhodnutím chápán výrok, kterým: *„… se řeší porucha v právním vztahu nebo se jím zjišťuje existence nebo obsah právního poměru nebo se právní poměr zakládá, mění či ruší nebo se ukládá odpovědnost.“*[64]

Nezákonnost rozhodnutí můžeme spatřovat jednak v chybném posouzení hmotněprávních otázek, tak i v pochybení v rámci procesního postupu, jestliže mělo vliv na správnost rozhodnutí (musí se v samotném rozhodnutí přímo odrazit). Představuje rozpor se zákony, jakožto i s jinými právními předpisy. Nezákonnost je tedy „protiprávností“.

## 3.1. Předpoklady odpovědnosti státu z nezákonného rozhodnutí

Předně je třeba stanovit základní podmínky objektivní odpovědnosti státu za škodu způsobenou vydaným rozhodnutím, které je nezákonné. V případě nenaplnění zákonných podmínek odpovědnosti nebude možné uplatnit nárok na náhradu škody.

Budeme vycházet z § 8 odst. 1 OdpŠk, který stanoví: *„Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.“*

[64] Pokorný, M., Hochman, J., Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha a.s. 2008. s. 61.

Prvotním předpokladem vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je existence pravomocného rozhodnutí, které následně bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno. Právní mocí jsou chápány určité vlastnosti rozhodnutí, kterých bylo nabyto dodatečně. Právní mocí se rozhodnutí stává jednak konečným (tzv. formální právní moc) a jednak závazným a nezměnitelným (tzv. materiální právní moc).[65] Dokud rozhodnutí nenabude právní moci, má účastník řízení stále možnost domáhat se ochrany před rozhodnutím, které je vydáno v jeho neprospěch, a to za použití řádných opravných prostředků, které mu zákon dává k dispozici.[66] Předtím, než rozhodnutí nabude právní moci, se účastník řízení nemůže úspěšně domáhat náhrady škody s tvrzením, že mu byla způsobena nezákonným rozhodnutím.

Právní moc s sebou nese i další důsledek, který zpravidla společně s ní nastane u daného rozhodnutí, kterým je vykonatelnost rozhodnutí. V literatuře se pracuje s touto definicí vykonatelnosti: *„Vykonatelnost rozhodnutí spočívá v jeho přímé vynutitelnosti prostřednictvím státní moci nebo pod její kontrolou.“*[67] Právě výkon rozhodnutí povede k možnému vzniku škody.

Zákon však pamatuje i na tu situaci, kdy je rozhodnutí vykonatelné bez ohledu na právní moc a tím je způsobilé přivodit vznik škody před jejím nabytím. I v takovém případě vznikne státu odpovědnost za škodu za předpokladu splnění podmínek dle § 8 odst. 2 OdpŠk.[68] Poškozený může úspěšně uplatnit nárok na náhradu škody i tehdy, pokud dosáhl zrušení či změny nezákonného rozhodnutí před jeho nabytím právní moci, tedy na základě toho, že využil řádných opravných prostředků. Tento nárok na náhradu škody ve smyslu § 8 odst. 2 OdpŠk způsobenou nezákonným rozhodnutím je zachován i v případě, že je v daném řízení po zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost pokračováno.

Rozhodujícím předpokladem vzniku objektivní odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je nezákonnost pravomocného rozhodnutí

---

[65] Winterová, A. a kol., Civilní právo procesní, 6. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha a.s., 2011, s. 283.

[66] § 159 OSŘ *„Doručený rozsudek, který již nelze napadnout odvoláním, je v právní moci.“*

[67] Winterová, A. a kol., Civilní právo procesní, 6. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha a.s., 2011, s. 294.

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

vydaného v řízeních, kterými se vykonává veřejná moc, která je důvodem jeho následného zrušení nebo změny. Zákon pojem nezákonnost přímo nedefinuje. S ohledem na šíři obecných pravidel právních norem, která jsou státními orgány při jejich rozhodovací činnosti aplikována, není takováto zákonná definice nezákonnosti rozhodnutí ani dost dobře možná. Obecně se nezákonností rozumí skutečnost, že konkrétní rozhodnutí není v souladu s objektivním právem.

Logickým úsudkem dojdeme k závěru, že není dost dobře možné, aby vedle sebe existovalo nezákonné rozhodnutí a rozhodnutí, na jehož základě byl příslušnému subjektu přiznán nárok na náhradu škody.[69] Tomuto závěru korespondují rovněž závěry komentáře k zákonu č. 82/1998 Sb., kdy komentář vylučuje pochybnosti o tom, že zrušení nezákonného rozhodnutí je nutným předpokladem vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Sám autor komentáře uvádí, že ze zákona *„…nelze nikterak dovodit, že by stát odpovídal za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo zrušeno.“*[70] Nezákonnost rozhodnutí je tedy naplněna jeho zrušením, popř. změnou.

Zrušujícím rozhodnutím je soud rozhodující o uplatnění nároku na náhradu škody vázán. Stejně tak je povinen respektovat důvody, pro které bylo příslušné rozhodnutí zrušeno. Soud, u něhož je uplatněn nárok na náhradu škody, není oprávněn sám zjišťovat či posuzovat nezákonnost. Nikterak nerozhoduje o základu nároku.

## 3.2. Zrušení nezákonného rozhodnutí a řízení po zrušení

Zrušení rozhodnutí, na jehož základě je možné uplatnit nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, lze obecně dosáhnout za použití mimořádných opravných prostředků umožněných jednotlivými druhy řízení. Stejné důsledky jako zrušení nezákonného rozhodnutí na základě mimořádného opravného prostředku má v případě trestního stíhání zastavení trestního stíhání nebo zproštění obžaloby. Zastavení trestního stíhání nebo zproštění obžaloby ovšem zakládá nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím pouze tehdy, dojde-li k zastavení trestního stíhání či zproštění obžaloby z určitých důvodů, jak je uvedeno dále.

[69] *Pokorný, M., Hochman, J.,* Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha a.s. 2008. s. 61.
[70] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 94.

Mimořádné opravné prostředky, jejichž prostřednictvím lze dosáhnout zrušení nezákonného rozhodnutí, se liší dle typu soudního řízení, ve kterém bylo napadené pravomocné rozhodnutí vydáno.

V občanském soudním řízení se jedná o dovolání (§ 236 – 243d OSŘ) a žalobu pro zmatečnost (§ 229-232, § 234-235f, § 235h-235i OSŘ). Další mimořádný opravný prostředek, kterým je žaloba na obnovu řízení, nepřichází v úvahu, neboť jejím výsledkem je nové rozhodnutí ve věci samé a nikoli zrušení původního rozhodnutí.

V rámci trestního řízení je možné docílit zrušení rozhodnutí rovněž dovoláním (§ 265a – 265s zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů[71]), stížností pro porušení zákona (§ 266 – 276 TrŘ) a dále také dle § 278 odst. 4 TrŘ návrhem na obnovu řízení z důvodu porušení povinnosti orgánu činného v trestním řízení zakládající trestný čin.

Správní řízení dává účastníkům možnost domáhat se zrušení rozhodnutí v rámci přezkumného řízení (§ 94 – 99 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů[72]). To se vztahuje na ta rozhodnutí, která byla vydána v rozporu s právními předpisy. Žaloba na obnovu řízení podle § 100 odst. 4 SpŘ zde také není možná.[73] Ve správním soudnictví lze přezkoumávat pouze rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy. Pokud by se jednalo o rozhodnutí o sporu nebo jiné právní věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů vydaná jiným orgánem než soudem, tato lze napadnout žalobou podle části páté OSŘ (§ 244 a násl. OSŘ).

Ve správním soudnictví je prostředkem obrany proti nezákonnému pravomocnému rozhodnutí také žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“). Pokud správní soud, kterým je vždy soud krajský[74], žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nevyhoví, lze se zrušení rozhodnutí krajského soudu domáhat kasační stížností u Nejvyššího správního soudu.[75]

[71] Dále jen TrŘ .
[72] Dále jen SpŘ.
[73] Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 412.
[74] § 7 odst. 1 SŘS.
[75] § 106 odst. 4 SŘS.

Specifickým druhem řízení, které sice není vyjmenováno v ustanovení § 5 písm. a) OdpŠk, ale velmi se blíží správnímu řízení, je daňové řízení podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „DŘ“), který předpokládá zrušení nezákonného rozhodnutí v oblasti daní na základě přezkumného řízení podle § 121 a násl. DŘ. K tomu komentář k DŘ uvádí: *„Pro samotné nařízení přezkoumání rozhodnutí je nutné splnění podmínky, aby rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem.“*[76]

Nelze opomíjet ani nejvyšší soudní instanci v podobě Ústavního soudu. Rozhodnutí, k jejichž vydání dojde na základě všech uvedených mimořádných opravných prostředků, *„…mohou být za podmínek stanovených zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pro nezákonnost zrušena Ústavním soudem České republiky.“*[77]

Zákon č. 82/1998 Sb. nijak výslovně neupravuje případy tzv. nicotných rozhodnutí. Rozhodnutí musí být vždy učiněno v zákonem předepsané formě a má splňovat stanovené náležitosti. Nebude-li tomu tak, je možné zjednat nápravu opravnými prostředky. Ovšem pokud by se jednalo o pochybení zásadního rázu, vůbec by nešlo o soudní rozhodnutí jako takové.[78] Právě na tomto místě se hovoří o tzv. nicotných rozhodnutí.

Vedle předpisů správního práva pojem nicotná rozhodnutí používá legislativně dále např. § 5 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. V rámci soukromoprávního předpisu občanského soudního řádu či veřejnoprávního trestního řádu však přímé použití pojmu nicotná rozhodnutí nenalezneme.

Ve správním soudnictví je výslovně stanoven procesní způsob řešení nicotného rozhodnutí v § 77-78 SpŘ a v § 76 odst. 2,3. SŘS, který nepřipouští možnost zrušení nicotných rozhodnutí, ale na jeho základě je možné dané rozhodnutí za nicotné pouze prohlásit.

Budeme-li ctít obecnou zásadu právní jistoty a ochrany poškozené strany, pak musí nejenom v rámci správního soudnictví platit, že nicotná rozhodnutí by měla být *„… pro účely odpovědnosti za škodu považována za rozhodnutí a výrok vyslovující*

[76] Lichnovský, O., Ondrýsek, R. a kolektiv, Daňový řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 236.
[77] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 96.
[78] *Winterová, A. a kol.,* Civilní právo procesní, 6. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha a.s., 2011, s. 257.

*jejich nicotnost by měl být stavěn naroveň výroku, jímž je rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost.“*[79] S odkazem na citovaný argument z publikace profesora Hendrycha lze dovodit, že odpovědnost státu za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím je de facto odpovědností státu způsobenou rozhodnutím nezákonným.

Otázku odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nicotným rozhodnutím je na místě posoudit jako odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Obecně musí platit, že pokud soud vysloví nicotnost rozhodnutí, bude se vždy jednat o objektivní odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Lze přitom vyjít z rozsudku Nejvyššího soudu České republiky, který jasně stanovil: *„Odpovědnost státu za škodu způsobenou správním rozhodnutím, jehož nicotnost byla vyslovena soudem, se řídí ustanoveními zákona č. 82/1998 Sb., která upravují odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím.“*[80]

Zákonná úprava vyslovení nicotnosti je podle výše uvedeného obsažena pouze ve správním řádu. Dle mého názoru je na místě, aby k jejímu vyslovení bylo přistoupeno i v rámci občanského a trestního řízení. Mělo by se tak dít prostřednictvím systému mimořádných opravných prostředků.

Již jsem se v souvislosti s právní mocí zmínila, že pouze pravomocné rozhodnutí může zakládat jeho příslušný právní účinek. Proto je zřejmý požadavek, aby právní moci nabylo i to rozhodnutí, kterým bylo nezákonné rozhodnutí zrušeno.

Pro další postup při uplatňování nároku na náhradu škody považuji za podstatné zdůraznit i potřebu srovnat důsledky, které účastníkovi vyplývaly ze zrušeného rozhodnutí, s výsledkem rozhodnutí, které vzešlo z řízení následujícího, bylo-li v něm pokračováno. Dokud totiž nedojde k pravomocnému ukončení řízení po zrušení nezákonného rozhodnutí, není možné toto srovnání provést. Jen na jeho základě lze zjistit, zda nezákonnost rozhodnutí skutečně vedla k újmě, jejíž náhradu si poškozený nárokuje.[81] To ve svém komentáři potvrzuje i JUDr. Petr Vojtek: *„Odlišné vymezení práv či povinností v rozhodnutí nezákonném a rozhodnutí, které je výsledné, pak zpravidla představuje podstatu a základ újmy (např. vynaložení nákladů na splnění*

[79] *Hendrych, D. a kol.* Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 648.
[80] Rozsudek NS ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008.
[81] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 97.

*povinnosti, která pozdějším rozhodnutím uložena nebyla, neumožnění či znemožnění výdělečné činnosti apod.).*[82]

Není vyloučen ani ten případ, že v rozhodnutí vydaném po zrušení rozhodnutí nezákonného, bude obsažen totožný výrok. Pro úspěšné uplatnění nároku na náhradu škody bude nutné prokázat, že vzniklá škoda má původ právě v onom zrušeném, popř. změněném rozhodnutí. A to i přes shodný výsledek obsažený v obou rozhodnutích. Komentář k § 8 OdpŠk na závěr uvádí: *„Lze tedy uzavřít, že podmínka zrušení rozhodnutí pro nezákonnost je zásadně splněna bez ohledu na výsledek dalšího řízení a výsledek případného pokračování řízení je významný z pohledu charakteru utrpěné újmy, například tam, kde škodu představuje právě přímo uložená povinnost.“*[83]

Je tedy nepochybné, že stát odpovídá dle zákona č. 82/1998 Sb. za škodu, která vznikla jako důsledek nezákonného rozhodnutí. Je však možné, aby nesl odpovědnost i za škodu, jež vznikla následkem zrušení onoho nezákonného rozhodnutí? Judikatura tento názor nezastává. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2002 mimo jiné uzavřel, že pro posouzení vzniku odpovědnosti státu za škodu je právně významná příčinná souvislost mezi konkrétní újmou, které se poškozený domáhá, a nezákonným (tj. zrušeným) rozhodnutím, *„…nikoli však s rozhodnutím, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav. Stát totiž odpovídá za škodu, jež vznikla následkem nezákonného rozhodnutí, a nikoli následkem jeho zrušení.“*[84]

Ne vždy bude ale újma, k níž zrušeným rozhodnutím došlo, odškodnitelná. Můžeme to demonstrovat na tomto příkladu: Představme si situaci, že nezákonným rozhodnutím, které bylo později zrušeno, došlo k odnětí části majetku účastníka řízení. V pokračujícím řízení bylo dosaženo vydání rozhodnutí nového. Toto rozhodnutí však ve svém výroku ukládá účastníkovi tutéž povinnost, která mu byla uložena rozhodnutím zrušeným. Za tohoto stavu, kdy předpokládáme, že nově vydané rozhodnutí obsahující tentýž výrok již nebylo pro nezákonnost změněno ani zrušeno, nepůjde o odškodnitelnou újmu. Pozdější rozhodnutí ve svém výroku zakládá důvodné a zákonné odebrání věci, proto byť i dřívější odebrání majetku nebude představovat škodu.

