

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Eva Trejbalová

**Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou
nečinností ve správním řízení**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 14. 9. 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 14. 9. 2015

.....

Eva Trejbalová

Poděkování

Ráda bych poděkovala všem, kteří mi při zpracování diplomové práce jakkoli pomohli. Zejména děkuji JUDr. Petrovi Svobodovi, Ph.D., za ochotu a čas, který mé diplomové práci věnoval, za odborné vedení, poskytnutí mnoha cenných připomínek a účinnou pomoc při zpracování.

Obsah:

Úvod	1
1. Prameny právní úpravy	3
1.1. Vývoj odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem	3
1.2. Ústavní zakotvení odpovědnosti za škodu	5
1.3. Zákonné zakotvení odpovědnosti za škodu	10
1.4. Subsidiární užití občanského zákoníku	16
2. Odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., obecně	18
2.1. Škůdce (odpovědný subjekt)	22
2.2. Poškozený (oprávněný subjekt)	30
2.3. Objektivní odpovědnost za škodu, neexistence liberačních důvodů	34
3. Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb.	37
3.1. Nesprávný úřední postup	37
3.2. Škoda a nemajetková újma	40
3.3. Příčinná souvislost	44
4. Nezákonná nečinnost ve správním řízení jako nesprávný úřední postup	49
4.1. Průtahy v řízení	52
4.1.1 Základní zásada rychlosti řízení	61
4.1.2 Lhůty pro vydání rozhodnutí	64
4.1.3 Vliv přerušení řízení na běh lhůt pro vydání rozhodnutí	72
4.2. Nezahájení řízení ex officio	74
4.3. Vliv uplatnění prostředků ochrany proti nezákonné nečinnosti na odpovědnost za škodu	76
4.3.1 Žádost o opatření proti nečinnosti správního orgánu	78
4.3.2 Žaloba na ochranu proti nečinnosti	79
4.3.3 Ústavní stížnost	84
5. Příčinná souvislost	90
Závěr – diskuse a úvahy dle lege ferenda	93
Seznam zkratk	95
Použitá literatura	96
Abstrakt	99

Úvod

Tématem předkládané práce je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností ve správním řízení. První kapitola se zabývá vývojem odpovědnosti za škodu, prameny právní úpravy v užším pojetí, na ústavní úrovni zejména čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod, na úrovni zákonů pak 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, a podpůrně zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který vešel v účinnost 1. 1. 2014.

Kapitola druhá pojednává obecně o odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. Vymezuje subjekty odpovědnostního vztahu, kterými jsou škůdce jako odpovědný subjekt, poškozený jako oprávněný subjekt. Charakterizuje typ odpovědnosti správního orgánu jako absolutní objektivní odpovědnost bez liberačních důvodů. Jde o objektivní odpovědnost státu a územních samosprávných celků (bez ohledu na zavinění), jíž se nelze zprostit. Část kapitoly je věnována otázce odpovědnosti veřejnoprávních korporací, které vykonávají zájmovou samosprávu.

Třetí kapitola se věnuje předpokladům vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnou nečinností ve správním řízení. Popisuje založení odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., který vyžaduje současné splnění tří podmínek: existenci nesprávného úředního postupu, vznik škody či nemajetkové újmy a příčinnou souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy.

Kapitola čtvrtá objasňuje nezákonnou nečinnost ve správním řízení jako nesprávný úřední postup. První část kapitoly se věnuje průtahům v řízení. Pojednává o základní zásadě rychlosti řízení, zásadě dobré správy a zásadě legitimního očekávání, o lhůtách pro vydání rozhodnutí a vlivu přerušení řízení na běh lhůt pro vydání rozhodnutí. Druhá část kapitoly přibližuje nezákonnou nečinnost ve formě nezahájení řízení ex officio. V další části kapitoly je popsán vliv uplatnění prostředků ochrany proti nečinnosti na odpovědnost za škodu, kterými jsou žádost na ochranu před nečinností podle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, žaloba na ochranu proti

nečinnosti správního orgánu podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR.

Pátá kapitola se zabývá příčinnou souvislostí jako jedním z předpokladů vzniku odpovědnosti za škodu nezákonnou nečinností správního orgánu. Popisuje dva rozdílné přístupy ke zkoumání příčinné souvislosti: teorii podmínky a teorii adekvátní příčiny, včetně oblastí užití obou metod.

Při zpracování této práce byla analyzována současná právní úprava. Součástí této práce je i snaha upozornit na specifické aspekty stávající právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnou nečinností ve správním řízení, které lze považovat za problematické, a formulovat úvahy o možných řešeních de lege ferenda. Tato práce vychází z právního stavu ke dni 30. 8. 2015.

1. Prameny právní úpravy

Právní řád České republiky řeší otázky nároku na odškodnění újmy způsobené výkonem veřejné správy nejednotně, aniž by formuloval obecné zásady a východiska. Úprava je značně roztržštěná, podrobnosti je nutno hledat v jednotlivých právních předpisech.¹ Prameny právní úpravy je možné chápat v užším pojetí, které vymezuje odpovědnost za škodu na ústavní a zákonné úrovni podle Listiny, zákona č. 82/1998 Sb., a podpůrně i podle občanského zákoníku. V širším pojetí pramenů právní úpravy se k výše uvedenému přidává odpovědnost státu za škodu, která je upravena a založena zvláštními předpisy². Následující kapitoly budou vycházet především z užšího pojetí pramenů právní úpravy, s ohledem na nejednotnou právní úpravu danou zvláštními předpisy.

Pro úplnost je třeba dodat, že souvisejícím mezinárodněprávním předpisem je EÚLP, jejíž čl. 6 odst. 1 zaručuje každému právo na projednání věci v přiměřené lhůtě. Tento článek dopadá na správní trestání, trestní řízení a na rozhodování v občanskoprávních věcech, kde se rozhoduje o právech a závazcích fyzických nebo právnických osob (například na stavební řízení, řízení, ve kterém se uděluje povolení k výkonu státem regulované činnosti).

1.1. Vývoj odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem

Právní úprava odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci prošla složitým historickým vývojem od neodpovědnosti absolutistických států až po různé podoby odpovědnosti v moderních úpravách demokratických právních států. Prvotní neodpovědnost států vycházela z názoru, že vůle státu je zároveň obsahem právního řádu, a proto protiprávní jednání nebo opomenutí úředníků nelze státu přičítat.

¹ MIKULE, Vladimír. In: Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 602

² VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 10 - 13

Jiné právní úpravy vycházely ze staré zásady neomylnosti státu, např. v Anglii mohl za škodu odpovídat jen osobně sám úředník, neboť „*The Crown can do no wrong*“. Naproti tomu v Německu v 18. stol. bylo možno žalovat tzv. fiskus: proti vrchnostenským aktům samotného státu nebyla právní obrana, ale bylo možno u soudu žalovat jeho „dvojence“ fiskus, jestliže takovým aktem bylo porušeno „nabyté soukromé právo“. Většinou však již od 19. stol. bylo všeobecně uznávaným názorem, že stát má v nějaké podobě za škody způsobené svými orgány odpovídat. Soukromoprávní teorie vycházely z představy, že stát ručí za své úředníky podobně jako mandant za mandátáře, nebo jako korporace za své orgány, jejichž činností se navenek projevuje. Státová právní teorie se pak lišily svými východisky: na jedné straně tzv. subjekční teorie odvozovala všeobecné a primární ručení státu z povinnosti poddaných podrobovat se výhradně rozkazům úředníka, teorie garanční oproti tomu vycházela z toho, že stát při ustanovování úředníků bere za ně mlčky záruku, a proto subsidiárně odpovídá za škody, které tito úředníci způsobí. Teorie reprezentační zastává názor, že stát odpovídá za činy úředníka přímo, neboť činy úředníka jsou činy státu samotného, nejde tedy o odpovědnost za jiného.³

Podle dvorského dekretu ze dne 14. 3. 1806 č. 758 Sb. zák. soudních (jehož platnost byla uznávána ještě po r. 1945) platilo, že státní úředníci nemohou být nikdy obžalováni před civilním soudem pro své úřední jednání. Výjimkou z toho byla úprava podle § 6 zákona o ministerské odpovědnosti z r. 1867: i soukromé osoby se mohly soudní cestou domáhat na ministrově náhrady škody, kterou jim svou úřední činností způsobil, ovšem teprve poté, co ministrovo jednání bylo státním soudním dvorem shledáno nezákonným. Základní zákon státní o moci výkonné z r. 1867 počítal s vydáním zvláštního zákona, který by stanovil, v jakém rozsahu státní zřízení sami za škodu soukromoprávně odpovídají. Takový zákon však nikdy vydán nebyl. Ústavou 1920 bylo v období po konstituci samostatného státu stanoveno zmocnění, podle kterého měl meze ručení státu za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci stanovit zvláštní zákon. K vydání takového zákona však již nedošlo, a proto tehdejší judikatura dovozovala, že není-li zákona, který by státu ukládal ručení za takové škody, stát za ně neodpovídá. Ústavy z r. 1948 ani 1960 otázky náhrady škody

³ MIKULE, Vladimír. In: Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 602

způsobené státem neřešily. První samostatná úprava odpovědnosti státu za škodu byla schválena až zákonem č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Tuto úpravu předvídal již občanský zákoník z r. 1964 (č. 40/1964 Sb.), když stanovil, že státní orgány nebo orgán, na který přešly úkoly státního orgánu, odpovídají též za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle úpravy obsažené ve zvláštních předpisech. Odpovědnost za škodu způsobenou jinak než rozhodnutím se řešila podle obecné úpravy občanského zákoníku. Tento zákon pak platil až do roku 1998, kdy nabyl účinnosti nový zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.⁴

1.2. Ústavní zakotvení odpovědnosti za škodu

Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem je zakotvena v čl. 36 odst. 3 Listiny. Podle tohoto ustanovení má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Vzhledem k tématu této práce, kterým je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností správního orgánu, je nutno přihlédnout i k čl. 38 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Povinnost uložená čl. 6 odst. 1 EÚLP, podle kterého má každý právo na to, aby jeho záležitost byla projednána v přiměřené lhůtě, je podle názoru H. Baňocha vymezena širěji, než navazující formulace v čl. 38 odst. 2 Listiny. Posun podle autora spočívá v tom, že projednání věci bez zbytečných průtahů se vztahuje pouze na nečinnost mezi jednotlivými úkony orgánu veřejné správy, přičemž i při splnění této povinnosti nemusí dojít ke zkrácení celkové doby řízení. Naproti tomu, i když ke zbytečným průtahům v řízení nedojde, může dojít k porušení povinnosti orgánu veřejné správy projednat věc v přiměřené lhůtě.⁵ Jiného názoru ohledně rozsahu vymezení povinnosti uložené čl. 6 odst. 1 EÚLP je P. Svoboda, podle kterého vazbu „bez

⁴ MIKULE, Vladimír. In: Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 603 - 604

⁵ BAŇOCH, Hynek. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2012, s. 787

zbytečných průtahů“, kterou používá čl. 38 odst. 2 Listiny, je třeba vykládat synonymicky s vazbou „*v přiměřené lhůtě*“, kterou používá čl. 6 odst. 1 EÚLP v souvislosti s rozhodováním o občanských právech a závazcích a o trestních obviněních. Analyzovaný princip (právo na vydání a oznámení rozhodnutí v přiměřené lhůtě) nezabraňuje jakýmkoli průtahům v řízení, ale jen takovým, které jsou „zbytečné“ a tedy nepřiměřené vzhledem k obtížnosti a složitosti projednávané věci a míře součinnosti účastníků, avšak nikoli již vzhledem k případným problémům v organizaci veřejné správy.⁶ Osobně se domnívám, že půjde spíše o synonyma, neboť je tak užívá i Ústavní soud ve své judikatuře týkající se čl. 38 odst. 2 Listiny.

Přestože ustanovení čl. 6 odst. 1 EÚLP se vztahuje výslovně na řízení před soudem, vnitrostátní soudy aplikují závěry obsažené v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva k citovanému článku i na rozhodování a jakýkoliv postup orgánů veřejné moci při výkonu jeho působnosti (tedy i správních orgánů), nejen na výkon moci soudní. Takovýto postup lze zřejmě opřít o znění čl. 37 odst. 2 Listiny, který výslovně odkazuje obecně na orgány veřejné správy. Šestá hlava Listiny, jejíž součástí je čl. 38 odst. 2 Listiny, upravuje právo na soudní a jinou ochranu a podle čl. 36 odst. 1 Listiny se může každý domáhat svého práva u soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle J. Vedrala tímto „jiným orgánem“ bude typicky orgán správní, proto se povinnost projednání věci bez zbytečných průtahů, stanovená čl. 38 odst. 2 Listiny, vztahuje i na rozhodování správního orgánu.⁷

Výklad, že čl. 38 odst. 2 se vztahuje i na rozhodování správního orgánu, není podle mého názoru jednoznačný, neboť uvozující ustanovení odst. 1 čl. 38 Listiny se týká výhradně soudního řízení a lze logicky předpokládat, že odst. 2 je rozvinutím a doplněním odstavce předchozího. Pro naznačený směr úvah by svědčila i skutečnost, že formulace odst. 2 článku 38 se správního řízení dotýká pouze co do povinnosti projednání věci bez zbytečných průtahů a povinnosti umožnit každému vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Je tomu tak proto, že správní řízení je v zásadě neveřejné a je vedeno v zásadě na písemném podkladě. Povinnost projednat věc v přítomnosti

⁶ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Vyd. 1. Praha: LINDE, 2007, s. 320

⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 131-132

účastníka a právo na veřejné projednání věci ve správním řízení je dáno jen výjimečně, v zákonem stanovených případech. Tyto skutečnosti by svědčily spíše o tom, že celý čl. 38 Listiny se dle úmyslu ústavodárce vztahuje na soudní řízení. Nicméně, z formulace nadpisu páté hlavy Listiny, která zahrnuje i jinou ochranu než soudní, ve spojení s čl. 37 odst. 2 Listiny, je možné systematickým výkladem dovodit, že povinnost projednání věci bez zbytečných průtahů lze aplikovat i na správní řízení. Opačným výkladem bychom dospěli k závěru, že ústavodárce stanovil povinnost projednat věc bez zbytečných průtahů pouze pro soudní řízení a nikoli pro jiná řízení vedená orgány veřejné správy. Takový závěr by byl zcela jistě v rozporu se základními principy právního státu vyjádřenými v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, s právem na spravedlivý proces i se zásadou zákazu diskriminace.

Aplikace čl. 38 odst. 2 i na správní řízení vyplývá též z judikatury Ústavního soudu: „*Dle názoru Ústavního soudu právo stěžovatele na řádný a spravedlivý proces zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, jak výslovně uvádí čl. 38 odst. 2 Listiny a § 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ... Správní řád současně blíže specifikuje pojem ‘bez zbytečných průtahů’ na základě stanovených lhůt pro vydání rozhodnutí.*“⁸ Ve věci stěžovatele, se kterým neprávem nebylo jednáno jako s účastníkem správního řízení o převodu licence k provozování televizního vysílání, Ústavní soud judikoval, že bylo porušeno základní právo stěžovatele vyplývající z čl. 36 odst. 1 a 38 odst. 2 Listiny.⁹ Obdobně tento soud judikoval v případech, kdy správní orgán neposkytl účastníkovi správního řízení možnost vyjádřit se před vydáním správního rozhodnutí k podkladům rozhodnutí, když dovedl, že se jedná o pochybení mající za následek porušení čl. 36 odst. 1 a 38 odst. 2 Listiny.^{10,11}

Ústavní právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci nebo nesprávným úředním postupem však neříká nic o tom, kdo má škodu

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 547/02. Ústavní soud v nálezu judikoval: „...k tomu, aby právníká či fyzická osoba měla postavení účastníka řízení, je dostačující i pouhý předpoklad existence jejich práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o nichž má být ve věci jednáno.“

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. Ús 329/04

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01

nahradiť. Podle odstavce 4 čl. 36 Listiny podmínky a podrobnosti práva na náhradu škody způsobené orgánem veřejné správy upravuje zákon. Tímto zákonem je zákon č. 82/1998 Sb. Citovaný právní předpis již subjekty odpovědné za škodu, na rozdíl od ústavní právní úpravy, vymezuje v § 3, §4 a § 5. Blíže k subjektům odpovědným za škodu v následující 2. kapitole. Podle K. Frumarové z formulace ústavního zakotvení odpovědnosti státu za škodu vyplývá, že se vztahuje nejen na státní moc, ale toto pravidlo je nutno vztáhnout i na výkon veřejné správy samosprávnými korporacemi, např. územními samosprávnými celky či profesními komorami. Je tomu tak podle autorky proto, že vykonávají decentralizovanou státní moc, která má ve státní moci základ, je od ní odvozena a nesmí s ní být rozporu.¹² Ke sporné otázce právního základu odpovědnosti za škodu veřejnoprávních korporací vykonávajících zájmovou samosprávu blíže v kapitole 1. 3. Zákonné vymezení odpovědnosti za škodu.

Nezákonná nečinnost je předně porušením principu zákonnosti, který je principem ústavním.¹³ Princip zákonnosti je jedním z nezbytných předpokladů právní jistoty v demokratickém právním státě. Základním východiskem principu zákonnosti (princip legality) je čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. K. Frumarová odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností správního orgánu zahrnuje mezi právní prostředky, které nazývá zárukami zákonnosti ve veřejné správě. Záruky zákonnosti¹⁴ pak autorka definuje jako „*soubor právních prostředků sloužících k zajištění dodržování principu zákonnosti, případně k obnovení právního stavu a zajištění zákonné realizace norem správního práva a výkonu veřejné správy v případě, že byl princip legality porušen.*“¹⁵ Odpovědnost za škodu před nezákonnou nečinností ve veřejné správě je institutem právní ochrany před touto nečinností, který představuje jednu z významných záruk zákonnosti, neboť zákonnost ve veřejné správě může být porušena jak činností, např. vydáním nezákonného rozhodnutí, tak i nečinností ze strany orgánů veřejné správy.

¹² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 18, PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 7. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 48

¹³ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007, s. 21 a n.

¹⁴ Podle jiných autorů jde o tzv. právní záruky ve veřejné správě, např. PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 7. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 322 a n., MIKULE, Vladimír. In: Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 677 a n.

¹⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 11

Nezákonná nečinnost je také porušením principu dobré správy, jak jej definoval veřejný ochránce práv¹⁶: „... jde o neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání. Dobrá správa tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhybavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.“ Právo na dobrou správu je zakotveno i v dokumentech Evropské unie a Rady Evropy. Veřejný ochránce práv Evropské unie v roce 2012 uveřejnil zásady veřejné služby pro úředníky Evropské unie, které doplňovaly již existující Evropský kodex řádné správní praxe. Listina základních práv Evropské unie rovněž obsahuje právo na dobrou správu, kterému odpovídá povinnost institucí a orgánů Evropské unie rozhodovat nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.¹⁷

V neposlední řadě, nezákonnou nečinností je porušen ústavní princip legitimního očekávání. Jak již Ústavní soud ve své ustálené judikatuře mnohokrát konstatoval, ke znakům právního státu a mezi jeho základní principy neoddělitelně patří také legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Otázka, jaké chování veřejné správy odpovídá legitimnímu očekávání adresáta veřejné služby, je vnímána v právní literatuře nejednotně. Zatímco jeden pohled je více zaměřen na problém legality a právní jistoty, jiný pohled chápe legitimní očekávání více jako problém důvěry v určitý postup veřejné správy. „*Princip legitimního očekávání je potřebné posuzovat přinejmenším ze dvou hledisek. První hledisko se týká odhadu toho, jak se bude úřad chovat. Druhé hledisko se týká přesvědčení, že úřad nezpůsobí svým špatným rozhodnutím či postupem škodu.*“¹⁸ Nevydá-li správní orgán rozhodnutí v zákonné nebo v rozumné, dané věci přiměřené lhůtě (není-li lhůta zákonem stanovena), není tím zajištěna ochrana zájmů občanů jakožto účastníků řízení, neboť jsou nepřiměřenou dobu ponechání v nejistotě o výsledku řízení, přičemž účastníkům vzniká minimálně nemajetková újma. Lze tedy konstatovat, že nezákonná nečinnost správního orgánu, jako porušení principu

¹⁶ <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

¹⁷ POMAHAČ, Richard. In: Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 766 - 767

¹⁸ POMAHAČ, Richard. In: Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 773

legitimního očekávání občanů – účastníků řízení, je v rozporu s principy právního státu založeného na úctě k právům občanů (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR).

1.3. Zákonné zakotvení odpovědnosti za škodu

Základním pramenem právní úpravy odpovědnosti státu a územních samosprávných celků jako orgánů veřejné správy za škodu způsobenou nezákonnou nečinností ve správním řízení je zákon č. 82/1998 Sb., který s účinností od 15. 5. 1998 nahradil dosavadní úpravu obsaženou v zákoně č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Zatímco zákon č. 58/1969 Sb. pracoval s pojmem odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, zákon č. 82/1998 Sb. zavádí pojem odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Ústavní soud ČSFR a obdobně i Ústavní soud ČR vyložily pojem „veřejná moc“ jako *„takovou moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, a to přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není s tímto orgánem v rovnoprávném postavení a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Veřejnou moc vykonává stát prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. Kritériem pro určení, jestli i jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci, je skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní mocí vynutitelná, nebo zda může stát do těchto práv a povinností zasahovat.“*¹⁹ Je proto pro vznik odpovědnosti státu a územních samosprávných celků za škodu podle současné zákonné právní úpravy zcela zásadní rozlišení, co je a co již není výkonem veřejné moci, případně, kdy jde o exces, který též nelze považovat za výkon veřejné moci.²⁰ Blíže k vymezení podmínky výkonu veřejné moci dle současné zákonné úpravy v následující kapitole, v části týkající se subjektů odpovědnostního vztahu.

¹⁹ Pojem „veřejná moc“ je vyložen v judikatuře Ústavního soudu ČSFR a následně i Ústavního soudu: srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. II. ÚS 75/93

²⁰ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 8 a n.

Zákonem č. 82/1998 Sb. zákonodárce označil za subjekty odpovědné za škodu při výkonu veřejné moci jen stát a územní samosprávné celky²¹, kterými jsou základní územní samosprávné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje).²² Přitom stát odpovídá i za škodu způsobenou územními samosprávnými celky při výkonu státní správy v přenesené působnosti. P. Svoboda upozorňuje na skutečnost, že zákon č. 82/1998 Sb. nepamatuje na odpovědnost za škodu způsobenou veřejnoprávními korporacemi zájmové povahy (typicky profesními komorami) při výkonu zájmové samosprávy a nedošlo tak k úplnému provedení čl. 36 odst. 4 Listiny, který zakotvuje absolutní objektivní odpovědnost za škodu způsobenou jakýmkoliv orgánem veřejné správy, tedy nejen odpovědnost státu a územních samosprávných celků.²³ Tento autor dovozuje, že při nedostatku zákonné úpravy budou tyto veřejnoprávní korporace odpovídat za škodu jen podle § 420 starého občanského zákoníku (§ 2910 a n. občanského zákoníku - pozn. E. T.) nebo případně i na základě přímé aplikace čl. 36 odst. 3 Listiny. Jiní autoři jsou naproti tomu toho názoru, že na odpovědnost zájmové samosprávy lze aplikovat zákon č. 82/1987 Sb., neboť zřejmě podřazují veřejnoprávní korporace zájmové povahy pod právní pojem „úřední osoby“ obsažený v zákonné úpravě. Úředními osobami dle 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. jsou „právní osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona“.²⁴ Osobně se domnívám, že s posledně uvedeným názorem lze polemizovat, neboť veřejnoprávní korporace zájmové povahy (typicky profesní komory nebo veřejné vysoké školy) vykonávají zájmovou samosprávu, nikoli státní správu. Část původně státní veřejné moci stát delegoval na ně zákonem (či na základě zákona), proto tuto delegovanou veřejnou moc vykonávají přímo, ve formě samosprávy. Protože veřejnoprávní korporace nevykonávají státní správu ve smyslu § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb., nemohou být úředními osobami. Zájmovou samosprávu (státem delegovanou veřejnou moc) vykonávají vlastním jménem, jsou tedy nositeli i vykonavateli této veřejné moci. Naproti tomu úřední osoby uvedené v § 3 písm. b)

²¹ § 3 zákona č. 82/1998 Sb.

²² Čl. 99 Ústavy ČR

²³ SVOBODA, Petr. *Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo, 1999, č. 4, s. 218 a n.

²⁴ MIKULE, Vladimír. In: Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 608; FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 232. Mezi úřední osoby tyto autoři zahrnují „veřejné zdravotní pojišťovny, veřejné vysoké školy, zájmové či profesní komory“.

zákona č. 82/1998 Sb. vykonávají jim „svěřenou“ státní moc (právní nauka mluví o „propůjčené“ státní moci²⁵). To znamená, že nejsou nositeli této státní moci, ale jen jejími nepřímými vykonavateli. Podrobněji k vymezení pojmu „úřední osoba“ viz níže k rozsudku Městského soudu v Praze ve věci odpovědnosti České lékárnické komory za škodu.

Vzhledem k výše uvedenému neúplnému provedení čl. 36 odst. 4 Listiny se domnívám, že de lege ferenda by bylo vhodné do zákonné úpravy doplnit odpovědnost za škodu způsobenou subjekty zájmové samosprávy. Soudní ochrana zájmové samosprávy, zakotvená v zákonech o jednotlivých profesních komorách, je totiž zvláštní ochranou pouze proti jednotlivým specifickým formám nečinnosti těchto komor, odpovědnost za škodu způsobenou těmito subjekty však v těchto zákonech upravena není.

Úvahy o přímé aplikaci Listiny a zřejmě i občanského zákoníku jakožto právního základu odpovědnosti zájmové samosprávy za škodu způsobenou výkonem veřejné správy však nesdílí ustálená judikatura Nejvyššího soudu i Ústavního soudu. Z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že právo na náhradu škody či nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem nelze přiznat přímo na základě čl. 36 odst. 3 Listiny, nýbrž, s ohledem na odstavec 4 téhož článku, nárok na náhradu škody (újmy) plyne ze zákona č. 82/1998 Sb. a pouze při splnění podmínek tam stanovených.²⁶ Obdobně se vyjádřil v jiném případě i Ústavní soud, když konstatoval: „*nebýt čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, provedeného zákonem č. 82/1998 Sb., neexistoval by ve vnitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem; již z citovaných článků listiny plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace, přičemž důvodem je zvláštní funkce veřejné správy, specifické vztahy a situace, v nichž působí.*“²⁷ K závěru

²⁵ KOPECKÝ, Martin. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 127.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008, rozsudek NS ze dne 28. 6. 2006, sp. zn. 25 Cdo 159/2005, rozsudek NS ze dne 18. 10. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2632/2005 či rozsudek NS ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09

Ústavního soudu o nemožnosti přímé aplikace čl. 36 odst. 3 Listiny se kloní např. K. Frumarová, která svůj právní názor odůvodňuje striktní vázaností veřejné správy právem (zásadou legality), kdy zákon musí vždy představovat právní základ každého vrchnostenského jednání veřejné správy.²⁸

K problematice odpovědnosti zájmové samosprávy se vyjádřil Městský soud v Praze²⁹, když v rozsudku dovedl, že Česká lékárnická komora při rozhodování o splnění podmínek k výkonu funkce odpovědných zástupců podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, vykonává státní správu. Proto za škodu způsobenou vydáním nebo nevydáním takového rozhodnutí (osvědčení) neodpovídá Česká lékárnická komora, ale stát podle § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. Uvedený názor Městského soudu osobně považuji za problematický, a to z důvodu vymezení pojmu samosprávy obecně v rámci veřejné správy. Přestože vymezení pojmu samospráva (nerozlišeno, zda územní či zájmové) činí pro různost svého obsahu potíže, existuje shoda na tom, že pojem veřejné správy v sobě zahrnuje dvě větve: jednak státní správu, jednak samosprávu.³⁰ K otázce, zda v případě samosprávy jde o státní správu, se vyjadřuje např. J. Hoetzel, přičemž se kloní k názoru, že se jedná o veřejnou správu právně odvozenou od státu.³¹ „Samosprávu lze charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací.“³² Lze tedy říci, že v případě státní správy je nositelem i vykonavatelem veřejné moci stát, na rozdíl od samosprávy, kde veřejná moc je nesena a vykonávána veřejnoprávní korporací. Podle mého názoru je výše uvedený rozsudek Městského soudu v Praze problematický v tom, že Česká lékařská komora, jakožto veřejnoprávní korporace, je sama nositelem veřejné moci, kterou vykonává, nemůže být proto

²⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 231

²⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2003, sp. zn. 51 Co 304/2003

³⁰ POMAHAČ, Richard. In: POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 63. „V českém prostředí je poměrně rozšířena institucionální definice veřejné správy jakožto součtu disjunktivně vymezené státní správy a územní, případně zájmové samosprávy.“

³¹ HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. IV., Brno: Polygrafia, 1938, s. 1

³² KOPECKÝ, Martin. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 141

nepřímým vykonavatelem státní moci, jak uzavřel soud. Proto by měla Česká lékárenská komora sama nést odpovědnost za škodu způsobenou výkonem této veřejné moci, i když jí byla svěřena na základě zákona. Právní nauka k nepřímému výkonu státní správy uvádí „*Mezi nepřímé vykonavatele státní správy se řadí také subjekty, kterým zákon nebo rozhodnutí učiněné na základě zákona propůjčuje výkon státní správy. Zpravidla se propůjčení realizuje autorizací nebo koncesí, které mají formu správního aktu. Takovým správním aktem se propůjčuje vrchnostenská pravomoc nebo výkon určité odborné činnosti soukromoprávním subjektům.*“³³ Domnívám se, že Česká lékárenská komora není soukromoprávním subjektem, kterým je „*propůjčován*“ výkon státní správy (např. fyzické a právnické osoby, vykonávající autorizovanou technickou kontrolu stavu motorových vozidel, úřední úkony lékařů, činnost autorizovaných architektů, techniků, činnost lesní strážce, apod.) ale je veřejnoprávní korporací, na kterou byla část veřejné správy státem delegována. Protože nejde o nepřímý výkon státní správy, je podle mého názoru nesprávné zahrnutí České lékárenské komory soudem pod pojem „*úřední osoby*“, za jejichž činnost stát odpovídá podle § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. Odpovědnost za škodu České lékárenské komory by měla podle mého názoru být posuzována podle § 2910 a n. občanského zákoníku, pokud přímou aplikaci čl. 36 odst. 3 Listiny Ústavní soud nepřipouští.

Kromě zákona č. 82/1998 Sb., upravují podmínky a podrobnosti práva podle čl. 36 odst. 3 také některé zákony zvláštní. Jde o odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným postupem veřejných ozbrojených sborů³⁴, jiných úředních osob³⁵ a jiné specifické formy odpovědnosti upravené v dalších zvláštních zákonech³⁶.

³³ KOPECKÝ, Martin. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 127.

³⁴ Jde zejména o zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní ČR, zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů

³⁵ Např. zákon č. 449/2001, o myslivosti, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážce, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů

³⁶ Např. zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic ČR, zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (oba posledně jmenované zákony předepisují zvláštní postup pro uplatnění nároku), zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti (zákon proti tzv. praní špinavých peněz)

Podle § 95 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR stát odpovídá za škodu 1) způsobenou policií v souvislosti s plněním úkolů stanovených zákonem, pokud nejde o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala, 2) kterou někdo způsobil v souvislosti s pomocí poskytnutou policií nebo policistovi. Odpovědným subjektem je stát, náhradu škody poskytuje Ministerstvo vnitra. Obdobnou právní úpravu obsahují ostatní zákony o veřejných ozbrojených sborech, viz odkaz v pozn. 34, v případě škody způsobené obecní policií ovšem za tuto škodu neodpovídá stát, ale příslušná obec; a dále tuto úpravu obsahují i další zvláštní zákony o jiných (neozbrojených) úředních osobách, viz odkaz v pozn. 35. Podle některých názorů právní nauky a literatury, které však nejsou jednoznačné,^{37,38} jsou zvláštní zákony ve vztahu speciality k zákonu č. 82/1998 Sb., přichází tedy při jejich výkladu v úvahu subsidiární použití tohoto zákona jako obecného právního předpisu. Že právní úprava odpovědnostních právních vztahů ve zvláštních zákonech je nejednotná, dokládá např. zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR (patří také do skupiny veřejných ozbrojených sborů), který v § 43 odkazuje na subsidiární užití občanského zákoníku v případě odpovědnosti za škodu způsobenou ozbrojenými silami nebo vojákem.

Domnívám se, že pro úplné provedení čl. 36 odst. 3 Listiny by bylo de lege ferenda žádoucí, aby ve všech zvláštních zákonech upravujících odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci byl zakotven výslovný odkaz na subsidiární užití zákona č. 82/1998 Sb.

³⁷ MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 615-616

³⁸ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 12 tento autor dovozuje subsidiární užití zákona č. 82/1998 Sb. dokonce v případě všech zákonů uvedených v poznámce 34 a 35, a to s odkazem na § 13 odst. 1 písm. b) tohoto zákona.

1.4. Subsidiární užití občanského zákoníku

Užití občanského zákoníku při posouzení odpovědnosti státu a územních samosprávných celků za škodu způsobenou nezákonnou nečinností ve správním řízení má význam pouze podpůrný. V § 26 zákona č. 82/1998 Sb. se výslovně uvádí: „*Pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem.*“ Jde o vztah speciality, kdy zvláštní úprava se uplatní v případě, že speciální předpis (zákon č. 82/1998 Sb.) stanoví něco jiného oproti úpravě obecné. Občanský zákoník jakožto obecnou úpravu je možno použít tam, kde speciální předpis její aplikaci nevylučuje výslovným zákazem nebo nestanoví něco jiného.

Podle názoru P. Vojtky, podpůrné užití občanského zákoníku je odůvodněno tím, že právní vztah, který za podmínek stanovených zákonem č. 82/1998 Sb. mezi poškozeným a státem či územně samosprávným celkem vzniká, je občanskoprávním vztahem odpovědnosti za škodu.³⁹ K obdobnému závěru dospívá i teorie, např. J. Fiala a kol., podle které jde o zvláštní případ odpovědnosti za škody vzniklé ve veřejnoprávním vztahu – při výkonu veřejné moci. Vzniklý odpovědnostní vztah je pak již vztahem soukromoprávním.⁴⁰ Naopak nesouhlasný názor ohledně rovného postavení účastníků odpovědnostního vztahu vyjádřil Ústavní soud v již citovaném nálezu: „*Zcela jinou otázkou je však konstrukce zvolená českým zákonodárcem, kdy veřejnoprávní předpis (zákon č. 82/1998 Sb.) z důvodu legislativní techniky umožňuje, aby byl na právní vztahy jím upravené subsidiárně použit občanský zákoník. Jen volba způsobu úpravy některých otázek nemůže učinit platným závěr, že se stát (resp. i územní celky v samostatné působnosti) ocitá v řízení o náhradu škody v rovnoprávním postavení s poškozeným (příp. "v občanskoprávním vztahu", jak se např. dovozuje in Petr Vojtek: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*, 2. vydání, Praha 2007, str. 137); v opačném případě by totiž bylo nutné dovést i autonomii vůle státu, nebo jeho právo obracet se v těchto otázkách i na Ústavní soud, čemuž nemůže být přisvědčeno.*“⁴¹ Přes nálezy ústavního soudu P. Vojtek uvádí, že je třeba trvat na závěru, že se odpovědnost za

³⁹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 224

⁴⁰ FIALA, Josef a kol. *Občanské právo hmotné*. Vyd. 3. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 378

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09

škodu vzniklou z veřejnoprávního vztahu je občanskoprávním odpovědnostním vztahem⁴², přitom odkazuje nejen na teorii (J. Fiala a kol., *Občanské právo hmotné*), ale i právníckou literaturu.⁴³ Osobně se přikláním k názoru P. Vojtka, neboť pro tento závěr svědčí i důvodová zpráva 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.*“⁴⁴ Dále pro uvedený názor svědčí, mimo výše uvedené, i skutečnost, že o předběžném projednání nároku se nevydává rozhodnutí, ale poškozený se pouze vyrozumí o výsledku projednání, včetně skutečnosti, že o nárocích z odpovědnosti za škodu způsobenou státem nebo územními samosprávnými celky se rozhoduje v civilním soudním řízení, nikoli ve správním soudnictví.

Podpůrně se občanský zákoník užije například u vymezení pojmu škoda (podle občanského zákoníku se škodou rozumí újma na jmění poškozeného) a rozsahu náhrady škody či nemajetkové újmy. Dále, pokud se jednání poškozeného podílelo na vzniku škody, lze subsidiárně použít i ustanovení § 441 (nyní § 2918 - pozn. E.T.) občanského zákoníku, podle kterého poškozený při spoluzavinění nese škodu poměrně.⁴⁵

⁴² VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 224

⁴³ CHMELÍK, Milan. *Náhrada škody v daňovém řízení*. Právní rozhledy, 2007, č. 22, s. 809-814

⁴⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., s. 1

⁴⁵ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 225

2. Odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., obecně

Pojem občanskoprávní odpovědnosti není v teorii jednotně definován, přestože se jedná o významný institut soukromého práva. Občanskoprávní odpovědností se podle názoru převažujícího v teorii občanského práva rozumí následný (sekundární) nepříznivý právní následek, který vznikl porušením původní (primární) právní povinnosti, jenž je předvídan v sankční složce příslušné normy občanského práva. Tento nepříznivý právní následek, který postihuje rušitele původní (primární) právní povinnosti, spočívá ve vzniku právní povinnosti, kterou tento rušitel předtím neměl, neboli ve vzniku nové právní povinnosti. Odpovědnost se tak stává nepříznivým právním následkem porušení smluvní či mimosmluvní (zákonné) povinnosti.⁴⁶ Podle § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 82/1998 Sb. stát a územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. V případě odpovědnosti za nezákonnou nečinnost, kdy jde o porušení zákonné povinnosti orgánu veřejné správy rozhodnout v zákonem stanovené lhůtě nebo v přiměřené lhůtě, je však nepříznivý právní následek předvídan v § 1 zákona č. 82/1998 Sb., který je veřejnoprávním předpisem⁴⁷, není tedy součástí normy občanského práva, jak uvádí definice. Přes výše uvedený rozpor s definicí pojmu občanskoprávní povinnosti, podle mého názoru, odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. je občanskoprávním vztahem odpovědnosti za škodu, tedy vztahem soukromoprávním (k důvodům blíže v kapitole 1.4.).

Zákon č. 82/1998 Sb. upravuje dvě základní formy odpovědnosti za škodu, a to odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a odpovědnost za nesprávný úřední postup. Podle § 13 tohoto zákona porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě je nesprávným úředním postupem. S ohledem na téma této práce, kterým je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností ve správním řízení, se dále v textu zaměřím jen na odpovědnost za nesprávný úřední postup, jímž je mimo jiné i nezákonná nečinnost orgánů veřejné správy.

⁴⁶ DVOŘÁK, Jan. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 2. Díl 3: Závazkové právo*. Vyd. 5. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009, s. 55

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09

Odpovědnost státu a územních samosprávných celků je podle zákona č. 82/1998 Sb. založena pouze v případech, kdy je škoda způsobena při výkonu veřejné moci. Proto je podstatné rozlišení, kdy subjekty, za jejichž činnost stát odpovídá, nebo územní samosprávné celky v samostatné působnosti vykonávají jim svěřenou veřejnou moc (z pohledu veřejné správy musí jít o její vrchnostenský výkon), a kdy vystupují jako účastníci soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou stranou právního vztahu.

Výkon veřejné moci se podle § 1 zákona č. 82/1998 Sb. dělí na moc státní a na výkon pravomocí svěřených územně samosprávným celkům zákonem v rámci jejich samostatné působnosti. K definici veřejné moci viz výše v kapitole 1. 2. Pokud jde o výkon státní moci, čl. 2 Ústavy ČR a též čl. 2 odst. 2 Listiny stanoví, že státní moc je vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zákon č. 82/1998 Sb. bližší definici státní moci nepodává. V právnické literatuře je podle komentáře k zákonu č. 82/1998 Sb. za její výkon obvykle považováno „...vnucování vůle vyjadřující státní (resp. veřejný) zájem jednotlivcům, sociálním skupinám i celé společnosti.“⁴⁸

O výkon státní (veřejné moci) nepůjde tam, kde stát (územně samosprávný celek) vstupuje do právních vztahů jako účastník rovný s ostatními účastníky, tj. když vystupuje jako subjekt občanskoprávních vztahů. Za škodu způsobenou porušením právních povinností pak stát nebo územní samosprávný celek odpovídá podle obecných předpisů (např. občanský zákoník, zákoník práce, služební předpisy apod.). Výkonem veřejné moci není ani nakládání státu s vlastním majetkem (např. zákon č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, kdy činnost privatizačních komisí neměla charakter rozhodování správního orgánu), postup státu na základě restitučních předpisů (zejména zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, či zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích) a dále také tam, kde odpovědnost státu za škodu je založena a upravena zvláštními zákony (např. zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve spojení se zákonem č. 115/2000 Sb.,

⁴⁸ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 7

o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, a další.) O výkon veřejné moci pak nejde i tam, kde škodu sice způsobila osoba jinak reprezentující stát či územní samosprávný celek, která nicméně svým jednáním zcela vybočila z rámce plnění úředních povinností, tedy v případě, že jde o exces.⁴⁹

Vztah jiných předpisů k zákonu č. 82/1998 Sb. dovozuje judikatura Nejvyššího soudu. Vyslovuje se např. ke vztahu tohoto zákona (či předchozího zákona č. 58/1969 Sb.) k zákonu o soudní rehabilitaci⁵⁰, k zákonu o mimosoudních rehabilitacích⁵¹ nebo k předpisům upravujícím služebněprávní vztahy⁵². Uvedené předpisy tato judikatura Nejvyššího soudu označuje za předpisy zvláštní ve vztahu k zákonu č. 82/1998 Sb., přičemž nároky oprávněných osob z odpovědnostních vztahů se posoudí podle těchto zvláštních předpisů podle zásady speciality.