---

[82] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 97.
[83] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 97.
[84] Rozsudek NS ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000.

Výjimkou by však bylo, kdyby účastník řízení požadoval náhradu ušlého zisku, jenž mu vznikl v období, kdy nebylo možné věc odebranou na základě později zrušeného, popř. změněného, nezákonného rozhodnutí užívat k výdělečné činnosti, až do nabytí právní moci následného zákonného rozhodnutí o odnětí věci. Tato újma v podobě ušlého zisku, nikoli v podobě odebrání věci, vznikla nepochybně v důsledku nezákonného rozhodnutí, a proto bude stát odpovědný za způsobenou škodu.[85]

Na závěr této podkapitoly bych ráda upozornila, že ne vždy je důvodem ke zrušení rozhodnutí jeho nezákonnost. A proto nelze obecně zhodnotit, že z každého zrušeného rozhodnutí by vyplýval nárok na náhradu škody podložený zákonem č. 82/1998 Sb. Tyto rozdílné případy je třeba důsledně rozlišovat. Může se např. jednat o situaci, kdy byl vydán příkaz k zatčení podle § 69 TrŘ. Mezitím byl ale obviněný zadržen a vyslechnut. Tím pominuly důvody, které vedly k vydání zatykače, a ten byl tedy následně zrušen. K jeho zrušení ale nedošlo v důsledku jeho nezákonnosti, nýbrž pod vlivem okolností, které zapříčinily, že již nadále netrvaly důvody pro existenci rozhodnutí v podobě příkazu k zatčení, neboť obviněný byl již zadržen a vyslechnut, resp. zatčen.[86]

## 3.3. Odpovědnost za škodu způsobenou trestním stíháním

Zvláštní pozornost je dle mého názoru třeba věnovat nároku na náhradu škody způsobené zahájením (vedením) trestního stíhání, které neskončí pravomocným odsouzením. Na samotné trestní stíhání potom lze navázat zvláštní úpravou rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření. Jedná se o citlivou oblast, v rámci níž dochází k významnému zásahu do lidské svobody.

Dle zákona č. 82/1998 Sb. lze uplatnit nárok na náhradu škody v případech, kdy trestní stíhání vedené vůči konkrétní osobě bylo zastaveno, nebo tato osoba byla zproštěna obžaloby, ačkoli usnesení o vznesení obvinění nebylo zrušeno. Zastavení trestního stíhání a zproštění obžaloby, pokud k nim dojde z určitých důvodů, mají tedy stejný význam a stejné důsledky, jako by se jednalo o zrušení pravomocného usnesení o

[85] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 98.
[86] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 94.

vznesení obvinění pro nezákonnost.[87] Primárně se vychází ze skutečnosti, že daná osoba nespáchala trestný čin (tzv. presumpce neviny[88]), a proto vůči ní nemělo být vůbec vzneseno obvinění.

V současné právní úpravě lze spatřovat poměrně zásadní nedostatek právě ve skutečnosti, kdy zastavení trestního stíhání a zproštění obžaloby není v zákoně č. 82/1998 Sb. výslovně podřazeno pod institut nezákonného rozhodnutí, na jehož základě může daná osoba uplatnit nárok na náhradu škody. Ustálená judikatura však došla k závěru, že ve výše zmíněném případě se aplikují ustanovení § 5 písm. a), § 7 a § 8 OdpŠk. Je-li tedy uplatňován nárok na náhradu škody způsobené zahájením (vedením) trestního stíhání, postupuje se shodně, jako by se jednalo o škodu vzniklou v důsledku nezákonného rozhodnutí.

Je třeba zdůraznit, že ne každé zahájení trestního stíhání, které nevedlo k pravomocnému odsouzení, ať již proto, že trestní stíhání bylo zastaveno anebo obžalovaný byl obžaloby zproštěn, je možné považovat za rozhodnutí nezákonné. Pokud se budeme zabývat otázkou nároku na náhradu škody spojenou s vedeným trestním stíháním, je třeba obezřetně zkoumat všechny nastalé okolnosti, neboť: *„... není pochyb o tom, že za nezákonné není možno považovat automaticky každé zahájení trestního stíhání, které nevedlo k pravomocnému odsouzení.“*[89] Tuto tezi zdůrazňuje i Ústavní soud České republiky ve svém nálezu, kde v závěru potvrzuje, že není možné postupovat tak, aby *„...každé vznesení obvinění, které nevyústilo v pravomocný odsuzující rozsudek, bylo možno paušálně považovat za nezákonné.“*[90]

Pokud sám obviněný jakýmkoli způsobem před zahájením trestního stíhání anebo v jeho průběhu přispěl svými postoji, jednáním anebo úkony procesního charakteru k situaci, na jejímž základě bylo zahájeno nebo vedeno trestní stíhání, je to vykládáno jako zavinění ze strany obviněného, a tudíž považováno za skutečnost vylučující nárok na náhradu škody.

Zaviněné jednání ale nesmíme hledat v samotné skutkové podstatě trestného činu, který je náplní trestního řízení. Zaměřit se musíme na jiné jednání, které předcházelo zahájení trestního stíhání, popř. ke kterému došlo již v průběhu zahájeného

[87] Vojtek, P.: Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury. Soudní rozhledy. 2005. č.6, s. 207.
[88] Čl. 40 odst. 2 Ústavy: *Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.“*
[89] Vojtek, P.: Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury. Soudní rozhledy. 2005. č.6, s.208.
[90] Nález ÚS ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 429/01.

trestního stíhání a zapříčinilo, že v něm bylo nutné pokračovat. Samotné spáchání skutku naplňujícího znaky trestného činu tedy nutně nepředznamenává splnění podmínky, že si osoba zahájení trestního stíhání zavinila sama. Tento závěr je podložen i názorem Nejvyššího soudu České republiky, který ve svém výroku zveřejnil, že *„...zavinění poškozeného na zahájení vlastního trestního stíhání nelze spatřovat v tom, že se dopustil skutku, pro který byl stíhán a který, jak bylo v průběhu trestního řízení zjištěno, nenaplňoval znaky trestného činu.“*[91] Bude se jednat především o takové chování, které je způsobilé ovlivnit postup orgánů činných v trestním řízení jak před zahájením trestního stíhání, tak i v jeho průběhu. Pokud by daná osoba uvedeným způsobem nejednala, k trestnímu stíhání by nedošlo, popř. by v něm nebylo nutné pokračovat. Jako příklad splňující všechny náležitosti výše uvedeného zaviněného jednání lze uvést např. sdělování nepravdivých skutečností orgánům činným v trestním řízení.[92]

Vedle vyloučení nároku na náhradu škody v případě zaviněného trestního stíhání nepřiznává zákon nárok na náhradu škody ani tehdy, pokud došlo ke zproštění obžaloby nebo k zastavení trestního stíhání jen proto, že obviněný nebyl za trestný čin trestně odpovědný nebo že mu byla udělena milost anebo že trestný čin byl amnestován.[93] Obviněný není za trestný čin odpovědný též z důvodu nedostatku věku a příčetnosti.

Před účinností novely trestního řádu provedené zákonem č. 265/2001 Sb. bylo trestní stíhání zahajováno sdělením obvinění, které nemělo formu rozhodnutí, ale opatření, proti kterému nebylo možno podat opravný prostředek. Judikaturou bylo dovozeno, že nárok na náhradu škody způsobené sdělením obvinění se posuzuje jako nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím s tím, že zastavení trestního má stejné účinky jako zrušení nezákonného rozhodnutí, přitom podmínka vyčerpání opravných prostředků nemohla být vyžadována.[94]

[91] Rozsudek NS ze dne 29. 5. 2003, sp. zn. 25 Cdo 539/2002.
[92] Vojtek, P.: Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury. Soudní rozhledy. 2005. č.6, s. 208.
[93] § 12 odst. 1 písm. b) OdpŠk.
[94] *Vojtek, P*. Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 100.

## 3.4. Rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření

Zvláštní úpravu si v celé škále právních rozhodnutí zasluhují rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření. Z důvodu jejich specifičnosti zastávají tato rozhodnutí v právním řádu zvláštní postavení vedle obecné úpravy nezákonných rozhodnutí, od níž se zčásti i odlišují. Zákonnou úpravu hledejme v § 9 až §12 OdpŠk.

Společný znak těchto tří specifických rozhodnutí lze spatřit v orgánech oprávněných o vazbě, trestu a ochranném opatření rozhodovat, které nejsou totožné s orgány rozhodujícími v případě obecné odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí. Tato specifická rozhodnutí spadají do oblasti trestního práva, resp. trestního řízení.

Bude-li škoda způsobena jiným rozhodnutím než rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, nárok na náhradu škody se bude řídit obecnými ustanoveními vázajícími se k nezákonnému rozhodnutí.

Již zákon č. 58/1969 Sb. obsahoval obdobnou zvláštní úpravu. Nebyla zde však zakotvena odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím o ochranném opatření a případy, kdy náhrada škody za příslušné rozhodnutí nenáleží, byly podstatně užšího rozsahu. Specifikem byla i úprava navazující na trest smrti.

### 3.4.1. Rozhodnutí o vazbě

Zákonnou úpravu vazby nalezneme v §§ 67-74a TrŘ. Vazba je chápána jako prostředek k zajištění osoby obviněného (tj. osoby, proti níž bylo již zahájeno trestní stíhání) pro účely trestního řízení ze zákonem stanovených důvodů obsažených v § 67 TrŘ.[95] Ze jmenovaného ustanovení je patrné rozlišení tří důvodů vedoucích k uvalení vazby, tzv. vazební důvody. Pod písm. a) je spatřována vazba útěková, která má zabránit tomu, aby obviněný uprchl nebo se skrýval ve snaze vyhnout se trestnímu stíhání nebo trestu. Pod písm. b) je upravena vazba koluzní, která má znemožnit obviněnému, aby působil na dosud nevyslechnuté svědky nebo spoluobviněné nebo jinak mařil objasňování skutečností závažných pro trestní stíhání, a pod písm. c) najdeme vazbu předstižnou, která má zabránit tomu, aby obviněný trestnou činnost neopakoval, trestný čin nedokonal nebo nevykonal.

[95] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 118.

Trestní řád dále upravuje v § 396 TrŘ vazbu předběžnou a v § 400b TrŘ vazbu vydávací. Oba tyto druhy vazeb se vztahují k řízení o vydání do ciziny. Vazba předstižná je vazbou fakultativní a přistoupí se k ní tehdy, pokud existují důvodné obavy z útěku osoby, o jejímž vydání soud rozhoduje. Vazba vydávací je vazbou obligatorní a je uvalena, pokud již rozhodnutí o vydání dané osoby bylo vydáno.[96]

Speciální charakter odpovědnosti státu z rozhodnutí o vazbě podtrhuje samotné ustanovení § 9 odst. 1 OdpŠk. Ten zní: *„Právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě má 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.“* Je tedy zřejmé, že na základě § 9 OdpŠk je možné uplatnit nárok na náhradu škody pouze za splnění požadovaných podmínek.

Právě u výkonu vazby zákonodárce zdůraznil skutečnost, že se jedná o speciální úpravu. Provedl tak zákonem č. 160/2006 Sb. účinném od 16. března 2006. Touto novelou bylo do výše citovaného ustanovení přidáno slovo „také“ značící existenci ještě dalšího možného postupu, než který nabízí § 8 OdpŠk.

Osoba, na níž byla vazba vykonána (tedy byla vzata do vazby na základě rozhodnutí soudu), má nárok na náhradu škody dle § 9 OdpŠk, aniž by došlo ke zrušení či změně rozhodnutí o vzetí do vazby, neboť podstatnější je pozdější výsledek trestního řízení. Jedná se o takový výsledek, při němž nebude konkrétní osoba odsouzena za skutek, v jehož souvislosti byla vzata do vazby (trestní stíhání bude zastaveno, dojde ke zproštění obžaloby anebo bude věc postoupena jinému orgánu).[97] Poškozenému postačí postavit základy svého nároku na náhradu škody na rozhodnutí, podle něhož skutečně vazbu vykonal, pokud mu v příčinné souvislosti s ním vznikla škoda.

Z předchozího odstavce je zřejmé, že speciální zákonné úpravy se nepoužije, jestliže rozhodnutí o vazbě bylo v důsledku své nezákonnosti zrušeno či změněno. V takovém případě se bude pro uplatnění nároku na náhradu škody postupovat podle obecného § 8 OdpŠk.

Rozhodnutí o vazbě zakládající odpovědnost státu na základě § 9 OdpŠk tedy nevyžaduje podmínku nezákonnosti. Důvodem takové právní úpravy je skutečnost, že *„… v době, kdy je o vazbě rozhodováno, nejsou zpravidla k dispozici tatáž zjištění, která*

[96] Jelínek, J. a kol.: Trestní právo procesní. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 763.
[97] *Vojtek, P.,* Odpovědnost státu za škodu při činnosti justice v české republice. Jurisprudence. 2011. č.5, s. 35-39.

*jsou potom zohledněna při meritorním rozhodování, a proto může dojít ke vzetí do vazby i tehdy, když řízení později skončí zastavením, zproštěním obžaloby nebo postoupením jinému orgánu.“*[98]

Škoda způsobená rozhodnutím o vazbě může mít charakter újmy majetkové i nemajetkové. Typickým příkladem je ztráta výdělku (ušlý zisk), náklady řízení (majetková újma) či bolestné a ztížené společenské postavení (nemajetková újma). Ušlý zisk může vzniknout i nemožností disponovat nezákonně zabranou věcí. Stejné příklady můžeme uvést i ve spojitosti s nezákonným rozhodnutím o trestu[99] nebo ochranném opatření.[100]

### 3.4.2. Rozhodnutí o trestu

Rozhodnutí o trestu je dalším možným výsledkem trestního řízení. Zákon nijak neomezuje odpovědnost státu pouze ve vztahu k určitým druhům trestů. Naopak, odpovědnost státu vzniká při výkonu jakéhokoli trestu přípustného dle trestního zákoníku, pokud v jeho důsledku došlo ke vzniku škody.

Ve srovnání s rozhodnutím o vazbě, které předchází odsouzení a oprávněnou osobou je obviněný, osobou oprávněnou uplatnit nárok podle § 10 odst. 1 OdpŠk[101] je ten, na němž byl zcela nebo zčásti vykonán trest, jenž mu byl uložen na základě rozsudku či trestního příkazu obsahujícího výrok o trestu, tedy odsouzený.

Další náležitostí pro úspěšné uplatnění nároku na náhradu škody je následné zrušení rozhodnutí o trestu z důvodu jeho nezákonnosti.[102] Zákon sám povinnost zrušit rozhodnutí o trestu výslovně neukládá. Komentář k zákonu č. 82/1998 Sb. však na prostor pro pochybnosti reaguje vysvětlením: *„Ačkoliv to dnes zákon výslovně nestanoví, vyplývá z logiky věci, že rozhodnutí obsahující výrok o trestu bylo po*

---

[98] Červená, R., Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998. č. 8, s. 29.

[99] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 128.

[100] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 132.

[101] § 10 odst. 1 OdpŠk *„Právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o trestu má ten, na němž byl zcela nebi z části 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.“*

[102] *Vojtek, P.,* Odpovědnost státu za škodu při činnosti justice v české republice. Jurisprudence. 2011. č.5, s. 35-39.

*vykonání trestu (jeho části) zrušeno.“*[103] Již výše jsem pojednávala o skutečnosti, že v případě zrušení nezákonného rozhodnutí řízení zpravidla pokračuje. Toto následné řízení musí na základě zákonem stanovených podmínek skončit zproštěním obžaloby nebo zastavením trestního stíhání, a to ze stejných důvodů, pro které je soud oprávněn v hlavním líčení vydat zprošťující rozsudek.

Vedle výjimek z odpovědnosti státu upravených v § 12 OdpŠk, o kterých pojednávám dále, již samotný § 10 odst. 1 OdpŠk vymezuje situace, kdy i přes naplnění věty první posledně citovaného ustanovení nebude možné úspěšně uplatnit nárok na náhradu škody z rozhodnutí o trestu. Jedná se o řádný výkon pravomoci prezidenta České republiky udělení milosti či amnestie. Zákonná úprava je tedy v tomto případě duplicitní.

Zákon č. 82/1998 Sb. poskytuje osobám odsouzeným širokou ochranu při uplatnění jejich nároku na náhradu škody. Na základě § 10 odst. 2 OdpŠk[104] není právo uplatnit svůj nárok upřeno ani osobám odsouzeným k trestu i v řízení pozdějším, které následovalo po zrušení rozhodnutí o trestu pro jeho nezákonnost. Podmínkou je, že v pozdějším řízení byl uložen trest mírnější. Není nutné, aby se jednalo o jiný druh trestu. Často zůstává druh trestu totožný, avšak je uložen v nižší výměře. Rovněž je možné neuložení některého z původně uložených trestů, popř. upuštění od potrestání.[105]

### 3.4.3. Rozhodnutí o ochranném opatření

Ochranná opatření lze vymezit jako *„…trestněprávní následek (trestněprávní sankci) trestného činu nebo činu jinak trestného.“*[106] Jejich úpravu hledejme v trestním zákoníku v § 98 a násl. Ochrannými opatřeními jsou: ochranné léčení (§ 99 TrZ), zabezpečovací detence (§ 100 TrZ), zabrání věci nebo jiné majetkové hodnoty (§ 101 TrZ) a ochranná výchova (§ 21 a násl. zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže

[103] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 127.
[104] § 10 odst. 2 OdpŠk: *„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.“*
[105] *Vojtek, P.*, Odpovědnost státu za škodu při činnosti justice v české republice. Jurisprudence. 2011. č.5, s. 35-39.
[106] Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 423.

za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů[107]). Ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., na jehož základě je možné uplatnit nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím o ochranném opatření, přiznává toto právo tomu, na němž *„…bylo zcela nebo zčásti vykonáno ochranné opatření, pokud bylo rozhodnutí v pozdějším řízení jako nezákonné zrušeno.“*[108]

Zvláštní úpravu v právním řádu zastávají ochranná opatření ukládaná mladistvým. Dle § 2 odst. 1 písm. c) ZSM se mladistvým rozumí ten, kdo v době spáchání provinění dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku. Ochranná výchova však není jediným opatřením, které ZSM připouští. V § 10 odst. 1 ZSM jsou vyjmenovány tři druhy: výchovná opatření, ochranná opatření a trestní opatření. Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím dle § 11 OdpŠk se vztahuje pouze na výše vyjmenovaná opatření ochranná. Ochranná výchova je ukládána dle ZSM. Otázku úpravy ostatních ochranných opatření však § 21 odst. 2 ZSM deleguje zpět na trestní zákoník.

Bez významu pro náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. zůstávají stát opatření výchovná (§ 15 a násl. ZSM), která jsou ukládána při upuštění, popř. podmíněném upuštění, od trestního opatření. Stejné postavení náleží trestním opatřením upraveným v § 24 a násl. ZSM.

Podmínkou pro uznání nároku je alespoň částečný výkon uloženého ochranného opatření, jakožto i zrušení rozhodnutí o uložení ochranného opatření pro jeho nezákonnost.

### 3.4.4. Vyloučení nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření

V závěru pojednání o rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření bych upozornila na případy, kdy je nárok na náhradu škody způsobené nezákonností těchto rozhodnutí vyloučen.

Podle § 12 odst. 1 písm. a) OdpŠk: *„Právo na náhradu škody nemá ten, kdo si vazbu, odsouzení nebo uložení ochranného opatření zavinil sám.“* Zákon nijak neupřesňuje požadavky, které by zavinění mělo naplňovat. Proto postačí, bude-li se

[107] Dále jen „ZSM“.
[108] § 11 OdpŠk.

jednat o zavinění nedbalostní (konkrétně nevědomá nedbalost).[109] V nevědomé nedbalosti jedná daná osoba tehdy, pokud nevěděla, že může svým jednáním způsobit určitý následek, přestože to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům předvídat mohla a měla.[110]

U vazby je třeba zavinění posuzovat z toho pohledu, jak se poškozený podílel na zavdání příčiny, která sloužila jako podklad pro vydání rozhodnutí o vzetí do vazby. Zavinění je poškozenému přičítáno i tehdy, jestliže byl poškozený vzat do vazby z více zákonných důvodů. Komentář k zákonu č. 82/1998 Sb. k tomu stanoví: *„Byl-li poškozený vzat do vazby kumulativně z více zákonných důvodů, postačuje k závěru, že si zavinil vazbu sám, zavinil-li naplnění i jen jednoho z nich.“*[111]

Zákonem č. 539/2004 Sb. byla s účinností k 1. 11. 2004 provedena novelizace trestního řádu. Změny se promítly i do řady jiných zákonů včetně zákona č. 82/1998 Sb. Došlo k zavedení institutu předávání osob mezi členskými státy Evropské unie na základě evropského zatýkacího rozkazu.[112] Reakci zákona č. 82/1998 Sb. hledejme v § 9 odst. 2. Základní teze tohoto ustanovení vylučuje nárok na náhradu škody za vazbu nařízenou v řízení o vydání nebo předání do ciziny. To však neplatí, pokud škoda v takovém řízení byla zapříčiněna nezákonným rozhodnutím (§ 8 OdpŠk) nebo nesprávným úředním postupem (§ 13 OdpŠk).

Právo na odškodnění vazby nepřísluší rovněž tomu, proti němuž bylo trestní stíhání zastaveno, protože není trestně odpovědný, nebo pokud byl zproštěn obžaloby. Popř. byla-li mu udělena milost či amnestie prezidenta republiky (§ 12 odst. 1 písm. b) OdpŠk).[113] O náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě, popř. trestu, nepůjde ani tehdy, pokud vazba trvala déle než následně uložený nepodmíněný trest odnětí svobody, nebo jestliže po výkonu vazby byl skutek odlišně právně posouzen, což vedlo k nemožnosti započítání vazby.[114]

Za důležité považuji zmínit rozdíl mezi důvody vedoucími k rozhodnutí o vazbě a k rozhodnutí o trestním stíhání. Pro účely vyloučení nároku na náhrady škody dle § 9

[109] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 134.
[110] § 16 odst. 1 písm. b) TrZ
[111] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 135.
[112] Právní styk s cizinou je upraven v § 375 a násl. TrŘ.
[113] Viz podkapitola 4.3. „Odpovědnost za škodu způsobenou trestním stíháním“.
[114] *Pokorný, M., Hochman, J.,* Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha a.s. 2008. s. 64.

OdpŠk nesmí být tyto dva případy zaměňovány. Nárok na náhradu škody dle § 9 OdpŠk je vyloučen, jestliže si obviněný zavinil vazbu sám svým chováním. Naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu, které vedlo k zahájení trestního stíhání obviněného, ale samo o sobě důvodem k vydání rozhodnutí o vazbě není. Vazba byla na obviněného uvalena až na základě jeho chování, které následovalo po naplnění skutkové podstaty trestného činu.[115]

U rozhodnutí o trestu můžeme pro vyloučení nároku na náhradu škody zmínit téměř totožné důvody, jak tomu bylo u vazby. Právo na náhradu škody nemá ten, kdo si odsouzení zavinil sám, nebo pokud proti němu bylo trestní stíhání zastaveno z důvodu udělení milosti či amnestie prezidenta republiky.

Obdobné platí i pro vyloučení nároku na náhradu škody způsobené rozhodnutím o ochranném opatření.

## 3.5. Vyloučení nároku na náhradu škody

Jak bylo uvedeno výše, ne každé zahájené trestní stíhání je možné automaticky považovat za nezákonné rozhodnutí. Vzhledem k souvislosti zákonné úpravy vyloučení nároku na náhradu škody podle § 12 OdpŠk považuji za důležité vyjádřit se úvodem k tomuto závěru. Lze sice namítnout, že některé případy vyloučení nároku zákon v § 12 OdpŠk výslovně s trestním stíháním nespojuje, podstatný je ten závěr, který situaci objasňuje takto: *„…důvody popsané v § 12 OdpŠk, a to v obou odstavcích tohoto ustanovení, se uplatní i ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou zahájením či vedením trestního stíhání, které neskončilo pravomocným trestním odsouzením.“*[116]

Ačkoli tento názor byl formulován již judikaturou utvořenou za účinnosti zákona č. 58/1969 Sb., není nutné zaujmout odlišný postoj ani za účinnosti dnešní právní úpravy v podobě zákona č. 82/1998 Sb. Tehdejší judikatura vycházela z ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 58/1969 Sb., které stanovilo, že právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě nemá ten, kdo si vazbu zavinil sám, zejména tím, že pokusem o útěk nebo jiným svým jednáním dal příčinu k obavám, jež

[115] Vojtek, P.: Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury. Soudní rozhledy. 2005. č.6, s. 206.
[116] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 140.

byly důvodem vazby nebo jejího prodloužení.[117] Dnešní § 12 OdpŠk pouze upřesnil vymezení důvodů vylučujících vznik nároku na náhradu škody. Uvedené ustanovení zákona nám potvrzuje, že odpovědnost státu za škodu je sice odpovědností objektivní, ale nikterak odpovědností absolutní.

K vyloučení práva na náhradu škody podle § 12 odst. 1 písm. a) OdpŠk v případě, že si dotčený vazbu, odsouzení nebo uložení ochranného opatření zavinil sám, se vyjadřuji shora v závěru pojednání o rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření.

Dalším okruhem důvodů, které podle § 12 odst. 1 písm. b) OdpŠk nárok na náhradu škody vylučují, je zproštění obžaloby nebo zastavení trestního stíhání jen proto, že obviněný není za spáchání trestného činu trestně odpovědný nebo mu byla udělena milost anebo trestný čin byl amnestován.

Trestní zákoník stanoví, že trestně odpovědný není ten, kdo v době spáchání činu nedovršil patnáctý rok věku.[118] V souladu s pravidlem uvedeném v § 139 TrZ pro počítání času, nastane trestní odpovědnost až dnem, který následuje po dni patnáctých narozenin. Nepříčetnost je upravena v ustanovení § 26 TrZ následujícím způsobem: „*Kdo pro duševní poruchu v době spáchání činu nemohl rozpoznat jeho protiprávnost nebo ovládat své jednání, není za tento čin trestně odpovědný.“*

Amnestie i milost jsou aktem prezidenta České republiky. Amnestií[119] může být pravomocně uložený trest za trestný čin prominut či zmírněn. Tehdy se jedná o tzv. agraciaci. Amnestie může rovněž nařídit, aby v již zahájeném trestním řízení nebylo pokračováno, nebo aby takové řízení nebylo vůbec započato, tzv. abolice. Třetí možnou podobou amnestie je rehabilitace. Její účinek spočívá v zahlazení pravomocného odsouzení za trestný čin, kdy se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen.[120]

Vedle amnestie náleží prezidentovi právo udělit milost.[121] Na rozdíl od amnestie náleží toto právo výlučně prezidentovi. Není zde dán požadavek kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, jako je tomu právě v případě udělené

[117] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 101.
[118] § 25 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen TrZ).
[119] Čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy České republiky, § 11 odst. 1 písm. a) TrŘ.
[120] Hendrych, D.-Svoboda, C. a kolektiv: Ústava České republiky. Komentář. 1.vydání. Praha, C.H.Beck 1997. s. 105.
[121] Čl. 62 písm. g) Ústavy České republiky, § 11 odst. 1 písm. a) TrŘ.

amnestie.[122] Milost prezidenta republiky je oproti amnestii rozhodnutím individuálním, tykajícím se určité osoby.[123]

Dojde-li k zastavení trestního stíhání, obviněný má možnost podle § 11 odst. 3 TrŘ do tří dnů od doby, kdy mu bylo usnesení o zastavení trestního stíhání oznámeno, prohlásit, že na projednání věci trvá. Další možný vývoj takového trestního stíhání popisuje i komentář k § 12 OdpŠk. Dle něj nárok na náhradu škody v případě pozdějšího zastavení trestního stíhání vznikne, jestliže k tomuto zastavení dojde z jiného důvodu, než který je zakotven v § 12 odst. 1 písm. b) OdpŠk, nebo pokud bude obžalovaný obžaloby zproštěn (vyjma zproštění obžaloby z důvodu nepříčetnosti uvedeného v § 226 písm. d) TrŘ). *„ Jestliže naopak bude vina rozsudkem vyslovena (§ 227 TrŘ), nárok na náhradu škody nenáleží; i když v případě uznání viny soud trest neukládá, nelze uvažovat o rozdílu mezi trestem vykonaným na základě nezákonného rozhodnutí a trestem později uloženým (§ 10 OdpŠk).“*[124]

Zákon č. 82/1998 Sb. není v § 12 odst. 1 písm. b) zcela terminologicky přesný. V trestním právu je obligatorním znakem skutkové podstaty trestného činu mj. i to, že byl spáchán osobou trestně odpovědnou. V případě nedostatku věku či nepříčetnosti však pachatel není za svůj čin trestně odpovědný. Trestně právní teorie používá pro tyto činy pojem „čin jinak trestný“.