K nakládání s majetkem státu ve „velké“ privatizaci Ústavní soud vyslovil právní názor, že jde sice o rozhodování státu, ale nikoli jako nositele veřejné moci.⁵³

⁴⁹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 11 - 16

⁵⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. 21 Cdo 3000/99: „Dospěl-li dovolací soud k právnímu závěru, že zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, je ve vztahu k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, zákonem zvláštním, takže jím upravené nároky oprávněných osob nelze řešit jinak než podle jeho ustanovení, nejde o rozhodnutí zásadního právního významu.“

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 39/2002: „Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, má ve vztahu k občanskému zákoníku i k zákonu č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, povahu zákona zvláštního. Při uplatňování a uspokojování majetkových nároků ve vztahu mezi osobami, které zákon o mimosoudních rehabilitacích označil za osoby oprávněné, a státem platí v případech vymezených v § 6 zákona č. 87/1991 Sb. zvláštní režim stanovený tímto zákonem bez ohledu na to, který předpis (obecný či restituční) je pro ně příznivější.“

⁵² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 479/2007: „U požadavku náhrady škody odvíjejícího se od porušení právní povinnosti při ukončení služebněprávního vztahu nejde o odpovědnostní vztah veřejnoprávní povahy vyplývající z úředního postupu orgánu státu při výkonu jeho svrchované veřejné moci, na který by bylo možné vztáhnout působnost zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.“

⁵³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1998, sp. zn. III ÚS 380/97: „Není nejmenšího důvodu (z ústavněprávního hlediska) korigovat ustálený názor obecných soudů, totiž že rozhodování (státu) o privatizaci podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů, je sice rozhodováním státu, nicméně nikoli státu jako nositele veřejné moci, ale státu jako dosavadního vlastníka privatizovaného majetku, čímž podle přesvědčení Ústavního soudu je dáno, že jakákoli dispozice (rozhodnutí o ni) s tímto majetkem v režimu zmíněného zákona je výrazem a důsledkem vlastnickovy vůle a že odpovědnost orgánu zákonem k provedení privatizace povolaného za takto učiněné rozhodnutí se za současného právního stavu vymyká z rámce odpovědnosti daného jinak právním řádem.“

Současně Ústavní soud dovodil, že odpovědnost státu za rozhodnutí učiněná ve věcech privatizace majetku státu je dána toliko odpovědností vlády České republiky Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR). Obdobně se Ústavní soud vyslovil i v případě „malé“ privatizace.⁵⁴ Nejvyšší soud v judikatuře týkající se nakládání s majetkem státu např. dovodil, že stát nenese odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. za postup Pozemkového fondu při uzavírání nájemních smluv na nemovitosti, které tento fond spravuje.⁵⁵ Obdobně podle názoru Nejvyššího soudu Ministerstvo financí nenese odpovědnost za škodu v případě jeho rozhodování o udělení souhlasu ke kupní smlouvě o převodu movité a nemovité věci prohlášené za kulturní památku a o převodu sbírky muzejní povahy podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.⁵⁶

Z judikatury Nejvyššího soudu týkající se vybočení osob jednajících jménem státu z rámce plnění úředních (služebních) povinností plyne, že pro posouzení, zda šlo o exces, který by vylučoval odpovědnost státu za škodu, je rozhodující, zda jednání úřední osoby mělo místní, časový a především věcný (vnitřní účelový) vztah k úkolům veřejné správy. Nejvyšší soud např. dovodil, že stát neodpovídá za škodu, která vznikla trestnou činností policistů, protože neplnili služební povinnosti plynoucí jim ze zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, nýbrž sledovali výlučně uspokojování svých vlastních zájmů a potřeb.⁵⁷ Rovněž v případě škody způsobené členem myslivecké stráže v honitbě pro rozlišení, zda je dána odpovědnost státu, či zda jde o exces tuto odpovědnost vylučující, bylo rozhodující určení, jestli jeho jednání mělo místní, časový a především věcný (vnitřní účelový) vztah k úkolům myslivecké stráže.⁵⁸ V rozsudku k plnění pracovních úkolů Nejvyšší soud dovodil, že za činnost v přímé souvislosti

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2001, sp. zn. II. ÚS 93/99: „*Podmínkou aplikace zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, je, že stát musí prostřednictvím svých orgánů vystupovat jako nositel veřejné moci při jejím uplatňování. Jestliže ovšem podle zákona č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů, stát vystupuje jako vlastník a se svým vlastnictvím disponuje v rámci soukromoprávního vztahu, pak je zřejmé, že jeho odpovědnost nemůže být založena aplikací zákona č. 58/1969 Sb.*“

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. 25 Cdo 214/2006

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 312/2005: „*Rozhodování ministerstva financí o udělení souhlasu ke kupní smlouvě ... je výrazem vůle státu jako vlastníka věci vůči nabyvateli a nikoliv výkonem (uplatněním) veřejné moci, s nímž by bylo možno spojovat odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.*“

⁵⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2699/2010

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2010, sp. zn. 25 Cdo 896/2009

s plněním pracovních úkolů je třeba považovat vedle činnosti konané přímo na příkaz zaměstnavatele též činnost vykonávanou bez vnějšího podnětu jiných osob, pouze na základě vlastního rozhodnutí zaměstnance; rozhodující je, zda z hlediska věcného, místního i časového jde objektivně o činnost konanou pro zaměstnavatele.⁵⁹ Nejvyšší soud zastává tezi „negativního přístupu“ pokud se jedná o posuzování vybočení z plnění úkolů organizace ze strany těch, kteří jednali jako pracovníci organizace. Soud dovodil, že je třeba v zásadě zkoumat, zda nešlo o nějaké jiné zájmy jednajících osob. Pokud se prokáže, že jednajícím osobám šlo o jiné zájmy, než jsou zájmy organizace, pro kterou pracují, jde o exces, při kterém stát neodpovídá za škodu způsobenou těmito osobami, neboť se nejedná o výkon veřejné moci.⁶⁰

Nejvyšší soud se vyslovil také ke škodě způsobené falešnou úřední osobou, když uzavřel, že jednání pachatele, který se vydával za úřední osobu, a to bez ohledu na to, že vystupoval v uniformě, nelze považovat za nesprávný úřední postup.⁶¹

2.1. Škůdce (odpovědný subjekt)

Předešlá právní úprava v zákoně č. 58/1969 Sb. počítala s jediným subjektem odpovědným za škodu, tímto subjektem byl stát. Odpovědnost územních samosprávných celků při výkonu samosprávy v zákoně založena nebyla. Tento nedostatek, zvýrazněný posílením principu samosprávy při reformě veřejné správy, byl zákonem č. 82/1998 Sb. napraven a odpovědnost územních samosprávných celků za škodu při výkonu veřejné správy v samostatné působnosti byla do zákona nově zahrnuta. Zákon se systematicky dělí na dva díly, první díl upravuje odpovědnost státu a druhý odpovědnost územních samosprávných celků v samostatné působnosti za škodu při výkonu státní, resp. veřejné moci. Hlava třetí tohoto zákona pak obsahuje ustanovení společná pro oba odpovědné subjekty, a to ustanovení upravující vztah k občanskému zákoníku, způsob a rozsah náhrady škody, promlčecí doby a dodatečně vložené ustanovení § 31a upravující zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1148/2002

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 1981, sp. zn. 1 Cz 7/81

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006

Škůdcem neboli odpovědným subjektem tedy může být podle zákona č. 82/1987 Sb. jen stát a územní samosprávný celek, vždy se však musí jednat o jejich postup v rámci výkonu veřejné moci, nikoli, pokud tyto subjekty budou vystupovat jako subjekty práva soukromého. Pokud stát nebo územní samosprávný celek vystupuje jako strana soukromoprávního vztahu, kdy strany tohoto vztahu jsou v rovném postavení (nejde o výkon veřejné moci), odpovědnost státu či územního samosprávného celku za škodu se posoudí podle občanského zákoníku. Jak bylo uvedeno v kapitole 2., pojem „veřejná moc“ Ústavní soud ČSFR a obdobně i Ústavní soud ČR vyložily ve své judikatuře.⁶² K rozlišení, kdy se jedná o výkon veřejné moci, viz také výše v kapitole 2.

Stát odpovídá za škodu způsobenou státními orgány, dále právníckými a fyzickými osobami, pokud jim byl zákonem nebo na základě zákona svěřen výkon státní správy (zákon tyto osoby označuje za „úřední osoby“ a výslovně odkazuje např. na lesní stáž a ředitele školských zařízení) a orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy v přenesené působnosti. Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právníckou osobu. Jednání státu v rámci odpovědnostních vztahů za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci upravuje zákon č. 82/1998 Sb., přičemž § 26 citovaného zákona připouští subsidiární užití občanského zákoníku.⁶³

Státní orgány zákon č. 82/1998 Sb. blíže nedefinuje. Teorie správního práva uvádí, že se jedná o přímé vykonavatele veřejné správy, které stát zřizuje k plnění funkcí státu a vybavuje je za tím účelem pravomocí a působností. Působností se rozumí zákonem vymezený okruh úkolů státní správy a pravomocí ústavou nebo zákonem svěřené právní prostředky k výkonu státní moci. Pravomoc státního orgánu se projevuje tím, že autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a jehož rozhodnutí nezávisí na vůli subjektu, jemuž je adresováno.⁶⁴ Podle druhu státní moci se státní orgány dělí na orgány

⁶² Pojem „veřejná moc“ je vyložen v judikatuře Ústavního soudu ČSFR a následně i Ústavního soudu: srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. II. ÚS 75/93

⁶³ Občanský zákoník v § 21 stanoví, že „Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právníckou osobu. Jiný právní předpis stanoví, jak stát právně jedná.“ Jiným právním předpisem je v tomto případě zákon č. 82/1987 Sb., který je zákonem zvláštním (lex specialis) ve vztahu k občanskému zákoníku, který je předpisem obecným (lex generalis).

⁶⁴ HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 112

moci zákonodárné, výkonné a soudní. Zákon č. 82/1998 Sb. žádný z těchto orgánů nevyklučuje, vztahuje se tedy na všechny druhy státních orgánů, při jejichž činnosti může vzniknout škoda nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Nejčastěji půjde o orgány moci výkonné (správní orgány) a moci soudní. Mezi orgány moci výkonné se řadí i prezident republiky, u něhož např. Městský soud v Praze shledal nečinnost jakožto nesprávný úřední postup při rozhodování o návrhu vlády na jmenování justičního čekatele do funkce soudce.⁶⁵

Otázkou je, zda na škody způsobené zákonodárcem legislativní činností, případně i nečinností, je možno aplikovat § 13 výše uvedeného zákona s tím, že jde o nesprávný úřední postup. Nejvyšší soud se k této otázce zaujal odmítavé stanovisko: „*proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu ČR není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům,*“ Svůj závěr soud odůvodnil tím, že výkon poslaneckého mandátu je volný a správnost hlasování v Poslanecké sněmovně nemůže civilní soud přezkoumávat.⁶⁶ Ústavní soud v této otázce dovedl, že Parlament ČR nelze považovat za orgán veřejné správy, soud nebo jiný srovnatelný orgán státu; nelze tak učinit především v případě, kdy Parlament vykonává svoji zákonodárnou pravomoc, neboť odpovědnost za výkon této pravomoci je v prvé řadě politická.⁶⁷ S tímto názorem se shodují i názory uváděné v právnické literatuře, podle kterých normotvorná činnost nebo legislativní nečinnost zákonodárce jako nesprávný úřední postup být posuzována nemůže, proto orgány moci zákonodárné za případnou škodu neodpovídají.⁶⁸ Určitou výjimkou je stanovisko Ústavního soudu, který v době účinnosti zákona č. 58/1969 Sb., (podle kterého se nesprávného úředního postupu mohly dopustit pouze orgány, které vydávaly rozhodnutí v občanském soudním řízení, v řízení před státním notářstvím, v řízení správním a trestním, jakož i v řízení před místním lidovým soudem) v nálezu dovedl přímo z čl. 36 odst. 3 Listiny odpovědnost státu za škodu, která vznikla občanovi při

⁶⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Co 30/2010

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09

⁶⁸ MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 613, obdobně též PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád ČR. 2. Díl: Práva a svobody*. Praha: Linde Praha, 2002, str. 292

vyhlášení zákona, když zanedbáním Kanceláře někdejšího federálního shromáždění, jeho předsednictva a ústavních činitelů podepisujících zákon nebylo do textu vyhlášeného zákona pojato určité ustanovení, které předtím Federální shromáždění schválilo.⁶⁹ Tímto nálezem Ústavní soud judikoval odpovědnost státu za nezákonná rozhodnutí a za nesprávný úřední postup všech státních orgánů.

Samostatnou otázkou je odpovědnost státu za škodu způsobenou nečinností zákonodárce, a to opožděnou, nedostatečnou nebo zcela absentující implementací směrnice do vnitrostátního právního řádu. K této otázce zaujal Ústavní soud shodně s názorem Nejvyššího soudu stanovisko, že případy odpovědnosti státu za porušení norem komunitárního práva jsou postaveny na jiném skutkovém i právním základě, než případy vzniku odpovědnosti státu za újmu jednotlivci podle zákona č. 82/1998 Sb.⁷⁰ Odpovědnost členských států EU za škodu způsobenou porušením komunitárního práva představuje právní institut nezakotvený v primárním právu, v důsledku čehož musel danou problematiku řešit Evropský soudní dvůr. Dle jeho judikatury „*plná účinnost komunitárních předpisů by byla narušena a ochrana práv, která zaručují, by byla oslabena, pokud by se jednotlivci nemohli domáhat škody, když jsou jejich práva porušována v důsledku porušení komunitárního práva, za které odpovídá členský stát.*“⁷¹.

Jak uvádí P. Svoboda, odpovědnost za škodu se v tomto případě nevztahuje jen na pochybení správních či soudních orgánů členského státu, ale i na pochybení zákonodárce (46a 48/93 Brasserie du Pêcheur a Factortame III), který přijal nebo opomenul přijmout normu v rozporu s komunitárním právem.⁷² P. Vojtek v komentáři k zákonu č. 82/1998 Sb. konstatuje, že uvedený zákon s tímto typem odpovědnosti výslovně nepočítá. Jak však tento autor uvádí, i přes dosavadní judikaturu Nejvyššího soudu i Ústavního soudu, „*Podmínky vyžadované zákonem č. 82/1998 Sb. ke vzniku odpovědnosti by nepochybně musely být naplněny i v případě nesprávného úředního*

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10

⁷¹ OUTLÁ, Veronika, HAMERNÍK, Pavel, BAMBAS, Jan. *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 13 a n.

⁷² SVOBODA, Petr. *Odpovědnost států EU za škodu způsobenou jednotlivci*. Právní rádce, 2000, č. 1, s. 17

postupu představovaného porušením povinnosti provést odpovídajícím způsobem implementaci směrnice do českého práva.⁷³, přičemž odkazuje na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, včetně kritérií, která touto judikaturou vymezil.⁷⁴ Osobně se domnívám, že úvaha o širším výkladu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a jeho případné aplikace na speciální případ tzv. legislativní újmy vzniklé vadně či nevhodně implementované směrnice do vnitrostátního práva zákonodárcem je správná, pokud by chybějící kritéria vzniku odpovědnosti byla při aplikaci směrnice převzata z judikatury Soudního dvora Evropské unie. Zákonodárce je totiž povinen při implementaci směrnice postupovat určitým způsobem na základě mezinárodních závazků ČR a jeho autonomie, o kterou se opírá dosavadní judikatura, je proto v tomto speciálním případě značně omezená. Nicméně ideálním řešením by zajisté bylo de lege ferenda novelizovat zákon č. 82/1998 Sb. a formulovat chybějící podmínky a kritéria odpovědnosti státu za legislativní újmu vzniklou v důsledku pochybení v souvislosti s implementací směrnice.

Druhou skupinou subjektů, za jejichž činnost stát odpovídá, jsou úřední osoby⁷⁵. Pojem úřední osoby ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. pokrývá právnické a fyzické osoby odlišné od státu, jimž byl zákonem nebo na základě zákona svěřen nepřímý výkon státní správy na určitém úseku. Podmínkou ovšem je, že škoda byla způsobena právě při výkonu svěřené státní správy, jinak úřední osoby odpovídají za škodu podle obecných předpisů.⁷⁶ Zákon výslovně odkazuje na lesní stráž⁷⁷ a ředitele školy⁷⁸. Lesní stráž je fyzická osoba ustanovená na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu příslušným orgánem státní správy lesů za účelem ochranné služby v lesích při obecném užívání lesů občany. Je proto vybavena určitými oprávněními, danými zákonem. Obdobné postavení jako lesní stráž má i rybářská stráž⁷⁹, stráž přírody⁸⁰, myslivecká

⁷³ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 38

⁷⁴ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 39 Soudní dvůr Evropské unie ve věcech *Francovich a Brasserie du Pecheur* vyslovil, že musí jít 1) o dostatečně závažné porušení právní normy, která přiznává práva jednotlivcům, 2) že jednotlivci vznikla škoda a 3) škoda je ve vztahu příčinné souvislosti k protiprávnosti. Dále je podstatné, zda tvrzená újma byla vyvolána skutečně neimplementací samotnou.

⁷⁵ § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb.

⁷⁶ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 40

⁷⁷ § 39 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon

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

⁷⁹ podle zákona č. 99/2004 Sb., zákon o rybářství

stráž⁸¹, jejichž postavení bylo dodatečně sjednoceno zákonem č. 238/1999 Sb., jež v souvislosti s odpovědností státu za škodu způsobenou těmito úředními osobami při výkonu veřejné moci přímo odkazuje na zákon č. 82/1998 Sb. Obdobně stát odpovídá za činnost pracovníků celních orgánů a České inspekce životního prostředí.⁸²

Úřední osobou je i finanční arbitr, fyzická osoba, jejíž postavení a činnost upravuje zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů. Finanční arbitr je smírčí orgán rozhodující spory mezi stranami definovanými citovaným zákonem, přičemž rozhoduje nálezem. Nález má povahu správního rozhodnutí a je přezkoumatelný soudem v řízení podle části páté o. s. ř., neboť se jedná o rozhodnutí orgánu veřejné moci v oblasti soukromého práva.⁸³ Finanční arbitr je orgánem veřejné moci s pravomocí správního orgánu rozhodovat v individuálních případech o subjektivních soukromých právech účastníků řízení, které je před ním vedeno.⁸⁴ Postavení úřední osoby finančnímu arbitrovi a jeho zástupci přiznává i trestního zákoník.⁸⁵ Vzhledem k tomu, že zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi odpovědnost finančního arbitra za škodu neupravuje, uplatní se v plném rozsahu zákon č. 82/1998 Sb.

Úředními osobami jsou dále podle výslovného ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., též notáři při sepisování veřejných listin o právních úkonech (resp. jednáních)⁸⁶ a při úkonech v postavení soudního komisaře⁸⁷ a s účinností od 1. 5. 2001 také soudní exekutoři při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle exekučního řádu.

Notář je fyzická osoba splňující předpoklady stanovené notářským řádem, kterou stát pověřil notářským úřadem. Úkony notáře jako soudního komisaře podle § 100 odst. 1 z.ř.s. (do 31. 12. 2013 § 38 o. s. ř.) a sepisování notářských zápisů

⁸⁰ zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

⁸¹ § 16 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

⁸² § 40 odst. 2 zákona č. 100/2004 Sb., zákon o obchodování s ohroženými druhy

⁸³ SCHOLZ, Petr. *Zákon o finančním arbitrovi. Komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2009

⁸⁴ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 42

⁸⁵ § 127 odst. 1 písm. h) trestního zákoníku

⁸⁶ § 2 a 62 a n. notářského řádu

⁸⁷ § 100 odst. 1 z.ř.s.

o právních jednáních podle notářského řádu zákon č. 82/1989 Sb. výslovně označuje za výkon státní správy ve smyslu § 3 písm. b) tohoto zákona. Notář jako soudní komisař vydává jménem soudu veškerá rozhodnutí, která by (s určitými výjimkami uvedenými v z.ř.s.) činil jinak soud. P. Vojtek v komentáři uvádí, že v tomto případě jde v zásadě o odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, nikoli jen za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. V tom spatřuje autor nedokonalost úpravy obsažené v § 4 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., která považuje úkony notáře jako soudního komisaře pouze za „úřední postup“.⁸⁸

K rozlišení, kdy se jedná o nesprávný úřední postup, a kdy o nezákonné rozhodnutí, se opakovaně vyslovil Nejvyšší soud ve své judikatuře. Např. v rozsudku ve věci odpovědnosti státu za škodu způsobenou tím, že v dědickém řízení nebylo jednáno s účastníkem⁸⁹ Nejvyšší soud dovodil: „*Okolnost, že byly chybně posouzeny podmínky účastenství v dědickém řízení a že s poškozeným nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, není nesprávností úředního postupu, nýbrž nesprávností samotného rozhodnutí o dědictví. I v takovém případě je podmínkou odpovědnosti státu za škodu, aby toto rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno.*“ Nesprávný úřední postup lze na druhé straně spatřovat např. v nezákonné nečinnosti notáře jako soudního komisaře, kdy věc není rozhodnuta v přiměřené době. To dokládá judikatura Nejvyššího soudu, která výslovně označuje postup notáře spočívající v průtazích v dědickém řízení za nesprávný úřední postup.⁹⁰ § 104 odst. 1 z.ř.s. navíc stanoví nečinnému notáři sankci: „*Soud i bez návrhu usnesením zruší pověření notáři, je-li tu nebezpečí, že věc nebude rozhodnuta v přiměřené době, a byl-li notář na možnost zrušení pověření soudem písemně upozorněn.*“ Tato sankce v předchozí právní úpravě postavení notáře jako soudního komisaře podle o. s. ř. nebyla obsažena.

Naproti tomu při sepisování notářských zápisů může vzniknout škoda pouze nesprávným úředním postupem. Nesprávnost úředního postupu při sepisu veřejné listiny notářem může být dána nesouladem postupu s požadavky zákona či jiných obecně

⁸⁸ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 51-52

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. 25 Cdo 36/2004

⁹⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 25 Cdo 137/2004

závazných předpisů, jimiž je notář při své činnosti vázán.⁹¹ Typickým příkladem je sepis závěti, jejíž neplatnost v důsledku pochybení notáře může vést ke škodě (ušlému zisku).⁹² Odpovědnost státu za škodu způsobenou v souvislosti s vyhotovením osvědčujících veřejných listin, které jsou rovněž notářskými zápisy, již dána není.^{93, 94} Jedná se o notářské zápisy, jimiž se osvědčují právně významné skutečnosti a prohlášení, či se osvědčují rozhodnutí orgánu právnícké osoby⁹⁵. Stejně tak, podle judikatury Nejvyššího soudu, stát neodpovídá za škodu způsobenou pochybením notáře či jeho pracovníka při ověření podpisu na listině.⁹⁶

Soudní exekutor je fyzická osoba, kterou stát pověřil exekutorským úřadem. Za výkon státní správy podle § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. zákon označuje úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle exekučního řádu.

Exekuční činností je míněn nucený výkon exekučních titulů, který exekutor na základě pověření soudem provádí, úkony exekutora se přitom považují za úkony soudu. Pokud jde o exekutorské zápisy, jde o zápisy se svolením k vykonatelnosti podle § 78 exekučního řádu, nebo exekutorské zápisy, jimiž exekutor osvědčuje skutkový děj a stav věci. Exekutorský zápis je veřejnou listinou, obdobně jako notářský zápis. Činnostmi exekutora vykonávanými z pověření soudu jsou zejména doručování písemností soudu a činnost soudního vykonavatele podle § 45 a n. vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (§ 76 odst. 1 věta první exekučního řádu), zjišťování majetku podléhajícího zajištění v trestním řízení a výkon správy takového majetku (§ 76a exekučního řádu).⁹⁷

⁹¹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 53

⁹² K tomu usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1294/2001: „Charakter ušlého zisku má i majetková újma spočívající v tom, že pro neplatnost závěti zaviněné notářem se závěti povolanému dědici nedostalo dědictví.“

⁹³ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 53

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. 25 Cdo 176/2008

⁹⁵ § 72 a n. a § 80a a n. zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

⁹⁶ Rozsudek nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1620/2007

⁹⁷ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 56

Právní úprava účinná do 31. 12. 2012 byla v případě odpovědnosti soudního exekutora za škodu dvojkolejná. Oproti škodě způsobené činností notáře jako úřední osoby, za kterou odpovídá pouze stát, měl poškozený možnost uplatnit nárok jak vůči státu, tak vůči soudnímu exekutorovi (§ 32 exekučního řádu) současně s tím, že při úspěšném uplatnění nároku proti oběma odpovědným subjektům zanikne plněním jednoho z nich nárok vůči druhému subjektu, a to v rozsahu poskytnutého plnění.^{98, 99} Odpovědnost státu se v takovém případě řídila ustanoveními zákona č. 82/1998 Sb., tedy se zvažoval vznik škody v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem při absenci liberačních důvodů, zatímco u odpovědnosti exekutora šlo o zjištění, zda škoda byla způsobena v souvislosti s nesprávným výkonem činnosti exekutora, který ovšem podle zvláštního předpisu dříve disponoval liberačním důvodem. Podle § 32 odst. 2 exekučního řádu se exekutor odpovědnosti zprostil, pokud prokázal, že škodě nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které na něm lze požadovat. Ve vztahu k notáři a dalším odpovědným subjektům, za které nese odpovědnost jedině stát, se jednalo o nesystémovou nerovnost těchto subjektů, která byla odstraněna až novelou exekučního řádu č. 396/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013. Od tohoto data, v případě činností exekutora označených jako výkon státní správy podle § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb., za škodu způsobenou těmito činnostmi odpovídá výhradně stát. V případě dalších činností exekutora vykonávaných podle exekučního řádu odpovídá exekutor sám, přičemž souběh odpovědnosti státu a exekutora není vyloučen.