Zákon č. 82/1998 Sb. pokračuje v § 12 odst. 2 OdpŠk výčtem případů, kdy je nárok na náhradu škody ve spojení s trestním stíháním vyloučen vzhledem ke způsobu skončení trestního řízení výsledkem, ze kterého není vina obžalovaného zřejmá.[125] První situací, ke které může dojít, je, že v řízení nebude možné pokračovat z důvodů uvedených ve zvláštním předpisu, kterým je v tomto případě trestní řád. Ten v § 163-163a upravuje podmínky trestního stíhání se souhlasem poškozeného. Je třeba si uvědomit, že *„ …nárok na náhradu škody nevzniká ani tehdy, nebylo-li v trestním řízení možno pokračovat pro odepření souhlasu poškozeného s trestním stíháním pachatele…“.*[126] Souhlas poškozeného je vyžadován tehdy, je-li v pozici obviněného

[122] Čl. 63 odst. 4 Ústavy.
[123] Hendrych, D.-Svoboda, C. a kolektiv: Ústava České republiky. Komentář. 1.vydání. Praha, C.H.Beck 1997. s. 98.
[124] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 137.
[125] § 12 odst. 2 OdpŠk.
[126] Vojtek, P.: Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 138.

příbuzný poškozeného v pokolení přímém, sourozenec, osvojitel, osvojenec, manžel, partner nebo druh anebo jiná osoba v poměru rodinném nebo obdobném, jejíž újmu by poškozený pociťoval jako újmu vlastní. Z ustanovení § 163 TrŘ stanovuje § 163a odst. 1 TrŘ výjimky.

Dále je nárok na náhradu škody podle § 12 odst. 2 OdpŠk vyloučen ve dvou specifických případech, kdy nedojde k ukončení trestního stíhání rozhodnutím ve věci samé. Hovoříme o tzv. odklonu řízení, které se vymyká jeho standardnímu průběhu. Dle § 12 odst. 2 písm. a) a b) právo na náhradu škody nevznikne, pokud bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno a nastaly účinky zastavení trestního stíhání (§ 307 a násl. TrŘ), nebo pokud výrok o zastavení trestního stíhání byl součástí rozhodnutí o narovnání (§ 309 a násl. TrŘ).

Podmíněně zastaveno může být pouze řízení o přečinu.[127] Dalším předpokladem je doznání se obviněného k činu a náhrada škody, pokud byla činem způsobena, či vydání bezdůvodného obohacení činem získaného nebo že s poškozeným byla v tomto směru uzavřena dohoda anebo učiněna jiná opatření k náhradě škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.[128] Trestní stíhání tehdy může být zastaveno i podmíněně. Zároveň s podmíněným zastavením je stanovena zkušební doba od šesti měsíců do dvou let. Účinky zastavení trestního stíhání nastávají buď právní mocí rozhodnutí orgánu, který zastavil trestní stíhání, protože se obviněný ve zkušební lhůtě osvědčil, anebo tím, že do jednoho roku od uplynutí zkušební doby nebylo rozhodnutí o osvědčení se obviněného bez jeho viny učiněno.[129]

Druhým typem odklonu řízení je tzv. narovnání upravené v § 309 a násl. TrŘ. Stejně tak, jak tomu bylo u podmíněného zastavení trestního stíhání, i narovnání přichází v úvahu pouze pro přečiny. Narovnání je možné pouze při splnění zákonem taxativně vyjmenovaných podmínek. Obviněný musí svobodně, určitě a vážně prohlásit, že spáchal daný skutek, pro který je stíhán. Musí uhradit poškozenému škodu způsobenou přečinem, popř. vydat bezdůvodné obohacení nebo učinit jiné úkony vedoucí k náhradě škody či vydání bezdůvodného obohacení, případně jinak odčinit vzniklou újmu. Kumulativně musí být splněna i podmínka složení určité peněžité částky

[127] § 14 odst. 2 TrZ: *„Přečiny jsou všechny nedbalostní trestné činy a ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby do pěti let.“*
[128] § 307 odst. 1 TrŘ.
[129] § 308 odst. 1, 2 TrŘ.

na účet konkrétního adresáta k obecně prospěšným účelům.[130] Ke schválení narovnání, které provádí soud, v přípravném řízení státní zástupce, je třeba souhlasu obviněného i poškozeného.

Na závěr je v § 12 odst. 2 písm. d) OdpŠk uvedeno, že právo na náhradu škody nevznikne, pokud je trestní stíhání zastaveno z důvodů uvedených ve zvláštním právním předpisu. Zákon přímo odkazuje na tento zvláštní předpis, kterým je trestní řád, konkrétně na § 172 odst. 2 TrŘ. Trestní stíhání může v tomto případě být zastaveno proto, že trest, k němuž může řízení vést, je zcela bez významu vedle trestu, který pro jiný čin byl obviněnému uložen nebo který ho podle očekávání postihne, nebo proto, že o skutku obviněného již bylo rozhodnuto jiným orgánem, kázeňsky, kárně anebo cizozemským soudem nebo úřadem. O zastavení trestního stíhání může být z uvedeného důvodu rozhodnuto státním zástupcem a po podání obžaloby soudem při předběžném projednání obžaloby, v hlavním líčení nebo i v odvolacím řízení. K zastavení trestního stíhání dojde i tehdy, bylo-li dosaženo názoru, že účelu trestního stíhání bylo již dosaženo. V potaz je třeba brát řadu okolností doprovázejících trestní stíhání, aby bylo řádně posouzeno, zda může skutečně dojít k jeho zastavení.[131]

V § 172 odst. 4 TrŘ je zakotvena možnost obviněného žádat podle § 11 odst. 3 TrŘ, aby bylo v řízení pokračováno i v případě zastavení trestního stíhání pro nedostatek souhlasu poškozeného.

## 3.6. Podmínky uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím

Zákon v § 8 odst. 3 OdpŠk stanoví podmínky, jež je třeba splnit pro uplatnění nároku na náhradu škody. Podle citovaného ustanovení zákona: *„Nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva*

[130] § 309 odst. 1 TrŘ.

[131] § 172 odst. 2 písm. c) TrŘ: „Státní zástupce může zastavit trestní stíhání, jestliže vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl dotčen, způsobu provedení činu a jeho následku, nebo okolnostem, za nichž byl čin spáchán, a vzhledem k chování obviněného po spáchání činu, zejména k jeho snaze nahradit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu, je zřejmé, že účelu trestního řízení bylo dosaženo.“

*poskytuje; takovým prostředkem se 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 právního řízení.“*

Takto kladené požadavky na poškozeného mají za cíl předcházet vzniku škody způsobené státem při výkonu veřejné moci a odpovídají obecné povinnosti v předcházení škodám. Použitím opravných prostředků má sám účastník ve své moci možnost zabránit vydání nezákonného rozhodnutí. Nebudou-li účastníkovi bránit žádné závažné důvody v tom, aby využil všech procesních prostředků, bude nerespektování výše požadovaného jednání chápáno v jeho neprospěch. Neuplatnění procesních prostředků je možné přičítat účastníkovi řízení k tíži, neboť je v jeho plné kompetenci, zda jich použije či nikoli. Stát bude odpovídat pouze tehdy, pokud účastníkovi byla způsobena škoda na základě nezákonného rozhodnutí, ačkoli účastník postupoval požadovaným způsobem.[132]

Současná právní úprava obsažená v zákoně č. 82/1998 Sb. novelizovaném zákonem č. 160/2006 Sb., účinným od 16. 3. 2006, vyžaduje po účastníkovi řízení dodržování přísnější prevenční povinnosti, než tomu bylo před uvedenou novelou. Předchozí právní stav ukládal účastníkovi povinnost využít pouze řádných opravných prostředků. Od 16. 3. 2006 je účastník povinen uplatnit i opravné prostředky mimořádné, s výjimkou návrhu na obnovu řízení.

Pravidlo vyčerpání procesních opravných prostředků nemůže být chápáno absolutně. Účastník je povinen uplatnit pouze ty procesní prostředky, které jsou dostupné a efektivní, resp. dostatečné k dosažení nápravy. V tomto směru je možno odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011.[133] Účastník tedy nebude nucen podávat opravný prostředek ani v tom případě, bude-li zjevně nepřípustný.

V úvodu § 8 odst. 3 OdpŠk je použito slovního spojení „případy zvláštního zřetele hodné“. Jedná se o výjimku z požadavku uplatnění procesních prostředků jako náležitosti pro vznik nároku na náhradu škody. Zákon však již blíže neupřesňuje, v čem mohou být případy zvláštního zřetele hodné spatřovány. Bude záležet na uvážení soudu. Jako příklad lze uvést ty případy, kdy se účastník dostal do nepříznivé finanční situace

[132] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 105.
[133] Nález ÚS ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10.

nebo se ocitl ve špatném zdravotním stavu. Z tohoto důvodu potom nebyl schopen opravný prostředek podat. V takovém případě nebude účastníkovi odepřena možnost dožadovat se nároku na náhradu škody. V příslušném soudním řízení bude však účastník, jakožto žalobce, nositelem důkazního břemene o těchto okolnostech zvláštního zřetele hodných, jež bude nutné před soudem prokázat.[134]

Specifickou otázkou, opět ve vztahu k vedení trestního stíhání, je, zda nárok na náhradu škody, vznikne tomu, kdo byl posléze obžaloby zproštěn anebo jehož trestní stíhání bylo zastaveno, jestliže nepodal stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání. Daná otázka byla řešena judikaturou Nejvyššího soudu i Ústavního soudu. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 8. 2009 dospěl k závěru, podle kterého takovou možnost připouští pouze v případech zvláštního zřetele hodných: *„Nejde-li o případ zvláštního zřetele hodný, soud přizná obviněnému, který byl v trestním řízení zproštěn obžaloby nebo proti němuž bylo trestní stíhání zastaveno, náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím jen tehdy, podal-li proti usnesení o zahájení trestního stíhání stížnost.“*[135]

Naproti tomu judikatura Ústavního soudu, která prošla určitým názorovým vývojem, dospěla k jinému závěru završenému nálezem pléna ze dne 6. 12. 2011, dle kterého judikatura Ústavního soudu (včetně nyní přijatého nálezu) totéž zákonné ustanovení za pomoci výkladu nejen gramatického interpretuje opačně, totiž že *„obviněnému náleží nárok na náhradu škody, i když nepodal stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání, ledaže by tu opět (v konkrétním případě) byly dány důvody hodné zvláštního zřetele pro nepřiznání náhrady škody.“*[136]

[134] Vojtek, P.: Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 106.
[135] Rozsudek NS ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 31 Cdo 3489/2007.
[136] Nález pléna ÚS ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09.

# 4. Nesprávný úřední postup

Druhou základní formou objektivní odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Pro posouzení, zda se jedná o tuto formu odpovědnosti státu, je rozhodné definovat, co se rozumí úředním, resp. nesprávným úředním postupem. Stejně tak je třeba poukázat na rozdíly mezi odpovědností za škodu z nezákonného rozhodnutí a za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, jakožto i na další odlišné předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Tyto a další aspekty nastiňuji v následujícím textu.

## 4.1. Předpoklady odpovědnosti státu z nesprávného úředního postupu

Zákonnou úpravu nesprávného úředního postupu nalezneme v hlavě druhé, oddíle třetím zákona č. 82/1998 Sb.

Tato forma odpovědnosti státu za činnost státních orgánů je odvozována od *„… jednání těch, kteří plní úkoly státních orgánů (…), tedy pracovníků těchto orgánů. Musí jít o osoby oprávněné úředně postupovat a o osoby skutečně úřední postup vykonávající.“* [137] Při jednání těchto osob musí jít o výkon státní moci.

Zákon, s výjimkou věty druhé a věty třetí § 13 odst. 1 OdpŠk, v nichž jsou definovány průtahy řízení, o nichž podrobněji pojednávám dále, nesprávný úřední postup nedefinuje. Vytvořit tuto definici by bylo obtížné, neboť by bylo nutné pod ni subsumovat řadu různorodých případů. Tomu koresponduje i důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., která přímo hovoří o záměru zákonodárce vyhnout se snaze o omezenou definici tohoto pojmu. Je tedy nutné opřít se o právní teorii. Ta za nesprávný považuje takový úřední postup, při kterém dochází k *„…porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to zejména takové, které nevede k vydání rozhodnutí.“*[138] Právními normami máme na mysli vedle zákonů i předpisy podzákonné povahy.

[137] Bičovský, J., Holub, M. Náhrada škody podle občanského, obchodního, pracovního a správního práva. Praha. Linde Praha a.s. 1995. s. 79.
[138] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 147.

Rozlišení mezi škodou způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem lze tedy spatřovat v tom, že ke vzniku škody způsobené nesprávným úředním postupem dojde při výkonu jiné činnosti státních orgánů než je činnost rozhodovací. Tím ovšem nelze vyloučit možnost, že k nesprávnému úřednímu postupu může dojít i v rámci rozhodovací činnosti státního orgánu. S přihlédnutím k právní teorii je třeba mít na zřeteli, že určující pro odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem je, že samotné úkony nesprávného úředního postupu nevedou k vydání rozhodnutí a jestliže k vydání rozhodnutí došlo, nesprávný úřední postup se v jeho obsahu bezprostředně neodrazí.[139] Ke stejným závěrům dospívá i judikatura, dle které rovněž rozhodovací činnost samu o sobě nelze hodnotit jako nesprávný úřední postup.[140]

Pro posouzení, o jakou z uvedených forem odpovědnosti státu za škodu se jedná, je důležité rozlišovat mezi činností státních orgánů přímo směřující k vydání rozhodnutí a nesprávným úředním postupem, ke kterému dochází jinou činností než rozhodovací. Bude-li orgán shromažďovat podklady pro rozhodnutí, hodnotit jednotlivé důkazy, právně posuzovat relevantní skutečnosti apod., jedná se o činnost přímo směřující k vydání rozhodnutí, neboť veškeré tyto úkony se odrazí ve vydaném rozhodnutí. Nárok na náhradu škody v tomto případě bude možné uplatnit jako náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, neboť případné nesprávnosti při výše uvedené činnosti směřující k vydání rozhodnutí se projeví v samotném obsahu rozhodnutí, které bude napadeno.[141]

V případě odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem odpovídá stát nejen za škodu způsobenou činností státních orgánů, ale také za škodu způsobenou činností notáře nebo soudního exekutora, jedná-li se o činnost těchto subjektů při výkonu veřejné moci definovanou v § 4 odst. 1 OdpŠk, která se podle § 4 odst. 2 OdpŠk považuje za úřední postup.

Nejen pro činnost notáře či soudního exekutora, ale rovněž tak pro stát jednající prostřednictvím státních orgánů platí, že aby se jednalo o odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, musí k nesprávnostem v postupu státních

[139] *Vojtek, P.*, Odpovědnost státu za škodu při činnosti justice v české republice. Jurisprudence. 2011. č.5, s. 35-39.
[140] Usnesení NS ze dne 25. 8. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1018/2007.
[141] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 147.

orgánů dojít v rámci výkonu veřejné moci. Pokud stát nejedná v rámci uplatňovaní veřejné moci, ale je účastníkem právního úkonu, který má soukromoprávní charakter, nebude se jednat o nárok na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem, a to i kdyby z takového úkonu soukromoprávní povahy škoda jinému vznikla. Příkladem takových úkonů, u nichž je odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem vyloučena, je nakládání státu se státním majetkem. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, odpovědnost státu podle OdpŠk za škodu vzniklou výkonem veřejné moci za škodu vzniklou v důsledku postupu a rozhodování při hospodaření s majetkem státu podle zákona č. 219/2000 Sb. výslovně vylučuje.

Z ustanovení § 13 odst. 2 OdpŠk vyplývá, že na rozdíl od nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, který může uplatnit pouze ten, kdo byl účastníkem řízení, ze kterého nezákonné rozhodnutí vzešlo, nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem může uplatnit i ten, kdo účastníkem řízení, ve kterém k nesprávnému úřednímu postupu došlo, nebyl, za předpokladu, že škoda, která poškozenému vznikla, je v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem.[142]

Naznačená příčinná souvislost mezi vzniklou škodou a nesprávným úředním postupem vyžaduje pečlivé uvážení. O příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem a vzniklou škodou nebude možno hovořit tam, *„…kde sice k nesprávnosti došlo, ovšem na výsledné újmě se podílela již jen nepřímo, zprostředkovaně a často jen v přesvědčení poškozeného, neboť bezprostřední příčinnou byla okolnost jiná.“*[143] Na vzniku škody se může podílet řada příčin. Proto je vždy třeba podle konkrétních okolností konkrétního příkladu *„… uplatnit princip gradace příčinných jevů a při zachování teorie adekvátnosti určit, zda následek má skutečně bezprostřední věcnou souvislost s tvrzenou příčinou.“*[144]

Právní teorie a praxe vymezují několik typických okruhů případů, při kterých dochází k nesprávnému úřednímu postupu. Okruh těchto případů, mezi které patří také

[142] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 159.
[143] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 158.
[144] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 158.

shora mnou uvedená činnost notářů a soudních exekutorů, uvádím dále několik dalších s tím, že v navazujících oddílech této kapitoly se podrobněji věnuji pouze problematice poškození cizí věci a neodůvodněných průtahů řízení.

V oblasti trestního práva se bude např. jednat o situace, kdy nebude dostatečně zabezpečen majetek osoby, která byla vzata do vazby a na jejímž majetku z tohoto důvodu vznikla škoda, dále o případ, kdy bude odsouzený ponechán ve výkonu trestu odnětí svobody delší dobu, než jaká odpovídá uložené výši, popř. jestli odsouzený vykonal trest odnětí svobody, ačkoli se na jeho osobu vztahovala amnestie (popř. milost).

Z civilního práva lze uvést příklad, kdy chybným postupem státního orgánu nezletilé dítě přišlo o výživné, byl-li tento státní orgán jeho opatrovníkem aj.[145]

Právní teorie i soudní praxe rovněž tak dovodily, že ke škodě způsobené nesprávným úředním postupem může dojít též vyznačením doložky právní moci na rozhodnutí, které není dosud pravomocné.[146]

## 4.2. Poškození cizí věci

Nesprávný úřední postup je spatřován v tom, že k poškození věci dojde během doby, kdy byla poškozenému subjektu odňata příslušným orgánem, např. celním úřadem. Stát pochybil tehdy, pokud odňatou věc dostatečně nezabezpečil před zničením, ztrátou a jiným poškozením. Obecně bude stát odpovídat tehdy, pokud dojde k poškození věci při samotném provádění úkonu. Věc bude např. rozbita při jejím převozu.

Zůstaneme-li u celního zajištění věci, zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, v ustanovení § 312 odst. 1 ukládá povinnost zajištěnou věc vrátit oprávněné osobě, jestliže věc již není třeba k dalšímu řízení a jestliže nepřichází v úvahu její prodej, propadnutí nebo zabrání v řízení o správním deliktu. Lze rozumně očekávat, že by věc měla být vrácena ve stejném stavu, v jakém byla zajištěna. Proto je třeba brát zřetel na povahu věci a dle toho zajistit odpovídající podmínky pro její uskladnění. Např.

[145] Pokorný, M., Hochmann, J., Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním. 3. Aktualizované vydání. Praha: Linde Praha a.s. 2008. s. 65.
[146] např. rozsudek NS ze dne 18. 1. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1549/99 nebo rozsudek NS ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4035/2009.

zajištěný nábytek by neměl být uskladněn v nechráněných prostorách, aby nepodlehl povětrnostním vlivům.[147]

Obdobně se bude postupovat při vydání a odnětí věci důležité pro trestní řízení i při zabezpečení majetku osob vzatých do vazby.

Odlišnou bude ta situace, kdy zákon nestanoví povinnost odebranou věc jejímu vlastníkovi následně vrátit. Může se jednat např. o výkon rozhodnutí, v jehož rámci dochází k vyklizení bytu, kdy ze zákona vyplývá povinnost předat tyto věci vlastníkovi hned po vyklizení a není-li to možné, dát je do úschovy. Stát bude odpovídat za škodu, která na vyklizených věcech vznikla do doby, než budou uskladněny. Státu se *„... žádná další povinnost vůči vlastníku věcí (...) neklade, naopak je to povinný (vlastník), kdo si musí věci vyzvednout, jinak mu dokonce hrozí jejich prodej.“*[148]

## 4.3. Neodůvodněné průtahy řízení

Jak je konstatováno výše, průtahy řízení jsou definovány ve větě druhé a větě třetí ustanovení § 13 odst. 1 OdpŠk. Otázka neodůvodněných průtahů v řízení, resp. prodlužování doby řízení je jedním z aktuálních problémů, s nímž je nesprávný úřední postup spojován. JUDr. Vojtek uvádí: *„Za nesprávný úřední postup, vedoucí k odpovědnosti státu, je třeba považovat i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, nebo není-li tato lhůta stanovena, ve lhůtě přiměřené, odpovídající složitosti, skutkové a právní náročnosti projednávané věci.“*[149]

Při aplikaci ustanovení § 13 odst. 1 OdpŠk v části týkající se průtahů řízení je třeba vycházet z čl. 5 a 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“). Ustanovení čl. 6 EÚLP je považováno za základní pilíř práva na spravedlivý proces, kam bezpochyby spadá i právo účastníka na projednání jeho sporu v přiměřené lhůtě. Ve vnitrostátní úpravě je právo na spravedlivý proces zakotveno v LZPS, která v čl. 38 odst. 2 stanoví právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Toto vymezení je ve srovnání s čl. 6 EÚLP užšího rozsahu, neboť se zaměřuje „pouze“ na

[147] Vojtek, P.: Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury. Soudní rozhledy. 2005. č.6, s. 205.
[148] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 153.
[149] *Vojtek, P.*, Odpovědnost státu za škodu při činnosti justice v če.ské republice. Jurisprudence. 2011. č.5, s. 35-39.

zbytečné průtahy, kdežto EÚLP hodnotí celkovou délku dosavadního proběhnuvšího řízení.

Neodůvodněné průtahy řízení se mohou dotknout rozhodování sporů v civilním řízení, resp. všech řízení o věcech patřících do pravomoci soudů, řízení v trestních věcech a nelze opomenout ani řízení správní, i když se nejedná o řízení před orgány aplikujícími soudní moc. Účastníkovi nemůže být k tíži kladena povinnost primárně se ve své záležitosti obrátit na správní orgán, např. stavební úřad. Tehdy se ještě nejedná o spor. Pokud však účastník s rozhodnutím příslušného orgánu není spokojen, má možnost obrátit se na soud. Zde se bude již jednat o řízení týkající se přímo vzniklého sporu.[150] Jako porušení práva občana na vyřízení jeho věci v přiměřené lhůtě se hodnotí i takový postup, nerespektuje-li orgán veřejné moci při rozhodování vlastní interní předpisy o lhůtách pro vyřízení věci.[151]

Skutečnost, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, bude nejsnáze prokazatelná v rámci těch řízení, kde zákon výslovně stanovuje lhůtu pro provedení úkonu, resp. vydání rozhodnutí. Ve stručnosti je možno uvést několik příkladů. V občanském soudním řízení je konkrétní lhůta stanovena např. pro rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření (§ 75c odst. 2 OSŘ). Tentýž zákon obsahuje i povinnost soudu rozhodnout přednostně a s největším urychlením o určení, zda je třeba souhlasu rodičů dítěte k jeho osvojení (§ 180a odst. 4 OSŘ). Totožný požadavek na rozhodnutí v konkrétní lhůtě zakotvuje i § 200u odst. 1 OSŘ upravující řízení o propuštění cizince ze zajištění. Trestní řízení obsahuje limitující lhůtu např. pro rozhodování o výši náhrady a odměny tlumočníka, o znalečném a o výši odměny a náhrady hotových výdajů obhájce či ustanovení zmocněnce poškozeného (§ 29 odst. 2, § 111 odst. 2, § 151 odst. 3,6 TrŘ).[152] Z oblasti správního soudnictví uvádím příklad v podobě § 49 SpŘ, jenž stanovuje lhůtu pro rozhodnutí ve věci samé.

Stanovení lhůt pro učinění úkonu nebo vydání rozhodnutí bývá v právních předpisech spíše výjimečné. Konkrétní okolnosti jednotlivých projednávaných případů se budou vždy lišit stejně jako jejich složitost, proto není možné stanovit dobu pro jejich projednání. Ustanovení § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk předpokládá, že aby se nejednalo o

[150] Schorm, V. A. Právo na přiměřenou délku řízení podle Evropské úmluvy o lidských právech. In: Valachová, K., Kadečka, S., Kliková, A., (eds.) Nečinnost ve veřejné právě. Kancelář veřejného ochránce práv v nakladatelství Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 29.
[151] Usnesení NS ze dne 8. 7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2787/2010
[152] Vojtek, P.: Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury. Soudní rozhledy. 2005. č.6, s. 209.

nesprávný úřední postup, musí být úkon učiněn nebo rozhodnutí vydáno v tzv. přiměřené lhůtě. Východiskem pro výklad toho, co je třeba rozumět přiměřenou lhůtou, jsou výše zmiňované články 5 a 6 EÚLP a rovněž tak čl. 38 odst. 2 LZPS. Budeme-li tedy hodnotit správnost úředního postupu, resp. to, zda úkon byl učiněn nebo rozhodnutí vydáno v přiměřené lhůtě, bude měřítkem správnosti *„…splnění zásady rychlosti soudního řízení, která zakládá významné právo účastníka, aby jeho věc byla soudem projednána a bylo o ní rozhodnuto bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě.“*[153]

Zásadu rychlosti řízení je však třeba aplikovat objektivně. Rychlé projednání případu nesmí být na úkor spolehlivému zjištění skutkového stavu a pečlivému právnímu posouzení. Budeme-li tedy posuzovat, zda se skutečně jednalo o nesprávný úřední postup, je třeba zohlednit úměrně délku řízení ke složitosti projednávané věci.[154]

K průtahům v řízení může dojít jednak na základě činnosti soudce, jehož nezodpovědný přístup mohl vést k nesprávnému úřednímu postupu, tak i v důsledku nedostatku pracovního personálu, popř. materiálního vybavení soudu. V prvém případě hovoříme o důvodech subjektivních, ve druhém o objektivních.[155] Ke stejnému závěru došla i judikatura Ústavního soudu svým nálezem ze dne 14. 9. 1994, ze kterého vyplývá, že není-li organizace soudnictví v souladu s principy zakotvenými v LZPS a EÚLP, případné nedostatky v tomto směru nemohou být přičítány k tíži občanům, kteří očekávají, že jim bude poskytnuta soudní ochrana v souladu s jejich právy v přiměřené době.[156]

Důsledkem nesprávného úředního postupu spočívajícího v průtazích řízení může být vznik materiální tak nemateriální újmy. V případě materiální škody se v důsledku nepřiměřených průtahů, ať již v řízení před soudem nebo jiným orgánem, bude pravděpodobně jednat převážně o škodu v podobě ušlého zisku, např. jestliže průtahy v řízení způsobí, že poškozený nemohl provozovat své zařízení v důsledku neopodstatněného zdržení vydání kolaudačního rozhodnutí. Pokud byl poškozený nucen vynaložit další náklady na udržení své provozovny, ačkoli mu nebyla dosud způsobilá přinášet žádný zisk, vznikne mu vedle ušlého zisku i skutečná škoda v podobě těchto zbytečných nákladů.