2.2. Poškozený (oprávněný subjekt)

Z ústavního rámce vyplývá, že poškozeným neboli oprávněným subjektem je každý, komu vznikne škoda nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy nebo jeho nesprávným úředním postupem (čl. 36 odst. 3 Listiny). Vzhledem k tomu, že podmínky a podrobnosti odpovědnosti za škodu způsobenou orgánem veřejné správy upravuje podle čl. 36 odst. 4 zákon č. 82/1998 Sb., je na místě upozornit na skutečnost, že aktivní

⁹⁸ KASÍKOVÁ, Martina a kol. *Zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). Komentář*. Vyd. 2. Praha C. H. Beck, 2010, s. 94

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 970/2006: „Za škodu způsobenou exekutorem při výkonu veřejné moci přenesené na něj zákonem [jako úřední osoba ve smyslu § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb.] odpovídá vedle státu též exekutor sám za podmínek § 32 exekučního řádu.“

legitimace podle zákona č. 82/1998 Sb. není dána v případě osoby poškozené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem veřejnoprávní korporace zájmové povahy (k tomu viz výše kapitola 1.3.). Viz úvahy de lege ferenda v závěru práce.

Zákon č. 82/1998 Sb. vymezuje aktivní legitimaci poškozeného odlišně, v závislosti na formě odpovědnosti za škodu, nezáleží přitom, zda jde o odpovědnost státu či územního samosprávného celku (§ 5 a § 19). Vzhledem k tématu této práce se dále budu věnovat aktivní legitimaci subjektů pouze pro případ odpovědnosti za škodu nesprávným úředním postupem, neboť podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, resp. přiměřené lhůtě (nezákonná nečinnost). Postavení osoby oprávněné uplatnit vůči státu či územnímu samosprávnému celku nárok na náhradu škody má ten, komu byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda (§ 13 a § 22 zákona č. 82/1998 Sb.). Postavení poškozeného tedy může mít jakákoli fyzická či právnická osoba, o jejíchž právech či povinnostech je autoritativně rozhodováno orgánem veřejné moci.¹⁰⁰ Pro případ, že v postavení poškozeného je právnická osoba, Nejvyšší soud dovodil, že nositelem nároku na odškodnění nemajetkové újmy či nahrazení škody je vždy poškozená právnická osoba a nikoli její členové.¹⁰¹

Případ náhrady poskytnuté právnické osobě za újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení řešil ESLP např. v rozsudku ve věci *Comingersoll S. A. proti Portugalsku*, kde dovodil, že „*Úmluva musí být interpretována a aplikována tak, aby garantovala práva, jež jsou praktická a efektivní. V souladu s tím, je-li základní formou nápravy, kterou Soud může nařídit, finanční náhrada, pak musí mít pravomoc, má-li být právo garantované článkem 6 EÚLP efektivní, přiznat finanční náhradu za morální újmu též obchodním společnostem. Morální újma, kterou takovéto společnosti utrpěly, může zahrnovat žalobní tituly, které jsou ve větší, či menší míře ‚objektivní‘ nebo ‚subjektivní‘. Mezi nimi je třeba přihlížet k dobrému jménu společnosti, nejistotě při přípravě rozhodnutí, narušení řízení společnosti (pro něž neexistuje přesná metoda výpočtu) a konečně též, byť v menší míře, k úzkosti a nesnáším způsobeným členům*

¹⁰⁰ Např. vedlejší účastník, viz Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2809/2006

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4385/2010

vedení.¹⁰² P. Vojtek k citovanému závěru ESLP uvádí, že, že jde zřejmě o výjimečný případ náhrady poskytnuté právnické osobě; na jedné straně autor uvádí nezpochybnitelnou rovnost účastníků, na straně druhé poukazuje na skutečnost hodnou polemiky, že toto základní lidské právo na přiměřenou délku řízení se přisuzuje i někomu jinému než člověku.¹⁰³

Pro formu odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem přitom není (na rozdíl od odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím) významné, zda poškozený byl účastníkem řízení, v němž k nesprávnému úřednímu postupu došlo, podstatné je pouze to, zda poškozenému vznikla škoda, která je v příčinné souvislosti s uvedeným postupem. Stát a územní samosprávný celek tedy při výkonu samostatné působnosti odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem i jiným osobám než účastníkům řízení, v jehož rámci k nesprávnému úřednímu postupu došlo.¹⁰⁴ Aby šlo o postup úřední, musí tento postup sloužit výkonu státní (veřejné) moci (k vymezení, kdy se jedná o výkon veřejné moci, viz výše v kapitole 2).

V judikatuře Nejvyššího soudu je aktivní legitimace poškozeného úzce spojena se závěrem, zda škoda vznikla postupem orgánu veřejné správy, který je možno označit za nesprávný úřední postup. Kupříkladu „*Okolnost, že katastrální úřad nezapsal poznámku do katastru nemovitostí na základě doručení příslušného rozhodnutí, nýbrž až po nabytí jeho právní moci, představuje nesprávný úřední postup.*“¹⁰⁵ Nebo v rozsudku ve věci nevyznačení zástavního práva v katastru nemovitostí: „*Nebylo-li v Katastru nemovitostí ČR vyznačeno zástavní právo, ačkoliv v něm správně mělo být uvedeno, a byla-li tato skutečnost příčinou (popřípadě jednou z příčin) toho, že ten, kdo smluvně převzal zastavenou nemovitost, nemusel při uzavření smlouvy vědět o pohledávce, pro kterou bylo zástavní právo zřízeno, a že proto není zavázán vedle původního dlužníka zajištěnou pohledávku uhradit, odpovídá stát zástavnímu věřiteli za škodu způsobenou*

¹⁰² Rozsudek ESLP ze dne 6. 4. 2000 *Comingersoll S. A. proti Portugalsku*, stížnost č. 35382/97

¹⁰³ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 287

¹⁰⁴ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 222

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2008, sp. zn. 25 Cdo 3054/2005

*tímto nesprávným úředním postupem podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 58/1969Sb.*¹⁰⁶ V případě uzavírání nájemních smluv Pozemkovým fondem ČR: „*Stát ve smyslu § 18 zákona č. 58/1969 Sb. či § 13 zákona č. 2/1998 Sb. neodpovídá za postup Pozemkového fondu ČR při uzavírání nájemních smluv na nemovitosti, které tento fond spravuje.*¹⁰⁷ Ve věcech myslivosti: „*Nejde o nesprávný úřední postup, jestliže příslušný správní úřad ve věcech myslivosti nerozhodl o schválení plánu chovu a lovu v pronajaté honitbě, který předložil žadatel, jemuž pro dané období právo myslivosti nepříslušelo.*“¹⁰⁸

V případech, kdy odpovědným subjektem je stát, § 14 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. ukládá poškozenému podmínku pro případné uplatnění nároku poškozeného na náhradu škody u soudu. Touto podmínkou je předběžné uplatnění nároku poškozeným u úřadu jednajícího jménem státu určeného podle § 6 cit. zákona ministerstvo či jiný ústřední správní úřad). Zákon stanoví šestiměsíční lhůtu počítanou od uplatnění nároku poškozeným, v níž je ministerstvo či jiný ústřední správní úřad povinen věc projednat a rozhodnout o tom, zda škodu nahradí (§ 15). Nevydává však o tom žádné rozhodnutí a oproti předchozí úpravě v § 11 zákona č. 58/1969 Sb. se nepočítá ani s uzavřením dohody mezi ústředním orgánem a poškozeným, jež však samozřejmě není vyloučena. Stát se ocitá v prodlení s poskytnutím náhrady za škodu teprve marným uplynutím lhůty šesti měsíců ode dne, kdy poškozený nárok řádně uplatnil u ústředního orgánu; ode dne následujícího po uplynutí této lhůty jej také stihá povinnost zaplatit poškozenému též úrok z prodlení.^{109, 110}

V případě odpovědnosti územních samosprávných celků zákon č. 82/1989 Sb. povinnost předběžného projednání nároku, jako podmínku uplatnění nároku u soudu, poškozenému neukládá. Vzhledem k tomu, že lhůta splatnosti nároku poškozeného

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1549/99

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. 25 Cdo 214/2006

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1341/2006

¹⁰⁹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 187

¹¹⁰ Stanovisko nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010: „*Poškozený má právo na úrok z prodlení ode dne následujícího po uplynutí lhůty šesti měsíců poté, kdy nárok na náhradu přiměřeného zadostiučinění uplatnil postupem podle § 14 zákona.*“

tímto zákonem stanovena není, nastává subsidiární užití občanského zákoníku.¹¹¹ Povinnost plnění z odpovědnostního právního vztahu pak nastává pro územní samosprávný celek jako odpovědný subjekt neprodleně po výzvě poškozeného, který může podle § 1958 odst. 2 občanského zákoníku vyzvat škůdce ke splnění dluhu ihned.

2.3. Objektivní odpovědnost za škodu, neexistence liberačních důvodů

Odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je odpovědností objektivní (bez ohledu na zavinění), bez liberačních důvodů. To znamená, že jsou-li splněny podmínky odpovědnosti, nedává zákon č. 82/1998 Sb. státu či územnímu samosprávnému celku možnost se této odpovědnosti zprostit (§ 2 cit. zákona). Podmínkou odpovědnosti např. není, že se úředník dopustil trestného činu nebo disciplinárního deliktu.¹¹² Objektivní odpovědnost z obecného hlediska i výslovně podle důvodové zprávy k zákonu č. 82/1998 Sb. posiluje postavení poškozeného tím, že škůdce (odpovědný subjekt) nemá možnost se vyvinutím s poukazem na skutečnost, že vznik škody nezavinil. To samozřejmě neznamená, že tři podmínky odpovědnosti (nesprávný úřední postup, vznik škody či nemajetkové újmy a příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy) nemusí být náležitě prokázány. Je to poškozený (oprávněný subjekt), kdo v tomto směru nese v občanském soudním řízení povinnost tvrzení a důkazní břemeno.^{113 114} Výše uvedené podmínky vzniku odpovědnosti, zahrnující vzhledem k tématu této práce jen nesprávný úřední postup, musí být splněny kumulativně a jejich existence musí být v soudním řízení bezpečně prokázána, nepostačuje pouhá pravděpodobnost jejich splnění. Není-li splněna byť jen jedna z těchto tří podmínek, odpovědnost za škodu nevzniká, bez ohledu na to, že jsou

¹¹¹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 187

¹¹² MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 608

¹¹³ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 31

¹¹⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2775/2008: „Ve sporu o náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci je povinností žalobce tvrdit a prokázat předpoklady odpovědnosti státu, včetně skutkových okolností vzniku majetkové újmy u jednotlivých uplatněných nároků.“

splněny podmínky ostatní.¹¹⁵ Tak kupříkladu, nejde-li v případě postupu orgánu veřejné správy o nesprávný úřední postup, musí být žaloba zamítnuta bez provádění důkazů ke vzniku škody a příčinné souvislosti. Není tedy překvapující zjištění, že v judikatuře Nejvyššího soudu k zákonu č. 82/1998 Sb. převažují rozhodnutí, ve kterých se soud zabývá jedinou otázkou, totiž zda postup orgánu státní správy lze označit za nesprávný úřední postup.

Přes skutečnost, že se jedná o objektivní odpovědnost bez liberačních důvodů, zákon č. 82/1998 Sb. v určitých případech odpovědnost státu vylučuje i v případě, že všechny podmínky odpovědnosti jsou kumulativně splněny. Případy vyloučení nároku (§ 12 cit. zákona) jsou však tímto zákonem stanoveny pouze v souvislosti s trestním řízením, ve správním řízení odpovědnost škůdce omezena zákonem není. K aplikaci § 12 zákona č. 82/1998 Sb. na správní řízení Nejvyšší soud zaujal odmítavé stanovisko: „*Ustanovení § 12 zákona č. 82/1998 Sb., které stanoví případy, kdy je právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření vyloučeno, nelze aplikovat na nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím vydaným ve správním řízení.*“¹¹⁶

Vzhledem k subsidiaritě občanského zákoníku založené § 26 zákona č. 82/1998 Sb. není v obecné rovině vyloučeno ani použití § 441 (nyní § 2918 - pozn. E.T.) občanského zákoníku o spoluzavinění poškozeného v případech, které nespádají pod vyloučení nároku podle § 12 zákona č. 82/1998 Sb. Spoluzavinění se může vztahovat především k jednání, jímž si poškozený sám přivodil zvýšení rozsahu újmy, méně často již k samotné škodní události.¹¹⁷ V rozsahu, v jakém se podílelo jednání či opomenutí poškozeného (porušení právní povinnosti či jen náhoda, která ho postihla) na vzniku škody, je vyloučena odpovědnost škůdce, což platí i pro objektivní odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. Byla-li škoda způsobena výlučně jednáním poškozeného, je zcela vyloučena odpovědnost škůdce, a to z důvodu chybějící příčinné souvislosti

¹¹⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 773/2004: „*Předpoklady odpovědnosti za škodu [tento závěr se uplatní i u objektivní odpovědnosti podle tohoto zákona] musí být splněny kumulativně; není-li splněn jeden z nich, nemusí se soud zabývat otázkou splnění předpokladů ostatních*“.

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 453/2001

¹¹⁷ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 32

mezi okolností, za niž objektivně odpovídají, a vznikem újmy na straně poškozeného. Jde například o situace, kdy poškozený věděl, že nemůže se svým nárokem proti třetí straně uspět a bezdůvodně podal žalobu či návrh na exekuci, čímž mu zbytečně vznikly náklady.^{118,119}

K otázce spoluzavinění obecně se vyslovil Nejvyšší soud: „*Při určování rozsahu, v jakém poškozený sám přispěl ke vzniku škodlivého následku, jde o určení vzájemného vztahu mezi jednáním poškozeného a okolnostmi na jeho straně a na straně škůdce a o porovnání, jak která skutečnost přispěla ke způsobení škody a ovlivnila její rozsah. V rozsahu, v jakém je jednání či opomenutí poškozeného jednou z příčin vzniku jeho škody, chybí příčinná souvislost mezi škodou a jednáním či skutečnostmi, za něž nese odpovědnost povinná osoba, a to jak u obecné odpovědnosti, tak u případů odpovědnosti objektivní.*“¹²⁰

¹¹⁸ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 233

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4921/2008

¹²⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3272/2008

3. Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb.

Jak již bylo uvedeno výše v kapitole 2. 3., předpoklady vzniku odpovědnosti státu a územního samosprávného celku za škodu způsobenou výkonem veřejné moci jsou tři: 1) nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, 2) vznik škody či nemajetkové újmy a 3) příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy. Jsou-li tyto tři podmínky splněny kumulativně, objektivní odpovědnosti se stát nebo územní samosprávný celek nemůže zprostit. Existence těchto tří podmínek musí být v soudním řízení bezpečně prokázána a nepostačuje pouhý pravděpodobnostní závěr o splnění některé z nich. Břemeno tvrzení a důkazní břemeno v tomto směru leží na poškozeném¹²¹, s výjimkou nemajetkové (morální) újmy způsobené průtahy v řízení, kterou poškozený musí tvrdit, ale nemusí dokazovat.^{122,123} V dalším textu této kapitoly se budu zabývat, ve vztahu k tématu této práce, pouze předpoklady odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.

3.1. Nesprávný úřední postup

Pojem nesprávný úřední postup zákon č. 82/1998 Sb. blíže nevymezuje, stejně jako předchozí právní úprava podle zákona č. 58/1969 Sb. Ustanovení § 13 odst. 1 věty druhé a § 22 odst. 1 věty druhé zákona č. 82/1998 Sb. alespoň obsahuje jakousi dílčí definici založenou na demonstrativním výčtu, který zahrnuje dva příklady nesprávného úředního postupu (porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě), které nepokrývají celou škálu případů podřaditelných pod pojem nesprávný úřední postup státu. Obdobně, i když obsáhleji, vymezuje nesprávný úřední postup i slovenská právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci v zákoně č. 514/2003 Z.z., který v § 9 a § 14 stanoví, že „za nesprávný úřední

¹²¹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 62

¹²² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 145/2002

¹²³ ŠABATOVÁ, Anna. *Neprokazujte újmu kvůli průtahům v řízení před úřady*. Právní rádce, 2015, č. 7/8, s.24-25

*postup se považuje aj porušenie povinnosti orgánu verejnej moci urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie v zákonom ustanovenej lehote, nečinnosť orgánu verejnej moci pri výkone verejnej moci, zbytočné prietahy v konaní alebo iný nezákonný zásah do práv, právom chránených záujmov fyzických osob a právnických osob*¹²⁴

Ústavní soud vymezil pojem nesprávný úřední postup takto: „*může jít o jakoukoliv jinou než rozhodovací činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu*“¹²⁵ Přestože vymezení pojmu Ústavním soudem umožňuje podle mého názoru velmi široký výklad pojmu (viz „*porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu*“), lze jej v zásadě obdobně aplikovat i na činnost územního samosprávného celku v samostatné působnosti spojenou s výkonem veřejné moci.

Podle mého názoru přesnější definici uvádí P. Vojtek: „*nesprávný úřední postup je porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání orgánu veřejné správy při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí*.“¹²⁶ Pokud by se takové úkony odrazily bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí, půjde o první formu odpovědnosti, a to odpovědnosti spojené s nezákonným rozhodnutím. Negativní vymezení pojmu nesprávný úřední postup lze nalézt v judikatuře Nejvyššího soudu: „*Odpovědnost za škodu z nesprávného úředního postupu orgánu státu nezakládají vady řízení (např. při shromažďování podkladů pro rozhodnutí, hodnocení zjištěných skutečností a právním posouzení), jestliže měly za následek nesprávné rozhodnutí*.“¹²⁷ Podle P. Vojtka za nesprávný úřední postup vedoucí k odpovědnosti státu nebo územního samosprávného celku je třeba považovat i nevydání či opožděné rozhodnutí, mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnosť státního orgánu či jiné

¹²⁴ Na slovenskou úpravu odkazuje FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 237, 238

¹²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07

¹²⁶ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 158

¹²⁷ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97

vady ve způsobu vedení řízení, to vše samozřejmě za předpokladu, že poškozenému vznikla škoda (majetková újma vyjádřitelná v penězích) či nemajetková újma, která je v příčinné souvislosti s uvedeným postupem, tedy je-li nesprávný postup orgánu státu se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku.¹²⁸ Skutečnost, že řízení vyústilo v rozhodnutí, jehož se účastníci domáhali, přitom odpovědnost státu nebo územního samosprávného celku za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem sama o sobě nevylučuje.¹²⁹

Při posuzování předpokladů odpovědnosti státu za imateriální újmu způsobenou neprojednáním věci v přiměřené lhůtě ve smyslu § 13 odst. 1 věta třetí zákona č. 82/1998 Sb. je podle judikatury Nejvyššího soudu nutno postupovat nejen podle zákonné úpravy, do níž je zasazena, ale též v souladu s judikaturou ESLP vztahující se k čl. 6 odst. 1 EÚLP.¹³⁰ P. Vojtek se domnívá, že v některých dílčích otázkách to prakticky znamená výklad *contra legem*. Týká se to např. subsidiarity peněžité náhrady (judikatura ESLP tuto formu náhrady upřednostňuje), důkazního břemene ohledně okolností naplňujících nemateriální újmu (podle zákonné úpravy způsobení nemateriální újmy prokazuje poškozený, podle judikatury ESLP se vznik nehmotné újmy na straně poškozeného předpokládá na základě vyvratitelné právní domněnky). K vyvratitelné právní domněnce více viz dále v kapitole č. 3.3.

K. Frumarová uvádí definici nesprávného úředního postupu: „*činnost (s výjimkou vydání nezákonného rozhodnutí) i nečinnost orgánu veřejné moci (resp. orgánu veřejné správy v našem případě), ke které dochází v přímé souvislosti s realizací jeho veřejnoprávní působnosti a pravomoci, a která je v rozporu s právními předpisy, které tuto působnost a pravomoc upravují.*“¹³¹ Podle mého názoru definice P. Vojtka je nejvýstižnější, neboť se vyhýbá příliš extenzivnímu a neurčitému výkladu, jaký zastává Ústavní soud, a stanovuje přitom hranici mezi dvěma základními formami odpovědnosti

¹²⁸ Viz též náleží Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07

¹²⁹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 63, 64

¹³⁰ Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4815/2009

¹³¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 237

za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. (mezi odpovědností za škodu z nezákonného rozhodnutí a za škodu z nesprávného úředního postupu).

Je otázkou úvahy *de lege ferenda*, zda by definice pojmu nesprávný úřední postup neměla být součástí právní úpravy zákona č. 82/1998 Sb. Vzhledem k tomu, že judikatura se nesprávným úředním postupem a jeho výkladem zabývá ve velkém počtu případů, bylo by zřejmě žádoucí doplnit citovaný zákon o definici tohoto pojmu, aby soudcovským dotvářením práva nedocházelo k příliš extenzivním výkladům tohoto pojmu, jako například, podle mého názoru, v případě rozhodování Ústavního soudu. Na druhou stranu, je zde nebezpečí, jako u jakékoliv definice v právu, že nepostihne veškeré možné případy, které praxe přináší.

3.2. Škoda a nemajetková újma

Dalším předpokladem odpovědnosti je vznik škody (majetkové újmy vyjádřitelné v penězích) a nemajetkové (morální) újmy. Pokud jde o vymezení pojmu škoda, zákon č. 82/1998 Sb. tento pojem blíže nedefinuje. Při vymezení pojmu škoda je tedy třeba, s odkazem na § 26 uvedeného zákona, vycházet z § 2894 odst. 1 občanského zákoníku, který ovšem, oproti předchozí právní úpravě účinné do 31. 12. 2013, zavádí pro majetkovou i nemajetkovou újmu souhrnný pojem újma.¹³² Podle dosavadní právní úpravy institut náhrady škody umožňoval hradit poškozenému výlučně škodu majetkovou, nový občanský zákoník navazuje na tradici všeobecného občanského zákoníku, podle které se hradí i nemajetková újma.¹³³ Škodou současný občanský zákoník nyní míní pouze majetkovou újmu (újmu na jmění)¹³⁴.

P. Vojtek v komentáři k zákonu č. 82/1998 Sb. uvádí: „*Škodou zákon míní újmu, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného (spočívá ve zmenšení jeho majetkového stavu) a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem,*

¹³² Viz název Dílu 1, Hlava III, Závazky z deliktů: Náhrada majetkové a nemajetkové újmy

¹³³ ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Vyd. 1. Ostrava: Nakladatelství Sagit, a. s., 2012, s.1022

¹³⁴ § 2894 odst. 1 občanského zákoníku

tj. penězi, a je tedy napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především penězi.“¹³⁵ Uvedená definice v podstatě vychází ze stanoviska Nejvyššího soudu ČSSR z roku 1970.¹³⁶ O škodě v souvislosti s nečinností a průtahy můžeme tedy hovořit pouze tehdy, měl-li tento nesprávný úřední postup dopad do majetkové sféry poškozeného (což, na rozdíl od nemajetkové újmy – nebývá pravidelným následkem nečinnosti).

Okolnost, že účastník soudního řízení pro nečinnost soudu nedosáhl požadovaného (včasného) vydání soudního rozhodnutí, je nepříznivým důsledkem nesprávného úředního postupu, sama o sobě však škodu ve smyslu § 442 odst. 1 občanského zákoníku (nyní § 2894 odst. 1 - pozn. E. T.) nepředstavuje; o majetkovou újmu, která je odškodnitelná, půjde tehdy, mělo-li nevydání rozhodnutí dopad do majetkové sféry účastníka.¹³⁷

Majetková škoda může být dvojí povahy: skutečná škoda (*damnum emergens*) a ušlý zisk (*lucrum cessans*).

Skutečná škoda (*damnum emergens*) je majetková újma vyjádřitelná v penězích, která spočívá v důsledku způsobené škody ve ztrátě, zmenšení, snížení či jiném znehodnocení již existujícího majetku poškozeného, a jež představuje majetkové hodnoty nezbytné k uvedení v předešlý stav.^{138,124} Zde stojí za pozornost, že s účinností nového občanského zákoníku nelze použít závěr stanovený judikaturou, který vycházel z předchozí právní úpravy škody. Jde o závěr *„Spočívá-li škoda v povinnosti zaplatit peněžitou částku, lze přiznat právo na náhradu škody pouze tehdy, byla-li tato peněžítá částka již zaplacená a dluh vyrovnán. Poškozenému totiž v těchto případech do té doby žádná škoda nevznikla, neboť nedošlo k úbytku jeho majetkových hodnot, neboli jeho majetek se nezmenšil.*“^{139,140,141} Je tomu tak proto, že podle nového občanského

¹³⁵ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 64

¹³⁶ Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, publikované pod č. 55 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1971

¹³⁷ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 150

¹³⁸ ŠVESTKA, Jiří. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 2. Díl 3: Závazkové právo*. Vyd. 5. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009, s. 400

¹³⁹ ŠVESTKA, Jiří. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 2. Díl 3: Závazkové právo*. Vyd. 5. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009, s. 400

zákoníku se škodou rozumí újma na jmění (§ 2894 odst. 1), přičemž jmění definuje § 495 jako souhrn majetku osoby a jejích dluhů. Skutečná škoda tedy podle nové úpravy vzniká již samotným vznikem dluhu, který nemusí být ještě vyrovnán.

Ušlý zisk (*lucrum cessans*), znamená to, co poškozenému ušlo, je také majetkovou újmou vyjádřitelnou v penězích, která se ale od skutečné škody liší v tom aspektu, že v důsledku škodní události nedošlo 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 (pravidelnému – normálnímu) chodu věcí.¹⁴² Definici ušlého zisku vymezil již dříve Nejvyšší soud ČSSR ve svém stanovisku : „*Hradí se i jiná škoda [nyní ušlý zisk], jež je v podstatě ušlým majetkovým prospěchem; spočívá v nenastalém zvětšení (rozmnožení) majetku poškozeného, které bylo možno – kdyby nebylo škodné události – důvodně očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí.*“¹⁴³

Podle usnesení Nejvyššího soudu „*Charakter ušlého zisku má i majetková újma spočívající v tom, že pro neplatnost závěti zaviněné notářem se závěti povolánému dědici nedostalo dědictví.*“¹⁴⁴ nebo v jiném případě, ušlým ziskem např. není tvrzená investice při průtazích v řízení: „*Poškozeným tvrzená investice částky, která byla předmětem soudního sporu, do termínovaného vkladu na dobu pokrývající rozdíl mezi skutečnou délkou řízení a předpokládanou přiměřenou délkou bez průtahů, je pouhým zpětně dovozovaným záměrem, který se neodškodňuje, jestliže není prokázáno, že by taková dispozice byla očekávaným průběhem jeho činnosti za obvyklých okolností.*“¹⁴⁵

Podle P. Vojtky nemajetková újma představuje „*zásah do jiné než majetkové sféry poškozeného (není spojena se snížením majetkového stavu či s jeho nezvýšením, ač bylo předpokládáno) a nárok na její odškodnění je zcela nezávislý na tom, zda vznikne*

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 986/2001

¹⁴¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2003, sp. zn. 25 Cdo 586/2001

¹⁴² ŠVESTKA, Jiří. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 2. Díl 3: Závazkové právo*. Vyd. 5. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009, s. 400

¹⁴³ Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, publikované pod č. 55 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1971

¹⁴⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1294/2001

¹⁴⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2973/2005

škoda“¹⁴⁶ Může jít nejen o nemotnou újmu v důsledku průtahů, ale i o újmu na zdraví (vytrpěné bolesti a ztížení společenského uplatnění) či na životě v případě usmrcení. Pokud jde o vzájemný vztah mezi škodou a nemajetkovou újmu, za předpokladu, že jsou splněny všechny zákonné předpoklady pro poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, se toto zadostiučinění poskytne, a to bez ohledu na to, zda současně vznikla i škoda (skutečná škoda či ušlý zisk).¹⁴⁷ Jde tedy o instituty na sobě navzájem nezávislé. Blíže k zakotvení odškodnění i za nemajetkovou újmu do zákonné úpravy v kapitole 4.

Nemajetková újma nemusí přitom vzniknout jen v případě nesprávného úředního postupu spočívajícího v nepřiměřené délce řízení, ale tato újma může vzniknout i v jiných případech, kdy jde o nesprávný úřední postup, a také v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí (tento případ je však mimo téma této práce).

Jak konstatoval shodně Ústavní soud i Nejvyšší soud ve své judikatuře do roku 2006, zákon č. 82/1998 Sb. neobsahoval žádný způsob odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou porušením práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, který by nezávisle na majetkovém stavu poškozeného a bez ohledu na majetkovou újmu stanovil určitou satisfakci za uvedené průtahy.^{148, 149} K zásadní změně ve vztahu k náhradě nemajetkové újmy došlo v roce 2006 (od 27. 4. 2006), kdy nabyla účinnosti novela č. 160/2006 Sb., která nově zakotvila povinnost státu i územních samosprávných celků poskytnout poškozenému též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Nejde o pojem našemu právnímu řádu či teorii neznámý, přisuzuje se mu smysl škody jiné než materiální (hmotné), tj. škody morální, ideální, imateriální, za kterou náleží poškozenému peněžitá (materiální) satisfakce.¹⁵⁰

Bližší úprava poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu je obsažena v § 31a zákona č. 82/1998 Sb. vloženém do zákona výše uvedenou novelou. Podle

¹⁴⁶ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 282

¹⁴⁷ § 31a odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

¹⁴⁸ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 16/04

¹⁴⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2006, sp. zn. 25 Cdo 159/2005

¹⁵⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 250

důvodové zprávy k novele se sice nehmotná újma vymezuje vedle škody jako takové (tj. vedle škody hmotné), vztahují se na ni však ustanovení zákona o náhradě škody v plném rozsahu.¹⁵¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb. uvádí, že hlavním důvodem, proč byl institut nemajetkové újmy v zákoně č. 82/1998 Sb. zakotven, je skutečnost stále se množících případů soudních řízení trvajících nepřiměřeně dlouhou dobu. Požadavek existence prostředku nápravy nepřiměřené délky řízení vznesl přímo ESLP, a to v rozsudku Hartman proti České republice ze dne 10. 7. 2003. Zavedení institutu nemajetkové újmy koresponduje s povinností plnit závazky, které ČR vyplývají z čl. 13 EÚLP, který zaručuje právo na účinný prostředek nápravy. V tomto případě se jedná o účinnou nápravu újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky řízení.¹⁵²

3.3. Příčinná souvislost

Další nezbytnou podmínkou vzniku odpovědnosti za škodu v občanskoprávním odpovědnostním vztahu je příčinná souvislost (kauzální nexus). Příčinná souvislost je vztah mezi zákonem kvalifikovanou zvláštní událostí – škodní událostí (vzhledem k tématu této práce jde o nezákonnou nečinnost) na straně jedné a škodou na straně druhé. Škoda přitom musela vzniknout jako bezprostřední následek této kvalifikované události, nikoli skutečnosti jiné, jsou tedy ve vztahu příčiny a následku (hovoří se též o příčinném vztahu, někdy i o příčinném spojení).¹⁵³

Skutkovou otázku, je-li dán vztah příčiny a následku, řeší v zásadě dvě teorie příčinné souvislosti, o nich blíže v kapitole 5.

„O vztah příčiny a následku se jedná, vznikla-li škoda ... nesprávným úředním postupem, tedy je-li ... nesprávný úřední postup a škoda ve vzájemném poměru příčiny

¹⁵¹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 18

¹⁵² VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s.18

¹⁵³ ŠVESTKA, Jiří. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 2. Díl 3: Závazkové právo*. Vyd. 5. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009, s. 406

a následku, a tudíž je-li doloženo, že nebyť ... nesprávného úředního postupu, ke škodě by nedošlo. Byla-li příčinou škody jiná skutečnost, odpovědnost státu za škodu nenastává; příčinou škody může být jen ta okolnost, bez jejíž existence by škodní následek nevznikl. Přitom nemusí jít o příčinu jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde, a to o příčinu podstatnou. ^{154,155}

Jak již bylo výše uvedeno, otázka příčinné souvislosti mezi jednáním či opomenutím škůdce a vznikem škody (újmy) je otázkou skutkovou, nikoli právní.¹⁵⁶ Tudíž existence příčinné souvislosti musí být řešena vždy jen v konkrétních souvislostech, nikoli obecně. Pro určení souvislosti mezi škodní událostí a škodou je nejdůležitějším krokem mezi všemi právně relevantními příčinami najít právě tu příčinu, která bezprostředně vedla ke vzniku škody. Je-li takových příčin více, pak stačí příčina jediná, kterou však lze pro vznik újmy označit za podstatnou. Následkem pak může být buď majetková újma vyjádřitelná v penězích, nebo nemajetková újma, která se v případě újmy na zdraví vyjadřuje také vytrpěnou bolestí a ztížením společenského uplatnění, anebo následkem jsou obě újmy - majetková i nemajetková.

Příčinná souvislost obecně nesouvisí se zaviněním, jde o objektivní kauzální vztah existující nezávisle na vůli a vědomí jedajícího. Zavinění vyjadřuje vnitřní psychický vztah škůdce k jeho protiprávnímu jednání a ke vzniklému škodlivému následku a vyžaduje se v případě subjektivní odpovědnosti. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem je však objektivní odpovědností absolutní, kdy se zavinění nevyžaduje (navíc právní úprava neumožňuje škůdci bránit se odpovědnosti prokázáním zvláště stanovených liberačních důvodů), proto zavinění není dále v této práci předmětem bližšího zkoumání.

Postup při zjišťování příčinné souvislosti jakožto skutkové otázky spočívá v tom, že škodu (újmu) je třeba vyjmout z její všeobecné souvislosti a zkoumat ji

¹⁵⁴ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 66

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 145/2002

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001

izolovaně, toliko z hlediska jejích příčin. Protože příčinná souvislost je zákonitostí přírodní a společenskou, jde o hledání jevu, který škodu (újmu) vyvolal.¹⁵⁷ Právní posouzení příčinné souvislosti spočívá ve stanovení, mezi jakými skutkovými okolnostmi má být její existence zjišťována, případně, zda a jaké okolnosti jsou způsobilé tento vztah vyloučit.¹⁵⁸ Možnost pravděpodobné existence příčinné souvislosti nepostačí, musí se v zásadě prokazovat, to vede často k důkazně problematickým situacím.

Mezi důkazně problematické situace se řadí i dokazování vzniku nemajetkové újmy v důsledku nepřiměřené délky řízení. Stejně jako u vzniku škody majetkové je poškozený povinen tvrdit a prokazovat i vznik nemajetkové újmy, resp. uvádět skutečnosti, na jejichž základě bude možno podle zákonem stanovených kritérií posoudit vznik a rozsah újmy. Tento princip byl v případě újmy vyvolané nepřiměřenou délkou řízení narušen judikaturou ESLP, jenž vychází z vyvratitelné domněnky, že nepřiměřená délka řízení znamená pro stěžovatele morální újmu a žádné důkazy v tomto ohledu v zásadě nevyžaduje,^{159,160} neboť újma vzniká samotným porušením práva.

Nejvyšší soud tyto závěry ESLP přejal¹⁶¹, avšak ve své judikatuře na druhé straně vyložil, že to neznámá, že poškozený nemusí svou nemajetkovou újmu (jako předpoklad jeho nároku) vzniklou v důsledku nepřiměřené délky řízení vůbec tvrdit.^{162,163} Takové tvrzení má být „zpravidla přinejmenším obsahově vyjádřeno v potřebném rozsahu v žalobě poměrem vylíčení rozhodujících skutečností a toho, čeho se žalobce domáhá (§ 79 odst. 1 o. s. ř.) v rovině alespoň povšechného vysvětlení motivace k uplatňování nároku. Náhrada nemateriální újmy má sloužit ke kompenzaci stavu nejistoty, do níž byl poškozený v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001

¹⁵⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3905/2009

¹⁵⁹ Viz rozsudek ESLP ze dne 10. listopadu 2004, Apicella proti Itálii, stížnost č. 64890/01

¹⁶⁰ KMEC, Jan. *K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení.*

Právní zpravodaj, 2006, č. 8, s. 12 a n.

¹⁶¹ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4815/2009

¹⁶² VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář.* Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 284-285

¹⁶³ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009

uveden a v níž byl tak udržován. Jde tedy o psychickou kategorii, jejíž hloubka a rozsah jsou coby rozhodné skutečnosti obtížně prokazatelné, i proto by bylo nadbytečným zjišťovat je prostřednictvím výsledku účastníka dle § 131 o. s. ř. Popření tvrzení o nemajetkové újmě ve shora uvedeném obecném smyslu vniklé v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení je na žalovaném škůdci, jenž má ke své obraně a ke svému zájmu povinnost uvést skutečnosti vylučující pravdivost tvrzení takového škodního předpokladu.¹⁶⁴ Uvedené však platí jen pro stav nejistoty osoby poškozené nepřiměřeně dlouho vedeným řízením. Spočívá-li újma v jiném následku, není důvod, aby se plně neuplatnily procesní povinnosti a břemena včetně důkazního.¹⁶⁵

Nejvyšší soud na základě judikatury ESLP dovedl, že nesprávný úřední postup spočívající v porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě sám o sobě zakládá vyvratitelnou domněnku o vzniku imateriální újmy dotčeným osobám.¹⁶⁶ Právní domněnka je v občanském soudním řádu obecně vymezena takto: „Skutečnost, pro kterou je v zákoně stanovena domněnka, jež připouští důkaz opaku, má soud za prokázanou, pokud v řízení nevyšel najevo opak.“¹⁶⁷ Vyvratitelné právní domněnky se tedy považují za prokázané, pokud není podán důkaz opaku. Důkaz opaku je vyvrácením tvrzené skutečnosti tvrzením, které dokazuje, že platí opak. Domněnky jsou typickým institutem českého občanského práva, který v soudním řízení obrací důkazní břemeno. Skutečnost, které svědčí vyvratitelná právní domněnka, není předmětem procesního dokazování a nebyla-li v řízení domněnka vzniku nehmotné újmy vyvrácena, soud musí mít podle ustanovení § 133 o. s. ř. skutečnost za prokázanou.¹⁶⁸ V případě dokazování vzniku nemajetkové újmy je tedy na škůdci, aby prokázal, že k takové újmě u poškozeného nedošlo.

K povinnosti tvrzení o „újmě závažnějšího rozsahu“ a příčinné souvislosti ve sporu o náhradu škody nemateriální újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení Nejvyšší soud dovedl: „Nemajetková újma spočívající zejména ve stavu nejistoty

¹⁶⁴ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

¹⁶⁵ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 285

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 958/2009

¹⁶⁷ § 133 o. s. ř.

¹⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2004, sp. zn. 32 Odo 1160/2003

ohledně výsledku řízení je psychickou kategorií, jejíž hloubku a rozsah jsou coby rozhodné skutečnosti obtížně prokazatelné, a proto se v určitém základním rozsahu předpokládají. Žalobce proto nemusí prokazovat psychologickými či psychiatrickými posudky, že u něj došlo k psychické újmě v důsledku nepřiměřeně dlouhého řízení. Takové důkazní prostředky by mohl navrhnout v případě, že by tvrdil újmu závažnějšího rozsahu, jinými slovy by tvrdil něco, co nebývá obvyklým následkem nepřiměřené délky řízení, a je tedy třeba, aby existence tvrzeného následku jakož i příčinná souvislost mezi tímto následkem a porušením práva na přiměřenou délku řízení byly postaveny najisto.“¹⁶⁹

Nejvyšší soud v souvislosti se zjišťováním existence příčinné souvislosti kupříkladu řešil otázku, zda skutečnost, že pozemkový úřad rozhodl o vlastnictví k nemovitosti po uplynutí lhůt pro rozhodnutí, je nesprávným úředním postupem, který může založit odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Dovolací soud shledal příčinnou souvislost mezi vydáním správního rozhodnutí po uplynutí lhůt stanovených správním řádem, které je nesprávným úředním postupem, a škodou vzniklou žalobkyním tím, že se nemohly účastnit transformace družstva jako vlastnice nemovitosti. „*V případě, že nenastaly skutečnosti, které nastat měly, jde o stav, který je v rozporu s právem, a právní řád na něj zpravidla váže právní důsledky. Naopak skutečnost, že něco podle práva nastat mohlo, ale nemuselo, je právně bezvýznamná. Tvrzení, že ke škodě by mohlo dojít, i kdyby bylo správní rozhodnutí vydáno včas, neboť ve věci by mohl být podán opravný prostředek a toto rozhodnutí by včas nenabylo právní moci, je pouhou domněnkou, která nemá oporu v provedeném dokazování, a proto k ní nelze přihlížet. Z hlediska příčinné souvislosti je těž nerozhodné, zda opožděně vydané rozhodnutí bylo v souladu se zákonem či nikoliv. Pokud je totiž dána odpovědnost státu za škodu vzniklou v důsledku opožděně vydaného zákonného rozhodnutí, musí být tato odpovědnost dána tím spíše v případě, že opožděně vydané rozhodnutí je nesprávné.*“¹⁷⁰

¹⁶⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3007/2010

¹⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. 2 Cdon 607/97. *Právní rozhledy*, 1998, č. 9, s. 472-474

4. Nezákoná nečinnost ve správním řízení jako nesprávný úřední postup

Nezákoná nečinnost je výslovně stanovena současnou právní úpravou jako jedna z forem nesprávného úředního postupu.¹⁷¹ Definicí pojmu nezákoná nečinnost zákon č. 82/1998 Sb. neobsahuje. P. Svoboda k nezákoné nečinnosti uvádí: „*Nezákoná, resp. protiprávní nečinnost veřejné správy je protiprávním jednáním (deliktem).*“¹⁷² K. Frumarová vymezuje nezákonou nečinnost jako „*protiprávní jednání (postup) orgánu veřejné správy spočívající v porušení zákonem stanovené (uložené) povinnosti (aktivně) konat, zejména vydat rozhodnutí či provést jiný úkon, a to v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě.*“¹⁷³ Ústavní soud vymezil definici nezákoné nečinnosti jako „*takový postup příslušného orgánu, kdy doba jeho průběhu neodpovídá složitosti, skutkové a právní náročnosti dané věci, a kdy délka řízení či jiného konání tkví v příčinách majících původ na straně příslušného orgánu, přičemž není podstatné, zda průtahy (nečinnost) mají původ subjektivní (neodpovědný, liknavý přístup úřední osoby), či objektivní (nedostatečné personální či materiální vybavení orgánu)*“.¹⁷⁴ Závěry Ústavního soudu v tomto nálezu se týkají průtahů při soudním řízení, nicméně je lze beze zbytku aplikovat i na nečinnost veřejné správy.¹⁷⁵

Nečinnost musí spočívat v neprovedení úkonu či v nevydání rozhodnutí v zákonné, popřípadě přiměřené lhůtě. Základem odpovědnosti je tak skutečnost, že zákon stanoví příslušnému orgánu veřejné správy povinnost (nikoli možnost) vydat rozhodnutí či provést úkon.¹⁷⁶ Správním orgánem se rozumí správní úřad, orgán územní samosprávy, popřípadě jiný orgán nebo osoba, na základě zákona. Rozhodnutím¹⁷⁷ se pak rozumí individuální správní akt (jednostranný správní úkon) vydaný příslušným orgánem veřejné správy, kterým v jednotlivém případě autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech jmenovitě určených osob (nepodřízených subjektů). Úkonem

¹⁷¹ § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

¹⁷² SVOBODA, Petr. *Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonou nečinností veřejné správy*. Správní právo, 1999, č. 4, s. 218

¹⁷³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 288

¹⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2006, sp. zn. II. ÚS 1/05

¹⁷⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 246

¹⁷⁶ Tamtéž, s. 239

¹⁷⁷ § 67 a n. správního řádu

ve smyslu tohoto zákona lze pak rozumět zejména tzv. jiné správní úkony, které přímo nezasahují do ničích práv¹⁷⁸ (osvědčení, ověření, posudky, stanoviska, vyjádření, registrační a informační úkony a další), dále i bezprostřední zásahy, exekuční úkony při výkonu rozhodnutí či zajišťovací úkony (např. při výkonu správního dozoru).¹⁷⁹

Dalším nezbytným předpokladem, mimo výše uvedené, je skutečnost, že úkon nebyl proveden nebo rozhodnutí nebylo vydáno ve lhůtě stanovené zákonem. Tyto lhůty pro oblast veřejné správy nalezneme zejména ve správním řádu či ve zvláštních zákonech vztahujících se k jednotlivým oblastem výkonu veřejné správy. Pokud však zákon lhůtu nestanoví, pak platí povinnost správních orgánů konat ve lhůtě přiměřené. Důležité je v této souvislosti zmínit, že orgány veřejné správy jsou povinny respektovat též lhůty stanovené interními předpisy, neboť nerespektováním těchto lhůt je též považováno za porušení čl. 38 odst. 2 Listiny,¹⁸⁰ tedy za porušení ústavního práva každého na vyřízení věci v přiměřené lhůtě. Přestože institut přiměřené lhůty výslovně zakotvila do zákona č. 82/1998 Sb. až novela č. 160/2006 Sb., i před její účinností soudy dovozovaly právo na rozhodnutí či provedení úkonu v přiměřené lhůtě.¹⁸¹ Ještě za účinnosti zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, Nejvyšší soud ve věci opožděně vydaného správního rozhodnutí dovodil: „*Vydání správního rozhodnutí po uplynutí lhůt uvedených v § 49 správního řádu je nesprávným úředním postupem.*”¹⁸²

Z judikatury Nejvyššího soudu ve věci vymezení k nezákonné nečinnosti uvádím např. závěr v usnesení ve věci dohledu nad družstevní záložnou: „*Nejde o nesprávný úřední postup (a tedy ani o nezákonnou nečinnost), využil-li Úřad pro dohled nad družstevními záložnami své pravomoci poté, co zjistil nedostatky v hospodaření záložny, aniž jimi mohl předejít úmyslnému počínání samotných členů představenstva, kteří činili jménem záložny právní úkony, vedoucí k odlivu peněžních*

¹⁷⁸ § 154 a n. správního řádu

¹⁷⁹ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 193, 194 a 269 a n.