---

[153] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 150.
[154] Rozhodnutí ÚS ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. I. ÚS 641/04.
[155] Vojtek, P.: Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury. Soudní rozhledy. 2005. č.6, s. 209.
[156] Nález ÚS ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94.

Úprava formy a rozsahu náhrady nemateriální škody je zakotvena v § 31a OdpŠk zavedeného novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb. Charakteristické pro náhradu nemateriální škody způsobené nesprávným úředním postupem spočívajícím v průtazích řízení je, že v ustanovení § 31a odst. 3 OdpŠk stanoví konkrétní kritéria pro posouzení jak vzniku nároku na náhradu škody jako takového, tak také pro jeho možný rozsah.

Vzhledem k významu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, které s průtahy řízení úzce souvisí, se této problematice v další části mé diplomové práce věnuji podrobněji.

# 5. Uplatnění nároku na náhradu škody, způsob a rozsah náhrady škody

Oddíl čtvrtý zákona č. 82/1998 Sb. upravuje postup poškozeného pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené státem při výkonu veřejné moci.

V případě škody způsobené nezákonným rozhodnutím jsou ve smyslu ustanovení § 7 OdpŠk poškozenými: *„… účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda.“* Účastníkem řízení je třeba rozumět účastníka řízení dle občanského soudního řádu, který obsahuje tři definice účastníků (§ 90, § 94 odst. 1, § 94 odst. 2 OSŘ), strany podle trestního řádu (§ 12 odst. 6 TrŘ) či definované účastníky dle správních předpisů (např. § 27 SpŘ). Zvláštní úpravu účastníků má dále např. v § 14 odst. 1 zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

Za účastníky řízení tak, jak je má na mysli ustanovení § 7 OdpŠk, je třeba považovat vedle účastníků řízení o věci samé i další osoby. *„Shodně pro všechny druhy řízení platí, že vedle účastníků řízení o věci samé, jíž se rozumí věc, která je předmětem, pro nějž se řízení vede, bude za účastníky, jak je má na mysli § 7 OdpŠk, třeba považovat i další osoby (…), o jejichž právech a povinnostech se v určité dílčí fázi rozhoduje, anebo osoby, které jsou oprávněny v určité fázi řízení činit návrhy či podávat opravné prostředky.“*[157] Takovými dalšími osobami ve smyslu komentáře k OSŘ patří např. svědci, znalci, tlumočníci a ti, kterým soud uložil při dokazování nějakou povinnost. Dále také příbuzní obžalovaného, léčebné ústavy, výchovná zařízení apod.[158]

Ochrana poškozeného v řízení je posílena i ustanovením § 7 odst. 2 OdpŠk, které právo na náhradu škody přiznává i tomu, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoli s ním tak jednáno být mělo. Skutečnost, zda daná osoba tedy je nebo není účastníkem, se bude řídit tím, co označují příslušné procesní předpisy.

Jelikož platí, že odpovědnost za škodu způsobenou trestním stíháním, které neskončilo pravomocným odsuzujícím rozsudkem, je považována za odpovědnost z nezákonného rozhodnutí, bude se úprava § 7 OdpŠk vztahovat i na tyto případy.

---

[157] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 90.

[158] Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 616.

Došlo-li ke vzniku škody v důsledku rozhodnutí o vazbě, ochranném opatření nebo trestu, má právo na náhradu škody ten, na němž byla vazba (§ 9 odst. 1 OdpŠk), ochranné opatření (§ 11 OdpŠk) nebo trest (§ 10 odst. 1 OdpŠk) zcela nebo z části vykonán.

Byla-li škoda způsobena nesprávným úředním postupem, má podle § 13 odst. 2 OdpŠk právo na náhradu škody ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem škoda způsobena, aniž by musel být účastníkem řízení, z něhož mu škoda vzešla.

Ustanovení § 27 OdpŠk[159] dále zakotvuje právo nárok pozůstalých na náhradu nákladů na výživu po poškozeném, který zemřel v důsledku výkonu státní moci nebo výkonu pravomoci územních celků v samostatné působnosti, a dále nárok osob, které vynaložily náklady spojené s léčením zemřelého poškozeného nebo náklady jeho pohřbu. Tyto osoby nebývají účastníky řízení a právo na náhradu škody by jim tedy jinak bez této výslovné úpravy nenáleželo.[160]

## 5.1. Předběžné projednání nároku a uplatnění nároku u soudu

Nárok na náhradu škody způsobené státem při výkonu veřejné moci je třeba dle § 14 odst. 1 OdpŠk uplatnit u ústředního úřadu uvedeného v § 6 OdpŠk. Smysl tohoto uplatnění nároku označovaného jako předběžné uplatnění nároku je spatřován v možnosti, aby *„… úřad uvedený v § 6 OdpŠk nárok posoudil a v případě jeho opodstatněnosti jej uspokojil, čímž je možné předejít řadě zbytečných soudních sporů.“*[161]

Jeho cílem je bezpochyby snaha zamezit zbytečnému sporu před soudem, shledá-li ústřední orgán nárok důvodným a poškozenému jej přizná.

Zákon pamatuje i na situaci, kdy bude nárok uplatněn u úřadu, který není příslušný. Podle § 14 odst. 2 OdpŠk postoupí tento úřad žádost poškozeného

[159] § 27 OdpŠk: „Právo na náhradu nákladů na výživu mají pozůstalí (§ 448 ObčZ) po poškozeném, který zemřel v důsledku výkonu státní moci nebo výkonu pravomocí územních celků v samostatné působnosti. Ti, kdo vynaložili náklady spojené s jeho léčením a náklady pohřbu, mají právo na náhradu těchto nákladů (§ 449 ObčZ).“

[160] Červená, R., Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. č. 8. 1998, s. 38.

[161] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 183.

příslušnému úřadu a účinky předběžného uplatnění nároku poškozeným jsou zachovány.

Předběžné projednání nároku u ústředního orgánu podle § 14 OdpŠk je zákonnou podmínkou, bez které nelze uplatnit tento nárok před soudem, jak vyplývá z § 14 odst. 3 OdpŠk. Nejedná se však o podmínku absolutní. Předběžné projednání *„… není hmotněprávní podmínkou úspěšnosti žaloby a nesplnění uvedené podmínky není důvodem k věcnému rozhodnutí tak, že by žaloba byla z tohoto důvodu zamítnuta.“*[162] Nesplnění předběžného uplatnění nároku lze chápat jako odstranitelný nedostatek podmínky řízení. Podle § 103 OSŘ je soud povinen po celou dobu řízení přihlížet k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé a půjde-li o nedostatek odstranitelný (§ 104 odst. 2 OSŘ), kterým je i absence předběžného uplatnění nároku, učiní soud vhodná opatření k jeho nápravě.[163]

K tíži poškozeného nebude přičítána ani ta skutečnost, kdy svůj nárok předběžně neuplatní u ústředního orgánu, jestliže je již předem evidentní odmítavý postoj tohoto příslušného orgánu a je zřejmé, že nároku poškozeného nevyhoví. V takovém případě tedy není třeba *„… na splnění této podmínky lpět, a nelze proto považovat za pochybení, jestliže soud po uvážlivém posouzení všech těchto okolností rozhodne o nároku věcně, aniž by byl předběžně projednán.“*[164]

Uplatní-li poškozený nárok na náhradu škody u ústředního orgánu, není třeba zahajovat žádné formální řízení. Ústřední orgán vystupuje v roli rovnoprávného subjektu, který zastupuje stát. *„Projednávání uplatněného nároku proto není řízením a nekončí rozhodnutím.“*[165] Zákon nestanovuje ani žádné náležitosti podání, kterým poškozený nárok uplatní. Uplatnění nároku by však mělo obsahovat jasný popis skutečnosti, ve které poškozený spatřuje pochybení státu, popis vzniklé škody a stejně tak tvrzení o příčinné souvislosti. Poškozený si také sám vyčíslí požadovanou náhradu škody.

---

[162] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 186.
[163] Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 670.
[164] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 186.
[165] Červená, R., Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998. č. 8, s. 31.

Důležitým důsledkem předběžného uplatnění nároku je stavení promlčecí doby, která podle § 35 OdpŠk ode dne tohoto uplatnění nároku do doby jeho projednání příslušným orgánem, nejdéle však po dobu šesti měsíců, neběží.

Od uplatnění nároku na náhradu škody u ústředního orgánu počíná běžet ve smyslu § 15 odst. 1 OdpŠk lhůta šesti měsíců, ve které je ústřední orgán *„… povinen věc projednat a rozhodnout o tom, zda škodu nahradí.“*[166] Běh šestiměsíční lhůty je započat i tehdy, pokud ústřední orgán poškozenému nesdělí odmítavé stanovisko.[167]

Přizná-li ústřední orgán uplatněný nárok na náhradu škody, je třeba v této šestiměsíční lhůtě škodu též nahradit. Zákon č. 82/1998 Sb. tak výslovně stanovuje lhůtu splatnosti, a proto se neuplatní ustanovení § 563 ObčZ, podle kterého by jinak povinnost splnit dluh, v daném případě nahradit škodu, byla vázána k prvnímu dni následujícímu po uplatnění nároku na náhradu škody. Stát se tak ocitá v prodlení teprve marným uplynutím uvedené šestiměsíční lhůty. Po jejím uplynutí vzniká poškozenému vůči státu nárok na úrok z prodlení.

Pokud nárok poškozeného na náhradu škody není v uvedené lhůtě šesti měsíců plně uspokojen, může se poškozený domáhat náhrady škody u soudu (§ 15 odst. 2 OdpŠk). Pokud by stát plnil poškozenému na základě předběžného projednání nároku jen částečně, nemá takové plnění charakter rozhodnutí o nároku ani dohody účastníků o něm.[168]

Nárok na náhradu škody se uplatňuje u okresního soudu jako soudu věcně příslušného. Otázky příslušnosti soudu či náležitosti žaloby se řídí příslušnými ustanoveními občanského soudního řádu.

## 5.2. Způsob a rozsah náhrady škody

Zákon upravuje způsob a rozsah náhrady škody v § 27 až § 31a OdpŠk. Nahrazuje se skutečná škoda a rovněž tak i ušlý zisk. Podle § 26 OdpŠk se pro obecné vymezení pojmů skutečné škody a ušlého zisku a rozsahu jejich náhrady použijí

[166] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 187.
[167] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 184.
[168] Ze závěrů občanskoprávního kolegia NS Československé republiky „K výkladu po novelizaci občanského práva v roce 1982“, sp. zn. Cpj 51/84.

ustanovení občanského zákoníku. Spočívá-li ušlý zisk ve ztrátě na výdělku, řídí se způsob jeho určení ušlého zisku ustanoveními § 28 až § 30 OdpŠk.

Jak již bylo uvedeno výše, ustanovení § 27 OdpŠk upravuje nárok pozůstalých po poškozeném na náhradu nákladů na výživu a nároky těch, kdo vynaložili náklady spojené s léčením zemřelého poškozeného a s jeho pohřbem.

### 5.2.1. Náklady řízení

Zákon č. 82/1998 Sb. obsahuje i podrobnou úpravu nároku poškozeného na náhradu nákladů řízení (§ 31 OdpŠk). Poškozený má právo na náhradu těch nákladů, které účelně vynaložil na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu nesprávného úředního postupu.[169] Součástí nákladů řízení jsou náklady zastoupení zahrnující účelně vynaložené hotové výdaje a odměnu za zastupování, která se určuje podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to pouze ve výši mimosmluvní odměny advokáta. Podmínkou přiznání nároku na náhradu nákladů je, že jde o náklady vynaložené účelně. Posouzení, zda jde o účelně vynaložené náklady, bude vždy záviset na konkrétních okolnostech dané věci. Je-li uplatněn nárok na náhradu škody z rozhodnutí o vazbě, trestu či ochranném opatření, zahrnují se do náhrady škody i náklady řízení, ve kterém došlo k zastavení trestního stíhání, zproštění obžaloby nebo postoupení věci jinému orgánu.[170]

Náhradu nákladů může poškozený uplatnit jen tehdy, jestliže neměl možnost učinit tak v průběhu řízení na základě procesních předpisů, nebo jestliže mu náhrada takto již nebyla přiznána.[171]

Zákon v § 31 odst. 4 OdpŠk vyloučil právo na náhradu nákladů spojených se zastoupením, které vznikly v souvislosti s projednáváním uplatněného nároku u příslušného úřadu, neboť v těchto případech se nejedná o řízení jako takové. Projednání nároku před příslušným ústředním orgánem je neformálním občanskoprávním jednáním.

---

[169] § 31 odst. 1 OdpŠk.
[170] Červená, R., Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998. č. 8, s. 38.
[171] § 31 odst. 2 OdpŠk.

### 5.2.2. Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu

Zákonem č. 160/2006 Sb. byl do zákona č. 82/1998 Sb. ustanovením § 31a nově začleněn institut náhrady nemajetkové újmy, za kterou stát na základě § 1 odst. 3 OdpŠk za zákonem stanovených podmínek rovněž odpovídá, který směřuje především do oblasti nesprávného úředního postupu spočívajícího v průtazích soudního a správního řízení.[172] Vydání nezákonného rozhodnutí, zejména nezákonného rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, či nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřených průtazích řízení, mohou znamenat významný zásah do lidské integrity. Nepřiměřené průtahy v řízení mohou poškozené osobě přinést dlouhodobou nejistotu ve věci, o níž je rozhodováno. Výkon vazby, trestu odnětí svobody či ochranného opatření je přímým zásahem do lidské svobody. Pro dané případy zákon zakládá nárok na tzv. přiměřené zadostiučinění, který není podmíněn tím, že by poškozenému současně musela vzniknout majetková újma ať již ve formě skutečné škody či ve formě ušlého zisku.