¹⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01

¹⁸¹ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2003, sp. zn. 25 Cdo 743/2002

¹⁸² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. 2 Cdon 607/97

*prostředků.*¹⁸³ V otázce praní špinavých peněz dovolací soud dovodil: „Zůstalo-li ministerstvo financí v rozporu se zákonem nečinné, ačkoliv disponovalo informacemi svědčícími o tom, že došlo k neobvyklému obchodu, šlo o nesprávný úřední postup, a to bez ohledu na to, že opatření, která mohla být přijata, sama o sobě nebyla způsobilá provedení podezřelé transakce zamezit; ...“¹⁸⁴

Nezákonnou nečinnost posuzují obecné soudy v občanskoprávním řízení. Podle mého názoru jádrem procesu posouzení odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci soudem je určení, zda došlo k nezákonné nečinnosti (resp. nesprávnému úřednímu postupu). Otázka, zda správní orgán rozhodl v zákonem stanovené lhůtě, resp. lhůtě přiměřené, je otázkou klíčovou, neboť jde o určení základu nároku. Soud musí posoudit, jaká je v řešeném případě zákonná lhůta podle správního řádu, neboť § 71 nestanoví jednu lhůtu, ale upravuje řadu zákonných lhůt (někdy i neurčitě – viz „doba potřebná ke zpracování znaleckého posudku“), v závislosti na procesních prostředcích uplatňovaných jak účastníkem, tak správním orgánem. Samostatným problémem je stanovení lhůt, pokud je prvoinstanční rozhodnutí napadeno odvoláním či rozkladem, následně je odvolacím orgánem zrušeno a věc vrácena k novému rozhodnutí. Civilní soud by měl posoudit i vliv přerušení řízení na celkovou dobu řízení, otázku, zda byly dány zákonné důvody pro zahájení řízení ex offio v případě, kdy zahájeno nebylo, a další otázky spadající do oblasti správního práva. Problém spatřuji v tom, že tyto otázky jsou svěřeny k rozhodování obecným soudům, které se často jen s obtížemi orientují v normách správního práva. V praxi se tak můžeme setkat se závěrem civilního soudu, že věc, která byla dvakrát rozhodována prvoinstančním správním orgánem, třikrát o ní rozhodoval odvolací správní orgán, dvakrát o ní rozhodoval soud v prvním stupni, když bylo zrušeno jeho rozhodnutí v kasačním řízení, měla být rozhodnuta ve lhůtě šedesáti dnů podle § 71 správního řádu. Na druhé straně, příčinná souvislost, posouzení škody a nemajetkové újmy jsou problémy spadající do oblasti civilního práva a obecným soudům potíže zpravidla nečiní. Jisté však je, že bude-li nesprávně posouzen základ nároku, tedy jaká je přiměřená lhůta k vydání rozhodnutí, nebude správně určena ani existence nezákonné nečinnosti jako jedné ze tří podmínek vzniku odpovědnosti za škodu. Vzhledem k tomu, že na rozsahu nezákonné nečinnosti je závislá i výše škody,

¹⁸³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 25 Cdo 838/2005

¹⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. 25 Cdo 322/2004

a v případě nehmotné újmy způsobené průtahy se vznik této újmy presumuje na základě vyvratitelné právní domněnky, je určení zákonné lhůty či přiměřené doby pro vydání rozhodnutí klíčové. K. Frumarová například uvádí, že soudní ochranu v případech nečinnosti profesních komor by měly poskytovat správní soudy, nikoli soudy civilní.¹⁸⁵ Pokud jde o úvahu *de lege ferenda*, přikláním se k názoru, že soudní ochrana práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem by měla být poskytována v rámci správního soudnictví, a to zejména z důvodu, že určení přiměřenosti doby rozhodování, které je pro náhradu škody zásadní, činí civilním soudům potíže.

4.1. Průtahy v řízení

Neprojednání věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě představuje porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP, s nímž ESLP spojuje ve své judikatuře právo na odškodnění¹⁸⁶ Pro účely vymezení, zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu, je nutno v každém konkrétním případě zkoumat otázku, zda skutečně došlo k porušení práva na přiměřenou délku řízení či provádění jiných úkonů. Pro tyto účely Nejvyšší soud vymezil pojmový rozdíl mezi nepřiměřenou délkou řízení a vznikem tzv. průtahů v jeho průběhu. Dle judikatury dovolacího soudu jsou průtahy v řízení jevem, kdy soud či jiný orgán veřejné moci nekoná v zákonem stanovené či přiměřené době, a jde tedy zpravidla (nikoli však vždy) o příčinu nepřiměřené délky řízení. K porušení práva na přiměřenou délku řízení však dochází tehdy, jestliže řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, a to bez ohledu na to, zda v daném případě byly zaznamenány průtahy ze strany příslušného orgánu. Jinými slovy řečeno, k porušení práva na přiměřenou délku řízení může dojít i tehdy, nedošlo-li v řízení k průtahům, a naopak, i když nějaké průtahy v řízení nastaly, nemusí se to vždy projevit v porušení práva na přiměřenou délku řízení, jestliže řízení jako celek odpovídá dobou svého trvání času, v němž je možné uzavření řízení zpravidla očekávat a které lze ještě považovat za přiměřené.^{187,188}

¹⁸⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 174

¹⁸⁶ Např. rozsudek ESLP ze dne 11. 12. 2001, *Zvolský a Zvolská proti České republice*, stížnost č. 46129/99

¹⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1630/2009

Podle stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu¹⁸⁹ ze dne 13. 4. 2011 „*Přiměřenost délky soudního řízení (i jiných řízení vedených orgány státu či územních samosprávných celků) je součástí práva na spravedlivý proces, jednoho ze základních lidských práv garantovaných jak vnitrostátními právními předpisy nejvyšší síly (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), tak i právními předpisy mezinárodního původu, které jsou ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky součástí právního řádu České republiky a mají při aplikaci přednost před zákonem (jedná se zvláště o čl. 6 odst. 1 větu první Úmluvy).*“ Podle uvedeného stanoviska při posuzování předpokladů odpovědnosti státu za škodu způsobenou nevydáním rozhodnutí v přiměřené lhůtě (jakož i při úvaze o formě a výši zadostiučinění) podle platné právní úpravy vyjádřené zejména v § 13 a v § 31 a zákona č. 82/1998 Sb. je nutno postupovat též v souladu s judikaturou ESLP vztahující se k čl. 6 odst. 1 EÚLP.

Pro účely posouzení přiměřenosti doby řízení je především nutno ohraničit jeho trvání, tedy určit počátek a konec řízení.

Určení okamžiku zahájení řízení většinou nebude činit větších potíží, neboť ten je zpravidla stanoven přímo zákonem. Zahajuje-li se správní řízení na návrh, je řízení obecně započato dnem, kdy žádost nebo jiný návrh¹⁹⁰, kterým se zahajuje řízení, došel správnímu orgánu¹⁹¹. Řízení z moci úřední (bez návrhu) je zahájeno v zásadě dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 správního řádu (o jehož právech nebo povinnostech má být rozhodováno) a není-li tento účastník správnímu orgánu znám, pak kterémukoliv účastníkovi.¹⁹² Jestliže je v řízení z moci úřední více účastníků uvedených v § 27 odst. 1 správního řádu, řízení je zahájeno oznámením o zahájení prvním z nich.¹⁹³

¹⁸⁸ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 288

¹⁸⁹ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

¹⁹⁰ Např. § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

¹⁹¹ § 44 správního řádu

¹⁹² § 46 odst. 1 správního řádu

¹⁹³ § 46 odst. 2 správního řádu

Poněkud složitější je určení, kdy řízení skončilo. Co se týče skončení řízení ve smyslu § 32 odst. 3 věty druhé zákona č. 82/1998 Sb., je třeba podle judikatury Nejvyššího soudu vycházet z toho, že konečným okamžikem řízení je okamžik nabytí právní moci posledního rozhodnutí, které bylo v daném řízení vydáno, tj. včetně rozhodnutí o případném řízení o dovolání, řízení o kasační stížnosti i řízení o ústavní stížnosti, a to i tehdy, bylo-li toto řízení pro poškozeného neúspěšné (tedy i v případě, že ústavní stížnost byla odmítnuta).^{194,195,196} Nejvyšší soud vychází z argumentace ESLP, totiž zřídil-li stát odvolací či kasační soudy, musí zajistit, aby se i na řízení před nimi vztahovaly základní záruky obsažené v čl. 6 EÚLP. P. Vojtek shledává problematickým tezi Nejvyššího soudu o integritě řízení¹⁹⁷, podle které se do celkové doby řízení započítává i doba, po kterou probíhalo řízení o výkon rozhodnutí (nikoliv však vykonávací řízení v rámci řízení trestního). Autor je toho názoru, že takový závěr naráží na konstrukci promlčení nároku podle § 32 odst. 3 věta druhá zákona č. 82/1998 Sb., kdy v případě, že jde o nepřiměřenou délku nalézacího řízení, odvíjí se promlčecí doba od právní moci posledního rozhodnutí, které v něm bylo vydáno, nikoliv od skončení řízení vykonávacího.¹⁹⁸

Problémem z hlediska celkové doby řízení byla i okolnost, že v řadě případů běželo napadené řízení před 18. 3. 1992, kdy se EÚLP stala závaznou pro ČR, takže bylo sporné, zda tuto dobu také zohledňovat. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že není možno od těchto případů odhlížet a i toto období je třeba brát v úvahu při posouzení celkové doby řízení. V současnosti by se pravděpodobně týkal jen výjimečných případů, neboť EÚLP je pro ČR závazná již přes 23 let. Zároveň se při úvaze o celkové době řízení přihlíží i k té jeho části, v níž jako účastník vystupoval právní předchůdce osoby, která vstoupila do řízení jako dědic a která se nyní domáhá poskytnutí přiměřeného zadostiučinění. Výše náhrady se však musí vždy posuzovat individuálně a nemusí dosahovat výše odškodnění, jaké by se dostalo původnímu účastníku řízení.¹⁹⁹ Do doby

¹⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009

¹⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1673/2010

¹⁹⁶ Např. rozsudek ESLP ze dne 6. 9. 2005, *Volf proti České republice*, stížnost č. 70847/01

¹⁹⁷ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

¹⁹⁸ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 288 -289

¹⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4671/2010

řízení je v zásadě třeba započítávat i dobu, po níž bylo řízení přerušeno (blíže k vlivu přerušování řízení níže v kapitole 4.1.3.).

Teprve je-li určena celková doba řízení, je možno přistoupit k posouzení, zda je toto řízení možno považovat za přiměřeně dlouhé, či zda se jedná o nezákonnou nečinnost. Při posuzování přiměřenosti délky řízení je nutno je podle výše uvedeného stanoviska dovolacího soudu nutno vzít v úvahu dvě (často protichůdné) složky práva na spravedlivý proces, totiž právo účastníka, aby jeho věc byla projednána a rozhodnuta v přiměřené době a zároveň obecný požadavek, aby v řízení bylo postupováno v souladu s právními předpisy a byla zajištěna spravedlivá ochrana práv účastníka. Již z tohoto důvodu není možné vycházet z nějaké abstraktní, předem dané doby řízení, která by mohla být pokládána za přiměřenou. Je třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem individuálního případu. Jinak je vždy nutno přihlídnout ke složitosti případu, chování poškozeného, postupu příslušných orgánů veřejné moci a k významu předmětu řízení pro poškozeného. Tato kritéria pro stanovení přiměřené délky řízení i jejich obsahová vymezení vycházejí především z ustálené judikatury ESLP ve věcech práva na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 EÚLP.

Novelou č. 160/2006 Sb. byla výše uvedená kritéria ESLP vtělena do § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. pro stanovení výše náhrady. ESLP ovšem tato kritéria užívá nejen ke zdůvodnění jím přiznávaného rozsahu zadostiučinění, nýbrž taktéž k posouzení přiměřenosti délky napadaného řízení, tedy vlastně k otázce základu nároku. Judikatura Nejvyššího soudu proto v zásadě opustila východiska vypracovaná k nepřiměřené délce řízení v předchozích rozhodnutích²⁰⁰ a převzala přístup ESLP.²⁰¹ Přestože vzhledem k dikci § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. a slovu „rovněž“ v odstavci třetím lze usuzovat na doplňkový charakter výčtu, je zřejmé, že půjde vlastně o hlediska stěžejní.²⁰² Mezi pěti kritérii v ustanovení § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. má délka řízení zvláštní postavení, neboť nezákonná nečinnost (přiměřenost či nepřiměřenost zjištěné délky řízení) se zkoumá především z pohledu kritérií zbývajících, uvedených

²⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000

²⁰¹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 281

²⁰² VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 286

pod písmeny b) až e) tohoto ustanovení, totiž z hlediska složitosti věci, chování poškozeného a orgánů veřejné moci a významu předmětu řízení pro poškozeného. K tomu je třeba dodat, že výčet kritérií pro posouzení přiměřenosti délky řízení uvedených v citovaném ustanovení je toliko demonstrativní a nebrání soudu přihlídnout k jiným kritériím, která se z hlediska doby projednání věci ukáží s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem sporu jako významná.²⁰³

Ke kritériu složitosti řízení P. Vojtek uvádí, že toto hledisko lze chápat jak z pohledu složitosti samotného případu, kterou může charakterizovat skutková obsáhlost (velký počet účastníků či uplatněných nároků) a náročnost při zjišťování skutkového stavu věci (obsáhlejší dokazování, např. výslechy mnoha svědků, nutnost obstarání znaleckých posudků), tak z pohledu složitosti vedeného řízení. Do složitosti procesní se promítá i počet stupňů soudní soustavy, na kterých byla věc projednávána. V některých odůvodněných případech může být složitost věci dána též složitostí právní, např. bylo-li nutné řešit otázku příslušnosti soudu (resp. správního orgánu), nebo otázku ústavnosti právního předpisu, zejména však, jde-li o případy složité aplikace práva. O složitosti věci také mohou svědčit protichůdné závěry příslušných soudů.²⁰⁴ Dodejme, že ESLP dovozuje právní složitost věci také z ojedinělosti obdobných řízení s obdobnými skutkovými okolnostmi či neexistence judikatury a její ustálenosti.²⁰⁵

Nejvyšší soud do složitosti procesní zahrnuje i procesní aktivitu účastníků, četnost a srozumitelnost jejich podání a procesních návrhů, četnost opravných prostředků, výsledky řízení o těchto opravných prostředcích aj. Ke složitosti řízení vedeného ve více instancích ve stanovisku pak dovolací soud dovodil: „*Řízení ve více instancích obecně zakládá dobu potřebnou pro předložení věci přezkumnému soudu, pro jeho přezkumné posouzení a pro případné promítnutí výsledků přezkumu do dalšího postupu v řízení, protože je ospravedlnitelná celková délka řízení prodlužována zásadně o dobu za řízení před další instancí.*“²⁰⁶ Nebo v jiném případě: „*Pro složitost věci*

²⁰³ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009

²⁰⁴ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 289

²⁰⁵ Rozsudek ESLP ze dne 25. 2. 2003, *Timár proti Maďarsku*, stížnost č. 36186/97

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

rovněž svědčí počet stupňů soudní soustavy, ve kterých byla rozhodována, s přihlédnutím k případnému předcházejícímu řízení před správním orgánem, jsou-li předmětem jeho rozhodování stejná práva a povinnosti, která jsou následně předmětem soudního řízení (nebude sem spadat povinné předběžné uplatnění nároku např. ve smyslu § 14 zákona, neboť při něm správní orgán o právech účastníků nijak nerozhoduje.)“²⁰⁷

Jak vyplývá z výše uvedeného, v rámci kritéria procesní složitosti věci se zohlední nejen procesní složitost řízení v rámci soudních soustav, ale i procesní složitost předchozího řízení vedeného před správním orgánem, včetně počtu rozhodnutí vydaných ve správním řízení správním orgánem 1. stupně a správním orgánem 2. stupně v rámci řízení o řádném opravném prostředku.

Pro závěr o složitosti věci je z pohledu ESLP podstatné například to, že šlo o věc se zapojením mezinárodního prvku (je-li třeba provádět dokazování v cizině či aplikovat cizí právo), požadavek více osob na vydání většího množství nemovitostí v rámci restitučního řízení, kdy o každé z nich je třeba rozhodnout zvlášť²⁰⁸, nutnost zadání znaleckého posudku²⁰⁹ či svědci neznámého pobytu²¹⁰.

Chování poškozeného je subjektivním kritériem, které může na celkovou délku řízení působit jak negativně, tak i pozitivně. Na jednu stranu může poškozený jako účastník řízení přispět k nárůstu jeho délky svou nečinností (např. nereagováním na výzvy soudu) nebo naopak svou aktivitou ryze obstrukčního charakteru (např. opakované činění nejasných podání, navrhování provedení mnoha důkazů, četné změny žalobních návrhů atd.) Zde jde pak o průtahy vedoucí k prodloužení řízení ve smyslu § 31a odst. 3 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb. způsobené poškozeným. Na druhou stranu může poškozený jakožto účastník řízení vyvíjet činnost směřující ke zkrácení délky

²⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2138/2009

²⁰⁸ Rozsudek ESLP ze dne 22. 7. 2003, *Schmidtová proti České republice*, stížnost č. 48568/99

²⁰⁹ Rozsudek ESLP ze dne 21. 12. 2004, *Škodáková proti České republice*, stížnost č. 71551/01

²¹⁰ Rozsudek ESLP ze dne 4. 4. 2006, *Vojáčková proti České republice*, stížnost č. 15741/02

řízení, např. využitím dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy způsobené nečinností rozhodujícího orgánu.²¹¹

Ani skutečnost, že účastník využívá svých procesních práv daných mu vnitrostátním právním řádem (podávání opravných prostředků, námitek atd.), nemůže jít k jeho tíži z hlediska prodloužení délky řízení. Naopak důvodnost takto podaných opravných prostředků může naznačovat nesprávný úřední postup na straně orgánu veřejné moci, což může být zohledněno jako důvod prodloužení délky řízení spočívající v postupu orgánu veřejné moci.²¹² Na druhou stranu nelze přičítat k tíži státu prodloužení délky řízení v důsledku nutnosti reagovat na návrhy, opravné prostředky nebo námítky účastníků řízení, zvláště jde-li o návrhy, opravné prostředky či námítky zjevně nedůvodné.²¹³

Ve věci chování účastníků Nejvyšší soud vymezil i okolnosti, za kterých orgán veřejné moci za průtahy neodpovídá: „*stát nemůže odpovídat za průtahy, které jsou způsobeny nedostatkem součinnosti či dokonce záměrným působením ze strany účastníků či jsou vyvolány jinými okolnostmi, které nemají původ v povaze soudů a jejich institucionálním a organizačním vybavení.*“²¹⁴ Uvedené negativní vymezení nezákonné nečinnosti, s ohledem na téma této práce, lze podle mého názoru vztáhnout i na posouzení odpovědnosti správního orgánu za nezákonnou nečinnost ve správním řízení, neboť není důvodu, aby se v případě účastníků správního řízení a správních orgánů, které toto řízení vedou, neuplatnila shodná hlediska.

Dalším kritériem uvedeným v § 31a odst. 3 písm. d) zákona č. 82/1998 Sb. je postup orgánu veřejné moci během řízení. Ten může být kvalifikován buď jako snaha rozhodnout ve věci v co nejkratším možném čase, a to při zachování zákonem předepsaných procesních postupů, nebo na druhé straně jako bezdůvodná nečinnost, svévole či neschopnost vedoucí ke zbytečným prodlevám ve vyřizování případu (tzv.

²¹¹ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

²¹² Rozsudek ESLP ze dne 18. 4. 2006, *Patta proti České republice*, stížnost č. 12605/02

²¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009

²¹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000

průtahy v řízení).²¹⁵ Obecné pravidlo žádoucího postupu je pro oblast veřejné správy vyjádřeno v § 6 odst. 1 věta první správního řádu, které stanoví, že „*správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů*“. Kritérium postupu orgánu veřejné moci během řízení souvisí též s kritérii uvedenými v § 31 a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. pod písmenem a) a b). Půjde tedy zejména o to, zda příslušný orgán v reakci na vzniklé procesní situace či v souvislosti s chováním účastníků využil či využíval všech jemu dostupných procesních prostředků, zda na podané návrhy reagoval bez prodlení či zda sám bez ohledu na chování účastníků řešením vedlejších (procesních) otázek přispěl k celkové délce řízení. To se týká i těch řízení, která jsou ovládána zásadou dispoziční. Porušení přiměřené lhůty tak může spočívat v dlouhých prodlevách mezi jednotlivými jednáními, při předávání spisu mezi správními orgány, při nedodržení jiných procesních pravidel.²¹⁶ Dále půjde i o případy, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí orgánu nižšího stupně jen proto, že nerespektoval závazný právní názor orgánu vyššího stupně či nález Ústavního soudu, který mu byl znám z jeho úřední činnosti, popř. byl publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu.²¹⁷

K postupu orgánu veřejné moci během řízení, konkrétně ve věci nedostatků v organizaci soudnictví jakožto příčiny vzniklých průtahů, již dříve dovodil Ústavní soud: „*Je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině a Úmluvě byly respektovány. Případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži občanů, kteří od soudu právem očekávají poskytnutí soudní ochrany v přiměřené době.*“²¹⁸ V jiném případě Ústavní soud vymezil objektivní a subjektivní faktory při průtazích, avšak dovodil, že ani objektivními, ani subjektivními faktory na straně soudů nelze ospravedlnit vzniklé průtahy: „*Skutečnost, že na délku soudního řízení měly vliv jak subjektivní faktory, jako je neschopnost soudů rozhodnout urychleně o procesních otázkách a následně - vzhledem k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu - i o meritu věci, tak velkou měrou faktory objektivní, jako je onemocnění soudců*

²¹⁵ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

²¹⁶ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

²¹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009

²¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94

či jejich přetíženost, nemůže dle konstantní judikatury Ústavního soudu ospravedlnit, že nebylo rozhodnuto v přiměřené lhůtě,... ²¹⁹

Podle judikatury ESLP pouze výjimečně lze připustit zohlednění dočasné přetíženosti konkrétního soudního orgánu či úřední osoby, ovšem pouze za podmínky, že stát přijme s náležitou rychlostí nápravná opatření za účelem vypořádání se s výjimečnými situacemi tohoto druhu.²²⁰

Jak vyplývá z aplikačního rozsahu čl. 38 odst. 2 Listiny (blíže viz kapitola č. 1. 2.), lze vztáhnout, s určitými modifikacemi, výše uvedené závěry judikatury rovněž na nečinnost správních orgánů ve správním řízení.