Přiměřeným zadostiučiněním lze rozumět takové, které je *„…způsobilé kompenzovat vznik nemajetkové újmy, a to bez ohledu na to, zda zároveň vznikla škoda (skutečná škoda, ušlý zisk či odškodnitelná újma na zdraví.“*[173] Nemajetková újma vzniká nezávisle na újmě majetkové, a proto je i nárok na její odškodnění uplatnitelný nezávisle na majetkové škodě.

Zatímco majetková škoda se podle § 442 odst. 2 ObčZ hrazena v penězích (peněžitá náhrada je upřednostněna před naturální restitucí), podle ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk je peněžitá náhrada nemateriální újmy zásadně až subsidiárním způsobem poskytnutí zadostiučinění a bude poskytnuta teprve tehdy, nebylo-li možné nemajetkovou újmu nahradit jinak, přičemž samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující prostředek nápravy. Co se týče konstatování porušení práva jako prostředku nápravy, k tomu může dojít např. již v samotném řízení.

Jiná forma náhrady nemajetkové újmy může spočívat např. v omluvě orgánu státu za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci[174] V případě trestního řízení, ve

[172] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 281.
[173] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 282.
[174] Usnesení NS ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3671/2008.

kterém byly shledány neodůvodněné průtahy, může jiná forma náhrady spočívat ve zmírnění trestu ukládaného přímo v probíhajícím řízení. Dojde-li však soud k závěru, že bude uložen mírnější trest, je podmínkou, že v *„… rozsudku trestního soudu musí být výslovně uvedeno, že uložený trest je mírnější právě proto, že soud přihlédl k okolnosti nepřiměřeně dlouhého řízení, nebo to z něj musí alespoň nezpochybnitelně vyplývat.“*[175] Stejně tak musí být jasné, o jakou část byl trest z důvodu průtahů řízení zkrácen. Na nutnost kompenzovat porušení práva spočívajícího v nepřiměřené délce trestního řízení je poukazováno i v judikatuře Ústavního soudu.[176]

Bude-li náhrada nemajetkové újmy poskytována v penězích, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění k závažnosti vzniklé újmy a okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo.[177] Samotné posouzení bude úkolem soudu. Vždy bude třeba brát zřetel na majetkové i osobní vztahy poškozeného, jaký měla nemajetková újma dopad na jeho pověst, dosavadní způsob života apod. Poškozený je stejně jako u majetkové újmy nositelem důkazního břemene i v případě újmy nemajetkové.

Ustanovení § 31a odst. 3 OdpŠk vymezuje hlediska, k nimž je třeba přihlížet při posuzování existence nároku a náhradu nemajetkové újmy a rozsahu této náhrady v případě nesprávného úředního postupu podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí OdpŠk, resp. podle § 22 odst. 1 věty druhé a třetí OdpŠk v případě odpovědnosti územně samosprávných celků v samostatné působnosti, tedy v případě neodůvodněných průtahů, kdy byla porušena povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené, případně přiměřené lhůtě. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se v tomto případě přihlíží zejména k celkové délce řízení, jeho složitosti, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, k postupu orgánů veřejné moci během řízení a k významu předmětu řízení pro poškozeného. Výčet těchto kritérií je demonstrativní, a proto není vyloučeno, aby se přihlédlo i k jiným okolnostem.

[175] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 286.
[176] Nález ÚS ze dne 6. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 535/2003 a nález ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04.
[177] § 31a odst. 2 věta druhá OdpŠk.

## 5.3. Regresní úhrady

*„Smyslem regresní úhrady je podle důvodové zprávy zajistit, aby důsledky způsobené škody či nemajetkové újmy dopadly na ty subjekty, jež ji skutečně způsobily svou činností, ačkoli poškozenému škodu nahradil či zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu v penězích poskytl stát, který za ni podle právní úpravy odpovídá.“*[178] Regresní úhrady připadají v úvahu pouze tehdy, byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a byla-li skutečně uhrazena. Jejich zákonnou úpravu nalezneme v § 16 - § 18 OdpŠk, resp. v § 23- § 24 OdpŠk, jedná-li se o odpovědnost územně samosprávných celků v rámci samostatné působnosti.

Stát je podle zákona č. 82/1998 Sb. generálním subjektem odpovídajícím za škodu. Zákonem je mu ale dána možnost požadovat úhradu (regres) na úředních osobách (§ 3 písm. b) OdpŠk), pokud škodu způsobily, popř. na územních samosprávných celcích (§ 3 písm. c) OdpŠk).[179] Zákon regresní nárok vůči těmto subjektům zakotvuje v § 16 odst. 1 OdpŠk. *„Možnost požadovat regresní úhradu od státních orgánů zákon vyloučil, protože takové platby by představovaly pouze přelévání peněz v rámci státního rozpočtu a neplnily by svůj účel.“*[180]

Regresní úhrada stojí na principu subjektivní odpovědnosti za škodu. Stát proto může regresní úhradu úspěšně požadovat pouze tehdy, byla-li zaviněna porušením právní povinnosti (§ 18 odst. 1 OdpŠk). Zákon nepožaduje konkrétní formu zavinění, a proto postačí zavinění ve formě nevědomé nedbalosti. Stát je povinen zavinění prokázat (§ 18 odst. 2 OdpŠk).

Nejsou vyloučeny ani ty případy, kdy byla škoda způsobena porušením právní povinnosti více osob (§ 18 odst. 3 OdpŠk). Výše jejich jednotlivých regresních úhrad se bude odvíjet od míry účasti na vzniklé škodě, kterou tyto osoby porušením svých povinností způsobily. Budou-li však dány odůvodněné případy, může soud rozhodnout, že tyto osoby odpovídají společně a nerozdílně, tzv. solidárně.

---

[178] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 202.

[179] Dvořák, J., Švestka, J. a kol. Občanské právo hmotné 2, 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, str. 484.

[180] Červená, R., Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie. 1998. č. 8, s. 32.

Do pravomoci soudu spadá i oprávnění výši regresní úhrady snížit vzhledem k majetkovým poměrům povinného subjektu a ke způsobu, jakým ke škodě došlo. Snížení regresní úhrady však zákon vylučuje v případě úmyslného způsobení škody.[181]

Ustanovení § 18 odst. 6 OdpŠk přiznává osobě, proti níž byl uplatněn regresní nárok, právo uplatnit vůči subjektu, který po ní regresní úhradu požaduje, všechny námitky, které tato osoba mohla uplatnit vůči poškozenému v řízení o náhradě škody.

## 5.4. Promlčení nároku

Zákon č. 82/1998 Sb. upravuje promlčení náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem v ustanoveních § 32 až 35 OdpŠk. Tato zákonná úprava nic nemění na obecné podstatě promlčení ve smyslu obecných ustanovení občanského zákoníku (§ 100 a násl. ObčZ), která spočívá v tom, že pokud poškozený nevykonal právo podáním žaloby ve stanovené promlčecí lhůtě u soudu a stát vznese námitku promlčení, je důsledkem uplatnění námitky promlčení zánik nároku na náhradu škody podle OdpŠk, nikoli práva samotného. Právo tedy nadále trvá, není však nadále vynutitelné.

Zákon č. 82/1998 Sb. obsahuje zvláštní úpravu promlčení týkající se počátku a délky promlčecích lhůt.

Ustanovení v § 32 OdpŠk upravuje subjektivní promlčecí dobu pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem. Tato subjektivní promlčecí doba je stanovena ve shodě s obecnou promlčecí dobou podle ObčZ v délce tří let a počíná běžet ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Je-li podmínkou pro uplatnění práva na náhradu škody zrušení rozhodnutí, tedy jde-li o náhradu škody ve formě nezákonného rozhodnutí, běží tato promlčecí doba ode dne doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí.[182] V daném případě je tomu tak proto, že zrušením nezákonného rozhodnutí nemůže poškozený nárok na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím uplatnit.

V ustanovení § 32 odst. 2 OdpŠk je upravena objektivní promlčecí doba v případě škody způsobené nezákonným rozhodnutím v délce deseti let a počínající

[181] § 18 odst. 5 OdpŠk.
[182] § 32 odst. 1 OdpŠk.

běžet ode dne, kdy poškozenému bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí. Tato objektivní promlčecí doba je kombinována se subjektivní tříletou promlčecí dobou uvedenou v § 32 odst. 1 OdpŠk. Platí přitom obecný vzájemný vztah, že tyto lhůty běží nezávisle na sobě a k promlčení dochází, jakmile uplyne jedna z nich. Nelze přitom vyloučit ani to, aby objektivní promlčecí doba i přes svou délku v případě zdlouhavého řízení uplynula dříve, než započne běh subjektivní promlčecí doby.[183] Toto ustanovení o objektivní promlčecí době se však nepoužije v případě nároku na náhradu škody na zdraví, kdy platí jen uvedená subjektivní promlčecí doba.

Zvláštní úprava je věnována promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy. Pro promlčení tohoto nároku zákon v ustanovení § 32 odst. 3 OdpŠk stanovuje subjektivní promlčecí dobu v trvání šesti měsíců počínající běžet ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen.[184] Opět pro vzájemný vztah těchto lhůt platí, že běží nezávisle na sobě a k promlčení dojde, jakmile jedna z nich uplyne. Druhá věta § 32 odst. 3 OdpŠk zakotvuje navíc zvláštní úpravu pro případ, že jde o nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku nesprávného úředního postupu spočívajícího v nepřiměřených průtazích řízení. V daném případě neskončí promlčecí doba (subjektivní i objektivní) dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo.

Opětovně připomínám, že na nárok na náhradu škody způsobené trestním stíháním, které neskončilo pravomocným odsouzením, se hledí, jako na nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Jelikož v tomto případě není vyžadována podmínka zrušení rozhodnutí, je třeba samostatně určit počátek běhu subjektivní doby. K tomu se vyjádřil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 28. 1. 2010: *„Subjektivní promlčecí doba pro uplatnění nároku na náhradu škody, (...), počíná běžet od okamžiku, kdy obžalovanému (obviněnému) bylo oznámeno rozhodnutí, jímž byl zproštěn obžaloby nebo jímž bylo trestní stíhání zastaveno.“*[185]

Zvlášť je upraveno promlčení náhrady škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření (§ 33 OdpŠk). Zákon v tomto případě stanoví dvouletou promlčecí dobu, která je objektivní promlčecí dobou a která počíná běžet ode dne, kdy

[183] *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 325.
[184] § 32 odst. 3 OdpŠk.
[185] Rozsudek NS ze dne 28. 1. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4705/2007.

nabylo právní moci zprošťující rozhodnutí, rozhodnutí, jímž bylo trestní řízení zastaveno, zrušující rozhodnutí, rozhodnutí, jímž byla věc postoupena jinému orgánu, nebo rozhodnutí odsuzující k mírnějšímu trestu.

K promlčení nároku se vztahuje i § 35 OdpŠk, který upravuje tzv. stavení promlčecí doby po dobu předběžného projednání nároku. K této otázce se vyjadřuji již shora v části 6.1. pojednávající o předběžném projednání nároku.

# Závěr

Jak jsem již uvedla v úvodu diplomové práce, odpovědnost za škodu patří k nejzákladnějším institutům soukromého i veřejného práva vůbec. Tématem práce je odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem jakožto zvláštní druh občanskoprávní odpovědnosti. Stát je subjektem s mocenským postavením, který ve většině právních vztahů vystupuje v nadřazeném postavení ke slabšímu subjektu. Dle mého názoru je velmi důležité, aby právě odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci byla podrobně upravena zákonem, neboť dostatečná zákonná úprava zaručí slabším subjektům ochranu jejich práv.

Institut odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je komplexně upraven v zákoně č. 82/1998 Sb. Osobně považuji tuto zákonnou úpravu za přehlednou a poskytující dostatečnou právní záruku fyzickým a právnickým osobám uplatňujícím svůj nárok na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci vůči státu. Při psaní diplomové práce se však na několika místech nabídla úvaha, zda by nebylo vhodné specifickou úpravu pojmout odlišně či podrobněji. Níže nabízím několik svých tezí.

První možnou úvahou je zakotvení odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci v občanském zákoníku. Tento zvláštní druh odpovědnosti je upraven speciálním zákonem č. 82/1998 Sb., avšak občanský zákoník jako obecný občanskoprávní předpis ji ve svém výčtu případů zvláštní odpovědnosti za škodu neuvádí a nepočítá s tím ani nový občanský zákoník účinný od 1. 1. 2014. V minulosti ale tento druh odpovědnosti byl do obecného občanskoprávního předpisu začleněn tehdy platným § 426 ObčZ, který zakotvoval odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, avšak její úpravu odkazoval na zvláštní předpis. Ustanovení tehdy platného § 426 ObčZ bylo zrušeno zákonem č. 58/1969 Sb. Já jsem však toho názoru, že by bylo vhodné tento zvláštní druh odpovědnosti za škodu do občanského zákoníku opět zahrnout, neboť příslušný odpovědnostní vztah je vztahem soukromoprávním, a proto by měl být pro úplnost zakotven i v občanském zákoníku, který je jedním ze základních právních předpisů soukromého práva.

Zákon č. 82/1998 Sb. upravuje řadu specifických institutů. Mnohdy však neposkytuje jejich dostatečný výklad a jejich definici ponechává na judikatuře soudů. Na tento fakt bych ráda upozornila především u samotných pojmů nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu. Až judikatura vymezila rámec případů, které lze pod dané instituty subsumovat. V případě nesprávného úředního postupu je sice v § 13 odst. 1 věta druhá a třetí OdpŠk obsažen demonstrativní výčet případů nesprávného úředního postupu, avšak jeho cílem je spíše upozornit na významné případy nesprávného úředního postupu než poskytnout komplexní přehled. Se stávající praxí zastávám jednotný názor v tom směru, že není možné poskytnout taxativní výčet všech případů spadajících pod nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, neboť jejich okruh je velmi široký, avšak můj názor je takový, že by zákon č. 82/1998 Sb. měl obsahovat bližší vymezení určitých pojmů, především tedy nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Jistě by tím byla zvýšena právní jistota subjektů uplatňujících svůj nárok na náhradu škody podle OdpŠk.