Posledním kritériem je význam předmětu řízení pro poškozeného.²²¹ Má-li být poskytována náhrada za nejistotu účastníka ve výsledku nepřiměřeně dlouho trávajícího řízení, je jistě zcela zásadní, oč se v řízení jedná a jak je jeho předmět významný pro účastníka. Nejvyšší soud kvalifikoval jednotlivé skupiny (druhy) případů, a to podle předmětu řízení, čili podle práva či oprávněného zájmu, jichž se řízení dotýká. Jedná se především o trestní řízení, dále řízení, jejichž předmětem je právo na ochranu osobnosti, rodinněprávní vztahy, řízení o věcech osobního stavu, pracovněprávní spory či řízení o poskytnutí různých plnění ze strany státu (sociální dávky, dávky důchodového pojištění, dávky zdravotního pojištění, podpora v nezaměstnanosti atd.).²²² Lze tu hovořit o tzv. „typové závažnosti“, s níž bývá spojováno již v obecné rovině z povahy řízení vyplývající významnější působení do poměrů účastníka, kdy především dlouhodobá nejistota o výsledku sporu představuje sama o sobě významný zásah do jeho osobnostní integrity. V případech typové závažnosti se zvýšený význam předmětu řízení pro účastníka presumuje.²²³ Nelze však vyloučit ani další důvody (specifické dopady do osobního, rodinného života apod.), pro které se zásah nepřiměřenou délkou

²¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2005, sp. zn. III ÚS 124/04

²²⁰ Rozsudek ESLP ze dne 13. 7. 1983, *Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku*, stížnost č. 8737/79

²²¹ § 31a odst. 3 písm. e) zákona č. 82/1998 Sb.

²²² Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

²²³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009

řízení dotýká účastníka intenzivněji; zde se již vyžaduje, aby žalobce ve sporu takové tvrzení prokázal.²²⁴

Veškerá výše uvedená kritéria musí být brána v potaz jednak každé zvlášť a jednak ve svém souhrnu jakožto soubor okolností daného případu. Je zřejmé, že jednotlivá kritéria se zpravidla nevyskytují sama o sobě, bez závislosti na ostatních kritériích. Nadto zmíněná kritéria samozřejmě nejsou jedinými možnými, zpravidla však budou zásadními.^{225,226}

4.1.1 Základní zásada rychlosti řízení

Na ústavní úrovni je zásada rychlosti řízení vyjádřena v čl. 38 odst. 2 Listiny: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů.“ Zásada rychlosti řízení je výrazem ideje, že zbytečné průtahy v poskytnutí spravedlnosti jsou podobně nebezpečné, jako odepření spravedlnosti.²²⁷ Jak již bylo řečeno výše v kapitole 1. 2. , ústavní zakotvení práva na projednání věci každého bez zbytečných průtahů lze aplikovat i na účastníky správního řízení. Základní zásada rychlosti správního řízení je na zákonné úrovni zakotvena v § 6 odst. 1 větě první správního řádu: „*Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.*“ Tato zásada má, vedle zásady zákonnosti, zcela zásadní význam pro zákonnou, účinnou a rychlou realizaci veřejnoprávních úkolů a dosahování stanovených cílů orgány veřejné správy.²²⁸ Zásada rychlosti řízení je součástí práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), které zaručuje na mezinárodní úrovni čl. 6 odst. 1 EÚLP: „*Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem...*“. EÚLP, jakožto mezinárodní smlouva, která je součástí

²²⁴ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 293

²²⁵ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

²²⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 245-246

²²⁷ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Vyd. 1. Praha: LINDE, 2007, s. 320

²²⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 46

vnitrostátního právního řádu a kterou je ČR vázána, má podle čl. 10 Ústavy aplikační přednost před zákonem.

Zásada rychlosti řízení úzce souvisí s právem na rozhodnutí. Právo na rozhodnutí není v ústavním pořádku ČR výslovně vyjádřeno. Podle P. Svobody je však právo na rozhodnutí imanentním znakem institutu řízení jakožto „stanoveného postupu“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, v němž orgán veřejné moci zjišťuje a hodnotí, zda a v jaké míře jsou u konkrétních osob v projednávaném případě splněny právem stanovené podmínky a hlediska pro vydání určitého, právem předpokládaného rozhodnutí o jejich subjektivních právech. Podstatu předmětného principu, jak je aplikován na správní řízení, shrnuje autor následovně: *„Každý účastník řízení má právo na to, aby orgán veřejné správy vydal a oznámil mu své rozhodnutí v přiměřené lhůtě (neboli bez zbytečných průtahů) od zahájení řízení, ať již je zahájeno na návrh nebo z úřední moci daného orgánu.“*²²⁹

Zásada rychlosti řízení je jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů, které jsou zakotveny v § 2 až 8 (v hlavě II. části první) správního řádu. Základní zásady se vztahují vždy na celou správní působnost, ať už je vyjádřena všeobecně, nebo je dílčí, speciální. Tyto zásady mají pro aplikaci dvojí význam: jednak jsou přímo aplikovatelnými ustanoveními a jejich porušení způsobí vady postupu, případně provedených úkonů, jednak slouží k výkladu ostatních ustanovení a tím zajišťují i souladnou aplikaci zákona jako celku.²³⁰ J. Vedral uvádí v komentáři ke správnímu řádu, že zásadu vyřizování věcí bez zbytečných průtahů nelze redukovat pouze na správní řízení, tedy rozhodování o právech a povinnostech, upravené v částech druhé a třetí, i když tam má zřejmě největší význam. Stejně jako ostatní zásady, vztahuje se i § 6 správního řádu na veškeré postupy správních orgánů, na které dopadá působnost správního řádu, tedy nejen na správní řízení (včetně postupu odvolacích orgánů), ale i na provádění tzv. jiných úkonů podle čtvrté části, na postupy správních orgánů související s veřejnoprávními smlouvami a na vydávání opatření obecné povahy.²³¹

²²⁹ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Vyd. 1. Praha: LINDE, 2007, s. 313, 321

²³⁰ VOPÁLKA, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 357

²³¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 132

Obecný význam a dosah zásady rychlosti řízení jako jedné ze základních zásad pro činnost správních orgánů vyplývá i z ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, podle kterého se základní zásady činnosti správních orgánů aplikují při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

Základní zásadě rychlosti řízení odpovídá ústavně zakotvená ochrana před nezákonnou nečinností správních orgánů v čl. 38 odst. 2 Listiny, který úzce souvisí a obsahově navazuje na čl. 36 odst. 1 Listiny, který zakládá právo každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestanného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Tímto „jiným“ orgánem lze bezesporu rozumět i orgány veřejné správy.²³²

Jak výslovně konstatoval Ústavní soud, nezákonná nečinnost, neboli porušení zásady rychlosti řízení, je porušením čl. 36 odst. 1 Listiny, tedy porušením práva na spravedlivý proces: *„Právo plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž právo na řádný a spravedlivý proces, zahrnující v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem. ... Pokud tedy správní orgány o stěžovatelově návrhu doposud žádné rozhodnutí nevydaly, je možno tuto jejich nečinnost kvalifikovat jako jiný zásah orgánu veřejné moci ve smyslu ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., jehož důsledkem je porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, ...“*²³³ Nebo stručněji v jiném případě: *„Z uvedených důvodů nezbylo než konstatovat porušení čl. 36 odst. 1 Listiny s tím, že v daném případě jde o tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci, neboť nečinnost je zásahem ve smyslu právního úkonu tam, kde bylo třeba být činným.“*²³⁴

Právo na vydání správního aktu v přiměřené lhůtě (zásada rychlosti řízení) vyjadřuje i příručka Rady Evropy *„Principy správního práva týkající se vztahů mezi správními orgány a soukromými osobami“* v kapitole 3 oddíl IV bod 47 a 48: „Jestliže

²³² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 47

²³³ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96

²³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 1997, sp. zn. II. ÚS 366/96

se řízení ukončuje vydáním formalizovaného správního aktu, příslušný správní orgán (či orgány) musí dokončit jednotlivá stadia řízení a vydat akt v přiměřené lhůtě. Tato zásada platí bez ohledu na to, zda bylo řízení zahájeno z úřední moci správního orgánu nebo na návrh soukromé osoby. Opomenutí správního orgánu (mlčení nebo nečinnost) po uplynutí stanovené lhůty musí mít podle vnitrostátní právní úpravy buď stejné právní účinky jako skutečný správní akt (pozitivní nebo negativní rozhodnutí), nebo musí podléhat možné kontrole ze strany příslušného správního nebo soudního orgánu (kontrola nečinnosti).²³⁵

Nejvyšší soud kvalifikoval porušení zásady rychlosti řízení jako nesprávný úřední postup již před účinností současné právní úpravy: „*Za porušení zásady rychlosti řízení, které je ve svém důsledku nesprávným úředním postupem ve smyslu § 18 zákona č. 58/1969 Sb. (nyní § 13 zákona č. 82/1998 Sb.), lze považovat jen takový postup soudu v řízení, kdy doba jeho průběhu neodpovídá složitosti, skutkové a právní náročnosti projednávané věci, a kdy délka řízení tkví v příčinách vycházejících z působení soudu v projednávané věci.*“²³⁶ V jiném případě dovolací soud dovodil: „*Nesprávným úředním postupem může být i porušení zásady rychlosti soudního řízení, u kterého není lhůta pro rozhodnutí stanovena.*“²³⁷ Výše citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu se sice týkají soudního řízení, ale jejich závěry jsou zjevně aplikovatelné i na správní řízení.

4.1.2 Lhůty pro vydání rozhodnutí

Právní úprava lhůt, ve kterých je správní orgán povinen rozhodnout, je základním předpokladem procesní právní jistoty. Narážela však vždy na námitku, že možnost rozhodnout bez průtahů ve věci je podmíněna okolnostmi, které leží mimo správní orgán, zejména splněním povinností, které má sám navrhovatel (řádne

²³⁵ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Vyd. 1. Praha: Linde, 2007, s. 323-324

²³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 30 Cdo 38/2000

²³⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2003, sp. zn. 25 Cdo 743/2002

formulovat návrh, předložit potřebné doklady atd.).²³⁸ Právní úpravu lhůt v oblasti výkonu veřejné správy lze najít ve správním řádu (obecné lhůty) a dále pak ve zvláštních zákonech upravujících jednotlivé věcné oblasti výkonu veřejné správy (speciální lhůty).

Zákonné (obecné) lhůty pro vydání rozhodnutí jsou upraveny v § 71 správního řádu. Základním pravidlem podle tohoto ustanovení je povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.²³⁹ Povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu není absolutní. Nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí, tedy i nedodržení pravidla, podle něhož rozhodnutí mělo být vydáno bezodkladně, nemůže dovolávat ten účastník řízení, který takový stav způsobil. Podá-li tedy žadatel vadnou žádost a správní orgán ho vyzve k odstranění vytýkaných vad, nemůže se žadatel současně domáhat bezodkladného vydání rozhodnutí, neodstraní-li vady žádosti, resp. neodstraní-li je včas. Vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu se nemůže dovolávat ani ten, kdo vůči správnímu orgánu neplní povinnost součinnosti²⁴⁰. Vydání rozhodnutí bezodkladně není možné ani v těch případech²⁴¹, kdy lhůty pro vydání rozhodnutí podle zákona neběží.²⁴²

Nelze-li rozhodnout bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení²⁴³, nestanoví-li ovšem zvláštní právní předpis jinak. K této třicetidenní lhůtě lze připočítat dalších 30 dnů od okamžiku zahájení řízení, a to v případě, že je v konkrétním správním řízení třeba nařídít ústní jednání nebo místní šetření (ohledání věci na místě), je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvolat nebo předvést, doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ. Uvedený výčet procesních skutečností není možné chápat tak, že by každé z nich odpovídala vždy další třicetidenní lhůta. Možnost připočítat až 30 dnů k obecné třicetidenní lhůtě se vztahuje na všechny tyto

²³⁸ MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 677

²³⁹ § 71 odst. 3 správního řádu

²⁴⁰ § 50 odst. 2 správního řádu

²⁴¹ Např. § 71 odst. 4, § 65 odst. 1 nebo § 136 odst. 6 věta poslední správního řádu

²⁴² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 630-631

²⁴³ § 71 odst. 3 správního řádu

skutečnosti současně, nikoliv na každou z nich zvlášť. Pro počítání lhůty pro vydání rozhodnutí platí obecná pravidla obsažená v § 40 správního řádu.²⁴⁴

K obecné třicetidenní lhůtě je dále možné připočítat rovněž „nutnou dobu“ k provedení dožádání²⁴⁵, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. Bude tedy záležet na tom, jak dlouho ve skutečnosti uvedené úkony budou trvat. Lhůty podle písm. a) a b) § 71 odst. 3 správního řádu se mohou za určitých podmínek překrývat nebo doplňovat, nastanou-li současně skutečnosti obsažené v písm. a) i v písm. b). Vystane-li např. u zvlášť složitého případu v padesátý den lhůty pro vydání rozhodnutí potřeba obstarání znaleckého posudku, skončila by lhůta pro vydání rozhodnutí nikoliv uplynutím šedesátého dne, ale k této lhůtě by se připočetl ještě zbytek doby nutné ke zpracování znaleckého posudku.²⁴⁶ Uvedené lhůty platí i pro vydávání rozhodnutí v odvolacím řízení, kdy lhůta pro rozhodnutí počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu²⁴⁷, přičemž lhůta pro předání spisu je 30 dnů od podání odvolání.²⁴⁸

Správní řád umožňuje zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí (ať již obecnou či speciální) přiměřeně prodloužit, jako jedno z možných opatření proti nečinnosti.²⁴⁹ „Přiměřeně“ je míněno z hlediska celkové lhůty pro vydání rozhodnutí a z hlediska konkrétních podmínek daného řízení.²⁵⁰ Nadřízený správní orgán tak může učinit, a to formou usnesení za těchto podmínek: lze důvodně předpokládat, že správní orgán v takto prodloužené lhůtě rozhodnutí ve věci vydá a je-li současně tento způsob pro účastníky řízení výhodnější (tzn. výhodnější než jiný způsob ochrany před nečinností). Správní řád neuvádí žádnou maximální hranici možného prodloužení lhůty nadřízeným správním orgánem, pouze to, že přihlédne ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3 správního řádu.

²⁴⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 635

²⁴⁵ § 13 odst. 3 správního řádu

²⁴⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 636

²⁴⁷ § 90 odst. 6 správního řádu

²⁴⁸ § 88 odst. 1 správního řádu

²⁴⁹ § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu

²⁵⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 636

Ve výše uvedených lhůtách je správní orgán povinen vydat rozhodnutí. Správní řád stanoví, co se vydáním rozhodnutí rozumí, v § 71 odst. 2 správního řádu. Takový okamžik má význam z toho důvodu, že od této chvíle, tedy od vydání, resp. platnosti správního rozhodnutí, je jím správní orgán, který ho učinil, vázán. Jde tu o vázanost rozhodnutím ve formálním či procedurálním smyslu, na rozdíl od materiální právní moci. Vydáním rozhodnutí je míněn okamžik jeho vypravení, tedy předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 správního řádu, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li jej správní orgán sám, ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení, vyvěšení veřejné vyhlášky, poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu. Skutečnost, že došlo k předání písemnosti nebo zásilky k doručení, nebo byl učiněn jiný úkon k doručení, se na písemnosti nebo zásilce vyznačí slovy „Vypraveno dne:“.²⁵¹

Za účinnosti předchozí právní úpravy správního řízení zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení Vrchní soud v Praze dovodil²⁵²: „Stanoví-li zákon lhůtu, do které musí správní úřad vydat rozhodnutí, musí být v této lhůtě rozhodnutí také účastníku řízení řádně oznámeno.“ Tehdejší právní úprava však neobsahovala pojem „vydání rozhodnutí“, ale hovořila o „povinnosti správního orgánu rozhodnout“.

Vydání rozhodnutí je však pouze jednou, i když samostatnou, složkou práva na rozhodnutí (jinak řečeno zákazu *denegatio iustitiae*). S vydáním písemného rozhodnutí úzce souvisí i druhá složka tohoto práva, a to oznámení tohoto rozhodnutí. P. Svoboda k tomu uvádí: „...protože se rozhodnutí pojmově týká konkrétních, individuálně určených účastníků, musí jim ho správní orgán také oznámit. Jinak by nevěděli, co mohou, musí či nesmí v souladu s ním činit. Neoznámené rozhodnutí by ve vztahu k nim jen těžko mohlo působit zamýšlené právní účinky, a postrádalo by praktický smysl právní regulace lidského chování.“²⁵³ Oznámení rozhodnutí ovšem nemůže být složkou práva na rozhodnutí v případech výjimek stanovených správním řádem, např. tam, kde se toto rozhodnutí (resp. usnesení) pouze poznamená do spisu²⁵⁴. Na tomto

²⁵¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 632

²⁵² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 5. 1995, č. j. 6 A 180/93 (S 139-Sp 6/1996)

²⁵³ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Vyd. 1. Praha: Linde, 2007, s. 313-314

²⁵⁴ § 76 odst. 3 věta první správního řádu

místě je vhodné připomenout i situaci, kdy účinky oznámení rozhodnutí účastníkovi nastanou, přestože účastníkovi fakticky rozhodnutí doručeno nebylo. V případě, že si adresát nevyzvedne uložené rozhodnutí ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy bylo k vyzvednutí v provozovně provozovatele poštovních služeb připraveno, považuje se rozhodnutí za doručené (nastává tzv. fikce doručení) posledním dnem této desetidenní lhůty.²⁵⁵ Důsledky fikce doručení může adresát postupem stanoveným správním řádem zvrátit, podmínkou však je, že správnímu orgánu prokáže, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu bez svého zavinění nemohl uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout.²⁵⁶

Judikatura správních soudů se ve věci výkladu povinnosti rozhodnutí ve věci nejen vydat, ale i oznámit v zákonné lhůtě, dále vyvíjela. Obdobně jako Vrchní soud v Praze, jehož názor zastávala i právní nauka, se v počátcích své existence vyjadřoval i Nejvyšší správní soud.²⁵⁷ Opačný výklad by připouštěl neomezenou prodlevu mezi okamžikem vydání rozhodnutí a jeho oznámení adresátům.^{258, 259} K zásadní změně došlo až usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007, podle kterého povinný subjekt poskytl informace včas nebo vydal včas rozhodnutí, že informace nelze poskytnout (podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), pokud příslušné písemnosti určené žadateli „předal ve stanovené lhůtě alespoň k doručení.“ Dle citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu totiž nelze spravedlivě po povinném subjektu požadovat, aby v zákonné lhůtě zajistil i doručení, neboť tento akt je již vázán na skutečnosti objektivně časově neurčitelné, počínáním povinného neovlivnitelné a často i závislé na konání osoby, jíž je doručováno. Osobně se domnívám, že je to výklad správný, neboť dojde-li k prodlevě mezi okamžikem předání rozhodnutí k doručení a jeho oznámením, je rozhodnutí již mimo sféru vlivu správního orgánu a nelze mu proto tuto prodlevu přičítat.

²⁵⁵ § 24 odst. 1 správního řádu

²⁵⁶ § 24 odst. 2 správního řádu

²⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2004, č. j. 5 A 16/2002

²⁵⁸ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 7. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 105

²⁵⁹ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Vyd. 1. Praha: Linde, 2007, s. 313-314

Jak již bylo výše řečeno, právní úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí obsahuje i řada zvláštních zákonů, které upravují jednotlivé věcné oblasti výkonu veřejné správy. Jedná se například o zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím²⁶⁰, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí²⁶¹, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích²⁶², zákon č. 325/1995 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb.²⁶³, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů²⁶⁴, zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách²⁶⁵ nebo zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech.²⁶⁶

Délka lhůt ve zvláštních zákonech se odlišuje od délky obecných lhůt uvedených ve správním řádu. Ve většině případů jde o lhůty delší, než obecné lhůty, ale lze nalézt i lhůty kratší (např. patnáctidenní lhůta pro poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb.). Lze konstatovat, že stanovování délky lhůt je činěno vždy pouze pro konkrétní zvláštní předpis, s přihlédnutím k věcně typové náročnosti rozhodování daného okruhu záležitostí, tudíž zde chybí prvek nějaké systémovosti. Určitá jednotnost pak je možno vidět pouze tam, kde zvláštní zákony otázku lhůt neupravují, a v souladu s principem subsidiarity správního řádu se pak pro tyto případy použije obecných lhůt pro rozhodnutí podle správního řádu. V případech, kdy zvláštní zákon výslovně vyloučil subsidiární použití správního řádu a současně sám neupravil lhůty pro správní rozhodnutí, nelze rezignovat na naplňování zásadu rychlosti řízení a v těchto situacích by se pak musela uplatnit lhůta přiměřená na základě aplikace § 6 odst. 1 ve spojení s § 177 odst. 1 správního řádu.²⁶⁷

Příkladem, kdy zvláštní zákon lhůtu pro rozhodnutí neupravoval, bylo ustanovení § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, které bylo s účinností od 18. 6. 2005 zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, publikovaným ve Sbírce rozhodnutí pod č. 240/2005 Sb. Podle zrušeného ustanovení § 44 citovaného

²⁶⁰ § 14 odst. 5 a 7 zákona č. 106/1999 Sb.

²⁶¹ § 7 zákona č. 123/1998 Sb.

²⁶² § 20 zákona č. 200/1990 Sb.

²⁶³ § 27 odst. 1 zákona č. 325/1995 Sb.

²⁶⁴ § 115 odst. 11 zákona č. 254/2001 Sb.

²⁶⁵ § 36, § 39, § 50, § 68, § 79, § 82 a § 85 zákona č. 111/1998 Sb.

²⁶⁶ § 31 zákona č. 378/2007 Sb.

²⁶⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 63, 64

zákona bylo vyloučeno užití správního řádu v případech vedení řízení o prohlašování věci za kulturní památku, zrušení prohlášení věci za kulturní památku, prohlašování památkových zón, a povolení k provádění archeologických výzkumů. Dalším příkladem vyloučení užití správního řádu, dosud platným, je ustanovení § 262 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, podle kterého se při správě daní správní řád nepoužije. Přesto se však, na základě ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, aplikují na výkon veřejné správy podle daňového řádu základní zásady činnosti správních orgánů obsažené v § 2 až § 8 správního řádu.