V kapitole „Nezákonné rozhodnutí“ jsem se podrobněji věnovala odpovědnosti za škodu způsobenou trestním stíháním. Mimo jiné jsem uvedla, že při uplatnění nároku na náhradu škody způsobené zahájením (vedením) trestního stíhání se postupuje shodně, jako by se jednalo o škodu vzniklou v důsledku nezákonného rozhodnutí. Tento závěr však není patrný ze samotného zákona, ale musela k němu dospět soudní judikatura. Myslím, že by bylo pro přehlednost a rovněž pro upevnění právní jistoty vhodné, tento závěr výslovně zakotvit přímo v zákoně.

V rámci šesté kapitoly se věnuji poskytnutí zadostiučinění v případě přiznání nároku na náhradu nemajetkové újmy. Zákon institut zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu upravuje v § 31a OdpŠk. Dle mého názoru může v praxi být problémem to, že zákon již nijak blíže nespecifikuje stanovení výše zadostiučinění. Konkrétní částku, která náleží poškozenému, musí určit až sám soud. V § 31a odst. 3 OdpŠk je obsažen demonstrativní výčet okolností, ke kterým soud při rozhodování o přiznání nároku na náhradu škody přihlédne, avšak zcela zde chybí bližší kritéria pro stanovení výše peněžité náhrady. Otázka výše peněžité náhrady byla nejednou řešena i před Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který svojí judikaturou konstatoval fakt, že stanovení výše je ponecháno na členském státě a zároveň připouští, že tato částka může být nižší, než ke které by došel sám ESLP.

Odkazuje tak na skutečnost, že životní úroveň v jednotlivých členských státech je odlišná, a proto nelze stanovit jednotná pravidla pro všechny členské státy. V roce 2006 byl k tomuto tématu vytvořen tzv. Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., který zde upravoval případy odškodňování průtahů řízení. Tento Manuál stanovil paušální částku, která náleží za každý jeden rok průtahů řízení a jež je dále násobena koeficientem odpovídajícím závažnosti způsobené škody. Manuál je však nezávazným dokumentem sloužícím spíše jako doporučení a je nutno říci, že soudní praxi nijak výrazně neovlivnil.

Dle mého názoru by bylo vhodné, aby byla stanovena podrobnější pravidla pro určení výše náhrady nemajetkové újmy. V současné době je určení výše zcela ponecháno na uvážení soudu, což podle mě neposkytuje poškozeným subjektům dostatečnou právní jistotu, že jejich nemajetková újma bude odškodněna v adekvátní výši ke všem okolnostem. Judikaturou je rovněž zakotveno, že náhrada imateriální újmy za průtahy řízení podle českého práva nemusí dosahovat výše, k níž by dospěl Evropský soud pro lidská práva[186], ani to však z mého pohledu nijak nepřispívá k jasnějšímu řešení daného problému, neboť je tím pouze dále rozšířena „volná ruka“ soudu. Za vhodné řešení bych tedy považovala vypracování právního předpisu, který by podrobně upravoval určení výše náhrady nemajetkové újmy pro účely zadostiučinění a který by se zároveň svým obsahem snažil přiblížit standardům aplikujícím se před ESLP.

[186] Rozsudek NS ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1145/2009.

# Seznam použitých zkratek

- **ČNR** – Česká národní rada
- **ESLP** – Evropský soud pro lidská práva
- **EÚLP** – sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
- **LZPS** – usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších ústavních předpisů
- **NOZ** – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- **NS** – Nejvyšší soud České republiky
- **ObčZ** – zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů
- **OdpŠk** – zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
- **OSŘ** – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- **SpŘ** – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- **SŘS** – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- **TrŘ** – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
- **TrZ** – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- **ÚS** – Ústavní soud České republiky
- **Ústava** – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů
- **zákon č. 58/1969 Sb.** – zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů
- **zákon č.82/1998 Sb.** - 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. 160/2006 Sb.** – 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
- **ZSM** – zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů

# Použité prameny a literatury

## Knižní publikace a monografie


- *Bičovský, J., Holub, M.* Náhrada škody podle občanského, obchodního, pracovního a správního práva. Praha: Linde Praha, a.s., 1995, 407 s.
- *Drápal, L., Bureš, J. a kol.* Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1600 s.
- Fiala, J. a kol. Občanské právo hmotné. 3., opravené a doplněné vydání. Brno: MU – Doplněk, 2002, 436 s.
- *Hendrych, D. – Svoboda, C. a kolektiv*: Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1997
- *Jelínek, J. a kol.*: Trestní právo hmotné. 2. Vydání. Praha: Leges, 2010, 912 s.
- *Jelínek, J. a kol.*: Trestní právo procesní. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, 816 s.
- *Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.* Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 716 s.
- *Lichnovský, O., Ondrýsek, R. a kolektiv*, Daňový řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 524 s.
- *Novotný, I.* Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Právní rádce, 2009, č. 3, s. 43 - 45
- *Pavlíček, V. a kol.*: Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda. Praha: Linde Praha, a.s., 1998, 365 s.
- *Pokorný, M.*, Hochman, J. Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním. Praha: Linde Praha, a.s., 2008, 318 s.
- *Svoboda, K.* Jak se domoci náhrady škody způsobené soudními průtahy. Právo pro podnikání a zaměstnání, 2008, č. 7 – 8, s. 34 - 37
- *Švestka, J., Dvořák, J. a kolektiv.* Občanské právo hmotné 1. 5. jubilejní aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, 459 s.
- *Švestka, J., Dvořák, J. a kolektiv.* Občanské právo hmotné 2. 5. jubilejní aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, 550 s.
- *Švestka, J., Jehlička, O., Škárová, M., Spáčil, J. a kol*. Občanský zákoník. Komentář. 10. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006,

- *Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol.* Občanský zákoník I. § 1 – 459. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 1236 s.
- *Vojtek, P.* Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 390 s.


## Články


- *Červená, R.* Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Bulletin advokacie, 1998, č. 8, s. 24 – 39
- *Frumarová, K.* Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů. Právní rozhledy, 2011, č. 16, s. 575 – 581
- *Pelikánová, I.* Odpovědnost za škodu – trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku. Bulletin advokacie, 2011, č. 3, s. 15 – 23
- *Pospíšil, I.* Právo na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu. In: In: *Valachová, K. Kadečka, S., Kliková, A. (eds)* Nečinnost ve veřejné správě. Kancelář veřejného ochránce práv v nakladatelství Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 19 - 27
- *Pražák, P.* Má institut právní odpovědnosti v návrhu nového občanského zákoníku jasnou koncepci?. Právní rádce 3/2012, s. 101 – 105
- *Schorm, V. A.* Právo na přiměřenou délku řízení podle Evropské úmluvy o lidských právech. In: *Valachová, K. Kadečka, S., Kliková, A. (eds)* Nečinnost ve veřejné správě. Kancelář veřejného ochránce práv v nakladatelství Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 28 – 34
- *Vojtek, P.* Odpovědnost státu za škodu při činnosti justice v české republice. Jurisprudence, 2011, č. 5
- *Vojtek, P.* Právní regulace odškodňování za nečinnost ve veřejné správě. In: *Valachová, K. Kadečka, S., Kliková, A. (eds)* Nečinnost ve veřejné správě. Kancelář veřejného ochránce práv v nakladatelství Wolters Kluwer ČR, 2012
- *Vojtek, P.* Základy odpovědnosti státu za škodu a jejich promítnutí do nedostatečné dozorové činnosti, včetně regresních nároků, in *Zoufalý, V. (ed.)* XVIII. Karlovarské právnické dny. Leges, 2010, a Právní rozhledy, 2010, č. 16

- *Vojtek.* P. Zákon č. 82/1998 Sb. ve světle vybrané judikatury. Soudní rozhledy, 2005, č. 6. S. 205 - 209
- *Zeman, J.* Některé otázky spojené s odpovědností České republiky za škodu způsobenou normotvorným bezprávím ve vztahu k principům vyplývajícím z práva EU. Časopis pro právní vědu a praxi, 2010, č. 4


## Judikatura

**Ústavního soudu České republiky**


- Nález ÚS ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94
- Nález ÚS ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98
- Nález ÚS ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 429/01
- Nález ÚS ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. I. ÚS 641/04
- Nález ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04
- Nález ÚS ze dne 6. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 535/2003
- Nález ÚS ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10
- Nález pléna ÚS ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09
- Rozhodnutí ÚS ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. I. ÚS 641/04
- Usnesení ÚS ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93


**Nejvyššího soudu české republiky**


- Rozsudek NS ze dne 23. 2. 1990, sp. zn. 1 Cz 6/90
- Rozsudek NS ze dne 30. 11. 1990, sp. zn. 1 Cz 86/90
- Rozsudek NS ze dne 18. 1. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1549/99
- Rozsudek NS ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000
- Rozsudek NS ze dne 29. 5. 2003, sp. zn. 25 Cdo 539/2002
- Rozsudek NS ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2777/2004
- Rozsudek NS ze dne 25. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2269/2006
- Rozsudek NS ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006
- Rozsudek NS ze dne 29. 1. 2009, sp. zn. 25 Cdo 3038/2006
- Rozsudek NS ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1145/2009
- Rozsudek NS ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1202/2007

- Rozsudek NS ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007
- Rozsudek NS ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 31 Cdo 3489/2007
- Rozsudek NS ze dne 28. 1. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4705/2007
- Rozsudek NS ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. 25 Cdo 737/2008
- Rozsudek NS ze dne 4. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 763/2009
- Rozsudek NS ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008
- Rozsudek NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011
- Rozsudek NS ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1320/2011
- Rozsudek NS ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4035/2009
- Stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010
- Usnesení NS ze dne 31. 7. 2003, sp. zn. 25 Cdo 743/2002
- Usnesení NS ze dne 22. 4. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1323/2003
- Usnesení NS ze dne 25. 8. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1018/2007
- Usnesení NS ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3618/2008
- Usnesení NS ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3671/2008
- Usnesení NS ze dne 19. 10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2775/2008
- Usnesení NS ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2699/2010
- Usnesení NS ze dne 8. 7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2787/2010


## Právní předpisy


- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších ústavních předpisů (LZPS)
- Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen TrZ)
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem
- 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
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů


## Další dokumenty


- Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, zdroj ASPI
- *Chromá, M.* Česko – anglický právnický slovník. Praha: LEDA, spol. s.r.o., 2001, 478 s.


## Internet


- www.justice.cz
- www.komora.cz
- www.obcanskyzakonik.justice.cz

# Resumé


**Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem**

Pojem odpovědnosti za škodu je jedním ze základních institutů soukromého i veřejného práva. Občanskoprávní odpovědnost za škodu poskytuje ochranu majetkovým i osobním vztahům fyzických a právnických osob. Ke vzniku odpovědnosti za škodu dochází za splnění zákonem stanovených podmínek. Cílem odpovědnosti za škodu je odstranit důsledky porušení práva a zároveň předcházet vzniku škody prostřednictvím institutu prevence.

Jako téma mé diplomové práce jsem si vybrala specifický případ občanskoprávní odpovědnosti, kterým je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Konkrétně se zaměřím na odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, kde stát vystupuje jako veřejnoprávní subjekt právního vztahu. Cílem institutu odpovědnosti státu za škodu způsobené při výkonu veřejné moci je poskytnutí právní jistoty subjektům právních vztahů. Dojde-li za splnění zákonem stanovených podmínek ke vzniku škody, je cílem institutu rovněž odstranění nežádoucího důsledku porušení práva. V neposlední řadě je funkcí odpovědnosti státu za škodu způsobené při výkonu veřejné moci předcházení vzniku škody jako takové, tzv. prevenční povinnost.

Ve své práci poskytuji komplexní výklad dané problematiky. Práce samotná je rozdělena do pěti částí. První část se věnuje obecnému pojmu odpovědnosti v občanském právu, kde jsou vyloženy základní pojmy a definice občanskoprávní odpovědnosti. V navazující kapitole je obsažen obecný výklad odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci jako zvláštního druhu odpovědnosti za škodu včetně podmínek vzniku odpovědnosti. Kapitoly třetí a čtvrtá popisují odděleně dvě základní formy odpovědnosti státu za škodu - nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup. Závěrečná část mé práce obsahuje podmínky uplatnění nároku na náhradu škody a rozsah i způsob její náhrady. Poskytuji i několik úvah právní úpravy *de lege ferenda.*

Do textu diplomové práce jsem zahrnula i řadu judikátů Nejvyššího soudu a Ústavního soudu České republiky, jejichž prostřednictvím jsem se snažila problematiku

odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci přiblížit každodennímu životu.

# Abstrakt

**Liability for damage caused by unlawful decision or maladministration**

The concept of liability for damage is one of the basic institutions of private and public law. Civil liability for damage provides protection for property and personal relations of natural persons and legal entities. Liability for damage is formed by a fulfilment of conditions stipulated by law. The aim of this liability is to eliminate the consequences of breaking the law and to prevent the occurrence of damage through pre-emption.

As a topic of my thesis, I have chosen the specific case of civil liability which is the liability for damage caused by unlawful decision or maladministration. I will specifically focus on the liability of the state for damages caused by execution of public authority, where the state acts as a public entity in a legal relationship. The aim of state liabilty caused by execution of public authority is to provide legal certainty to parties in a legal relationship. If damage is caused as per the conditions defined by law, the aim of state liability for damage i salso remove any unwanted consequences of breaking law. Last but not the least, the function of state liability for damage caused by execution of public authority is to prevent the damages in the first place.

In my thesis I provide a comprehensive explanation of the topic. The thesis is divided into five parts. The first part foceses on the general concept of liability in civil law. Basic concepts and definitions of civil liability are covered here. The following chapter contain a general explanation of state liability for damage caused in the excersice of public authority as a specila kind of liability, including the conditions of this liability. Chapters three and four separately describe the two basic forms of state liability for damage – unlawful decision and maladministration. The final part of my thesis includes conditions required to file a claim to compensation. I also provide several legal deliberations *de lege ferenda*.

In the text of the thesis I have included some judgments of the Supreme Court and the Constitutional Court of the Czech republic. Throug the judgments I have tried to make the topic of the thesis more informal and to bring it closer to everyday life.

## Klíčová slova / Key words

odpovědnost za škodu / liability for damage
nezákonné rozhodnutí / unlawful decision
nesprávný úřední postup / maladministration