V případě nedodržení speciálních lhůt správním orgánem mohou nastat různé druhy právních následků. Pokud není ve zvláštním zákoně právní následek takového stavu nijak upraven, pak platí, že nedodržení lhůty nebude mít bezprostřední právní následky, např. v podobě nezákonnosti rozhodnutí (ve vztahu k meritu věci), neboť půjde, obdobně jako u lhůt upravených správním řádem, o lhůty pořádkové.

V některých případech však překročení lhůty vyvolá přímý právní následek v podobě nastoupení fikce rozhodnutí, např. fikce negativního rozhodnutí podle § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.²⁶⁸ Fikce rozhodnutí se praxi příliš neosvědčily, neboť soudy v případech jejich přezkumu judikovaly nepřezkoumatelnost fiktivního rozhodnutí z důvodu absence odůvodnění a z tohoto důvodu tato rozhodnutí soudy rušily.²⁶⁹ Právo na odůvodnění je navíc součástí práva na spravedlivý proces (právo domáhat se „stanoveným postupem“) podle čl. 36 odst. 1 Listiny. V případě pozitivního správního aktu není otázka nepřezkoumatelnosti fiktivního rozhodnutí zpravidla aktuální, protože účastníkovi se v podstatě vyhovuje a nemá na přezkumu fingovaného správního aktu zájem.

Dalším právním důsledkem překročení lhůty pro vydání rozhodnutí podle zvláštních zákonů může být právní následek nemožnosti ve věci rozhodnout, např.

²⁶⁸ § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb. stanoví: „*Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít.*“

²⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, sp. zn. 6 A 78/2002 či Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 4. 2002, sp. zn. 5 A 128/2000

v oblasti správního trestání uplynutím prekluzivní lhůty.²⁷⁰ Přestože tato práce vychází z právního stavu ke dni 30. 8. 2015, není bez zajímavosti, že s účinností od 1. 10. 2015 dochází novelou č. 240/2015 Sb. k prodloužení objektivní lhůty pro projednání přestupku až na dobu dvou let, a to pomocí nově zavedeného institutu přerušení běhu roční objektivní lhůty od spáchání přestupku.²⁷¹

Podle mého názoru lze z faktického prodloužení objektivní prekluzivní lhůty pro projednání přestupku usuzovat, že zákonodárce považuje dvouletou lhůtu za přiměřenou pro pravomocné ukončení řízení o přestupku. To znamená, že považuje dvouletou lhůtu za přiměřenou pro případ, kdy prvoinstanční rozhodnutí o přestupku je zrušeno odvolacím orgánem a následně případně rozhoduje odvolací orgán o nově vydaném rozhodnutí orgánu prvního stupně. Aby odpovědnost za přestupek nezanikla, musí poslední rozhodnutí odvolacího správního orgánu nabýt právní moci ve lhůtě dvou let od spáchání přestupku. I když má přestupkové řízení svá specifika, mohla by dvouletá lhůta sloužit jako základní měřítko pro přiměřenou lhůtu jiných správních řízení s rozhodováním ve více instancích obdobného rozsahu.

Nečinnost, resp. nedodržení speciálních lhůt podle zvláštních zákonů, jenž má právní důsledky v podobě vzniku právní fikce negativního nebo pozitivního rozhodnutí či nemožnosti ve věci rozhodnout, mají bezprostřední dopad na hmotně právní situaci daného právního vztahu a jejich význam je nepoměrně vyšší než u lhůt pořádkových (obecných lhůt) obsažených ve správním řádu.²⁷²

Na závěr je nutno dodat, že lhůty pro rozhodnutí stanovené správním řádem se použijí subsidiárně i v těch případech, kdy zvláštní zákon upravující některý druh

²⁷⁰ § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích: „*Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok;*“

²⁷¹ § 20 odst. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích s účinností od 1. 10. 2015 zní:

„(1) *Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.*

(2) *Běh lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 se přerušuje zahájením řízení o přestupku, jakož i vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu o uložení pokuty, přerušuje se běh lhůty jeho doručením.*

(3) *Přerušením běhu lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 začíná běh nové lhůty pro projednání přestupku; přestupek však nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky.*

(4) *Do běhu lhůty podle odstavců 1 až 3 se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.“*

²⁷² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 63

zvláštního správního řízení neobsahuje výslovnou úpravu lhůt a zároveň je splněna podmínka, že užití správního řádu není zvláštním zákonem výslovně vyloučeno.

4.1.3 Vliv přerušení řízení na běh lhůt pro vydání rozhodnutí

Správní řád jako obecný procesní předpis upravující správní řízení specifikuje určité situace, kdy lhůty pro rozhodnutí neběží, jedná se o institut tzv. „stavění“ lhůt. Jednou z těchto situací²⁷³ je opatřování údajů dotčených osob podle § 6 odst. 2 věty třetí správního řádu, stanoví-li tak právní předpis, lze-li potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a dotčená osoba o to požádá. V tomto případě není stanoven počátek ani konec stavění lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť jeho konkrétní doba bude záviset na povaze a rozsahu opatřovaných údajů a také samotné evidence. Správní řád stanoví pouze, že jde o „dobu nezbytnou“. Další typickou procesní situací, kdy lhůty pro rozhodnutí neběží, je přerušení řízení na dobu nezbytně nutnou z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 až 3, přitom není stanovena nejkratší či nejdelší možná délka přerušení řízení. Nastal-li některý z důvodů pro přerušení řízení uvedený v § 64 odst. 1 správního řádu (tedy z důvodů jiných než na návrh účastníků), správní řád stanoví, že lhůta pro vydání rozhodnutí přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z těchto důvodů vedoucích k přerušení řízení, přičemž tato lhůta neskončí dříve, než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo.

Pokud se řízení přerušuje z důvodu odstranění vad žádosti účastníkem, přestává na základě § 65 odst. 1 běžet lhůta pro vydání rozhodnutí již dnem, kdy správnímu orgánu došla žádost, jež nemá všechny náležitosti nebo trpí jinými vadami (důvodem přerušení řízení je právě vadná žádost, výzva správního orgánu k odstranění těchto vad je jen nutným důsledkem). Obdobně i v případě, kdy účastník požádal o provedení zpoplatněného úkonu, aniž uhradil správní poplatek.²⁷⁴ V případě, že správní orgán přerušuje řízení na základě návrhu účastníků, přestává lhůta pro vydání rozhodnutí běžet až dnem oznámení usnesení všem účastníkům řízení. Přerušení řízení skončí,

²⁷³ § 71 odst. 4 správního řádu

²⁷⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 587

odpadne-li překážka, pro kterou bylo přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem v případě, že bylo řízení přerušeno na návrh účastníků. Vedle výše uvedených procesních situací správní řád, popřípadě i zákony zvláštní, stanoví i v dalších případech, že lhůta pro vydání rozhodnutí neběží, například v případě určování věcné příslušnosti nebo řešení kompetenčního sporu (spor o věcnou příslušnost).²⁷⁵ Jiným takovým případem je podání odporu proti příkazu, kdy lhůty pro vydání rozhodnutí (po ex lege zrušení příkazu odporem) začínají běžet znovu dnem podání odporu.²⁷⁶

Ve věci přiměřenosti doby trvání přerušeno řízení Nejvyšší soud dovodil: „Pro účely posouzení, zda v řízení, které bylo přerušeno nebo ve kterém nebylo možno z jiného důvodu pokračovat, došlo k porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu § 13 odst. 1 věta druhá a třetí zákona, je třeba zkoumat, zda ve vedlejším řízení, které si nečinnost v původním řízení vynutilo, byla věc projednána v přiměřené lhůtě. Pokud tomu tak je, nelze učinit závěr o tom, že by z důvodu jeho nepokračování byla délka původního řízení nepřiměřená. Jestliže však délka vedlejšího řízení přiměřená není, a to z důvodů přičitatelných státu, tj. došlo ve smyslu § 13 odst. 1 věta druhá a třetí zákona k porušení práva účastníků vedlejšího řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě, promítá se tato skutečnost i do závěru o nepřiměřené délce původního řízení.“²⁷⁷

Podle názoru K. Frumarové pro všechny případy, kdy podle správního řádu či zvláštního zákona lhůty pro vydání rozhodnutí neběží, platí, že v těchto případech nemůžeme hovořit o nezákonné nečinnosti správního orgánu, nicméně účastník může v případech, kdy je tato doba odvislá od úsudku správního orgánu, využít institutu ochrany proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, a pak by již záleželo na nadřízeném správním orgánu, jak by posoudil postup podřízeného správního orgánu v dané věci.²⁷⁸ S tímto názorem se shoduje Nejvyšší soud, podle jehož stanoviska²⁷⁹ do doby řízení je v zásadě třeba započítávat i dobu, po níž bylo řízení přerušeno. Bude tedy zpravidla

²⁷⁵ § 133 odst. 6 správního řádu

²⁷⁶ § 150 odst.3 věta třetí správního řádu

²⁷⁷ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

²⁷⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 58

²⁷⁹ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010

započítatelná doba, po níž bylo řízení přerušeno v důsledku shodného návrhu účastníků (§ 110 o.s.ř.), aniž by šlo o prodloužení řízení přičítatelné státu²⁸⁰ (tento závěr lze nepochybně aplikovat i na přerušení správního řízení na návrh účastníků podle § 64 odst. 2 a 3). Nebo v jiném případě: pokud pozemkový úřad přeruší řízení z důvodů nečinnosti účastníka, nejedná se o prodloužení řízení přičítatelné státu.²⁸¹ Ve věci průtahů ve stavebním řízení, které bylo přerušeno, Nejvyšší soud dovodil: „*Stavební úřad má ... autonomii v posouzení, jaké podklady potřebuje shromáždit pro své rozhodnutí. Má-li být zjištěno, v jaké přiměřené lhůtě byl povinen rozhodnutí vydat, resp. překročení jaké doby již lze považovat za průtah řízení, nelze opomenout dobu přerušeni řízení.*“²⁸² Ukáže-li se přerušení občanského soudního řízení soudem jako neopodstatněné, může doba, po kterou bylo řízení přerušeno, přispět k celkové délce řízení, a tím i k porušení práva účastníků na projednání věci v přiměřené lhůtě.²⁸³

Z judikatury tedy vyplývá, že přerušení řízení v zásadě nelze považovat za nezákonnou nečinnost správního orgánu, vždy je však třeba posoudit, zda doba přerušeni řízení je přiměřená (na nezbytně nutnou dobu) a zda je opodstatněná.

4.2. Nezahájení řízení ex officio

Nezahájení řízení z moci úřední na základě podnětu, který splňuje zákonné podmínky, je druhem nečinnosti správního orgánu. Podle ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i v tom případě, že jemu podřízený správní orgán nezahájí správní řízení ve lhůtě třiceti dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. V tomto ustanovení se promítá zásada, že správní orgány jsou povinny zahajovat řízení z moci úřední, je-li k tomu zákonný důvod. V tomto případě je vyloučeno, aby se opatření proti nečinnosti účastník domáhal žádostí podle § 80 odst. 3 účastník řízení, neboť jednak

²⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2011, sp. zn. 30 Cdo 5270/2009

²⁸¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1855/2003

²⁸² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 2101/2005

²⁸³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2008/2010, který se sice týkal občanského soudního řízení, ale závěry v něm obsažené lze aplikovat i na správní řízení.

nelze ještě o účastenství mluvit, nebylo-li zahájeno žádné řízení, a jednak nebyla splněna podmínka uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí. V takovém případě může kdokoli podat nadřízenému správnímu orgánu pouze podnět, který není skutečností odůvodňující zahájení řízení z moci úřední a třicetidenní lhůta podle § 80 odst. 3 neběží ode dne podání podnětu.²⁸⁴ Je to proto, že správní orgán musí podnět nejprve prověřit, aby se podle výsledku prověření dozvěděl, zda zákonné důvody pro zahájení řízení skutečně nastaly. Na toto „dozvědění se“ se teprve váže počátek lhůty v § 80 odst. 2 správního řádu, jde tedy o lhůtu subjektivní. Domnívám se proto, ve vztahu k uplatnění žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s.ř.s., který nezahájil řízení z moci úřední, ačkoliv věděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení, že by měly být procesní prostředky ochrany před nečinností vyčerpány i bez použití postupu podle § 80 správního řádu ze strany poškozeného subjektu.

Jak bylo uvedeno výše v kapitole 2. 2., žalobu na náhradu škody u obecného soudu může uplatnit i osoba, která není účastníkem řízení, ale byla jí nezákonnou nečinností správního orgánu způsobena škoda. Například škoda na zdraví či na životě může vzniknout, pokud příslušný útvar policie (správní orgán) nezahájí správní řízení z moci úřední o odnětí zbrojního průkazu podle § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních, jestliže držitel zbrojního průkazu pozbyl zdravotní způsobilost (ačkoli tento správní orgán se o této skutečnosti dozví) a držitel zbraně následně někoho zraní nebo usmrtí. Nebo v jiném případě, pokud Úřad práce nezahájí správní řízení o zvýšení přiznané dávky podle § 45 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, která byla neprávem přiznána v nižší částce, než v jaké poškozenému náleží, ačkoli jsou správnímu orgánu známy zákonné skutečnosti odůvodňující toto řízení zahájit ex offio. Zde by přicházela v úvahu žaloba na náhradu skutečné škody, která vznikla přiznáním nižší dávky, a také, pokud by žalobce podal podnět k nápravě správnímu orgánu, lze uvažovat i o vzniku nehmotné újmy v důsledku nesprávného úředního postupu.

Pokud jde o příklad z praxe, Nejvyšší správní soud řešil případy, kdy žalobci se domáhali zahájení řízení ex offio ve věci pozemkových úprav podle § 14 odst. 9 zákona

²⁸⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 697

č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. Soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o přechodu vlastnického práva podle § 14 odst. 9 zákona č. 139/2002 Sb. nelze vydat v samostatném řízení, nýbrž v rámci řízení o pozemkových úpravách podle § 6 odst. 1 zákona č. 139/2002 Sb. Proto „žádost“ žalobců kvalifikoval soud jako podnět k zahájení řízení o pozemkových úpravách, avšak pro zahájení řízení ex offio neshledal zákonné důvody. Ty by byly dány jednoznačně v případě, že by se jednalo o žádost vlastníků pozemků nadpoloviční výměry zemědělské půdy v dotčeném katastrálním území ve smyslu § 6 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb. Toto ustanovení stanoví, že pozemkový úřad zahájí řízení o pozemkových úpravách vždy, pokud se pro to vysloví vlastníci pozemků nadpoloviční výměry zemědělské půdy v dotčeném katastrálním území. Ovšem v případě, že by žalobci prokázali, že jim svědčí právo zakotvené v § 14 odst. 9 téhož zákona, správní orgán by se dopustil nezákonné nečinnosti, kdyby řízení ex offio nezahájil. V tomto případě by přicházela v úvahu žaloba na náhradu ušlého zisku např. z pronájmu nemovitostí. Bylo by možno podle mého názoru požadovat i přiměřené zadostiučinění za nehmotnou újmu způsobenou nezákonnou nečinností.

4.3. Vliv uplatnění prostředků ochrany proti nezákonné nečinnosti na odpovědnost za škodu

Prostředky ochrany před nečinností veřejné správy jsou jednak uplatnitelné v řízení před orgány veřejné správy, jednak před soudními orgány. Obecně lze soudit, že úspěšné uplatnění těchto prostředků může poškozenému usnadnit prokázání nezákonné nečinnosti škůdce (čili že se škůdce dopustil protiprávního jednání spočívajícího v této nečinnosti) v civilním sporu o náhradu škody, avšak nelze říci, že uplatnění těchto prostředků poškozeným je podmínkou pro úspěch poškozeného ve sporu o náhradu škody. Uplatnění těchto prostředků, vzhledem k ustanovení § 31a odst. 3 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb. může mít význam při stanovení výše náhrady.

Prostředkem uplatnitelným v řízení před orgány veřejné správy je ochrana před nečinností podle § 80 správního řádu. Základní zásada rychlosti řízení v § 6 odst. 1 správního řádu stanoví, že pokud správní orgán nečiní úkony v zákonné či přiměřené

lhůtě, použije se ustanovení ochrany před nečinností v § 80 správního řádu ke zjednání nápravy. Z obecné aplikace zásady rychlosti vyplývá, že ochrana před nečinností správních orgánů podle § 80 se vztahuje nejen na řízení v prvním stupni, řízení o opravných a dozorčích prostředcích, ale také na jiné správní úkony podle části čtvrté, veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy a vyřizování stížností.

Soudní ochrana proti nečinnosti představuje žalobu proti nečinnosti podle § 79 a n. s.ř.s., pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok na vydání rozhodnutí ve věci či osvědčení, a v případě porušení ústavně zaručených základních práv a svobod také ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Pro případ nečinnosti správního orgánu ve věci provedení jiného správního úkonu vyjma osvědčení (jde o úkony podle části IV. správního řádu) by bylo možno podle K. Frumarové uvažovat, jako o prostředku soudní ochrany, spíš o žalobě před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a n. s.ř.s.²⁸⁵. Naproti tomu někteří autoři²⁸⁶ připouští možnost extenzivního výkladu pojmu „osvědčení“ v rámci aplikace žaloby proti nečinnosti podle § 79 a n. s.ř.s., když pod tento pojem zahrnují všechny jiné úkony správních orgánů podle části IV. správního řádu, nebo uvažují o možnosti, že by se soudní ochrana před nečinností spočívající v nevydání osvědčení vztahovala i na nevydání ověření.²⁸⁷ Nejvyšší správní soud uvedené názory extenzivního výkladu nesdílí, když se vyslovil: „§ 79 odst. 1 s.ř.s. zužuje žalobní ochranu proti nečinnosti pouze na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé a na nečinnost při vydání osvědčení, přičemž při jiných formách nečinnosti nelze této žaloby využít, přičemž skutečnost, zda je tato úprava *de lege ferenda* dostatečná, je již věc jiná.“²⁸⁸ Názorová polemika ohledně dosahu soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu je však mimo rozsah této práce, neboť předmětem této práce je nezákonná nečinnost ve správním řízení, nikoli při úkonech podle části IV. správního řádu.

²⁸⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 133

²⁸⁶ Např. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 89, ve 2. vydání komentáře ke správnímu řádu z roku 2012 již tento extenzivní výklad autor nezmiňuje.

²⁸⁷ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 272

²⁸⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č.j. 1 Ans 8/2005

Vzhledem k rozsahu této práce není její součástí soudní ochrana před nečinností samosprávných profesních komor (zájmové samosprávy), jejíž právní úprava je obsažena v zákonech o těchto komorách.

4.3.1 Žádost o opatření proti nečinnosti správního orgánu

Pokud správní orgán nečiní úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě danému úkonu přiměřené (není-li zákonná lhůta stanovena), použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností § 80 správního řádu. Toto ustanovení navazuje na § 6 odst. 1 správního řádu základní zásadu rychlosti řízení. Ochrana před nečinností se poskytuje jak z moci úřední, tak na základě žádosti (návrhu) účastníka. Podání žádosti o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu má zásadní význam pro poskytnutí soudní ochrany proti nečinnosti podle § 79 a n. s.ř.s., neboť není-li žádost podána, soud žalobě na nečinnost správního orgánu nevyhoví. V případě, že je podána žádost o opatření proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu, nadřízený správní orgán má povinnost o této žádosti rozhodnout usnesením; v ostatních případech jde pouze o podání podnětu a je na úvaze nadřízeného správního orgánu, zda opatření proti nečinnosti provede. Pokud nadřízený správní orgán o žádosti podle § 80 odst. 3 správního řádu nerozhodne, přestože byla podána, jde podle Nejvyššího správního soudu o vyčerpání prostředků ochrany jako podmínky pro podání nečinnostní žaloby.²⁸⁹

Spornou otázkou bylo, zda se lze účinně domáhat ochrany v případě nečinnosti správního orgánu, který nemá nadřízený správní orgán, např. v případě nečinnosti ministra, který je de facto sám nadřízeným správním orgánem ministerstvu. Správní soudy donedávna judikovaly, že by nečinný správní orgán sám sobě ukládal opatření proti nečinnosti, tedy aby „sám sebe uposlechl“, což by jistě bylo pouhým formálním opatřením. Proto v případě nečinnosti rozhodování vedoucího ústředního orgánu státní správy (např. ministra), který má rozhodovat o rozkladu, se tato procesní podmínka podání žaloby proti nečinnosti neuplatňovala.²⁹⁰ Zásadní obrat v právním názoru

²⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, č.j. 1 Ans 2/2009

²⁹⁰ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, č. j 62 Ca 39/2008

Nejvyššího správního soudu přineslo až usnesení rozšířeného senátu z roku 2014²⁹¹, podle kterého žalobce povinen vyčerpat prostředky ochrany podle § 80 odst. 3 správního řádu i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu.

Ve vztahu k odpovědnosti za škodu není bez zajímavosti názor Nejvyššího soudu, že v případě soudního řízení není možné přičítat absenci postupu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb. (návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu) k tíži poškozeného, neboť „*není obecně povinností účastníků řízení vést orgány veřejné moci k dřívějšímu rozhodnutí.*“²⁹² Nejvyšší soud přitom vycházel z názoru ESLP, který prostředek proti průtahům podle § 174a neshledal účinným prostředkem nápravy. Pokud není účinným prostředkem nápravy postup podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., lze podle mého názoru usuzovat, že účinným prostředkem nebude ani prostředek podle § 80 odst. 3 správního řádu, jinak by došlo k neodůvodněné disproporci mezi účastníky soudního a správního řízení z hlediska práva na spravedlivý proces. K tomuto závěru se kloní rovněž P. Vojtek, podle něhož žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu rovněž nelze považovat za účinný prostředek nápravy nepřiměřeně dlouze vedeného řízení ve smyslu čl. 13 EÚLP, tento prostředek snad lze vyžadovat po účastníku z pohledu vyčíslení náhrady škody či nemateriální újmy.²⁹³

4.3.2 Žaloba na ochranu proti nečinnosti

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu²⁹⁴ je prostředkem soudní ochrany, který se uplatňuje ve správním soudnictví. Svojí povahou tato žaloba spadá do skupiny žalob na splnění právní povinnosti, které jsou v podobném speciálním tvaru obsaženy v mnoha systémech správního soudnictví. Cílem tohoto typu správní žaloby je podle důvodové správy k návrhu s.ř.s. především ochrana subjektivních veřejných práv fyzických a právnických osob před přímou nečinností správního orgánu (tím, že tvrdí absolutní nedostatek kompetence veřejné správy, správní orgán namísto vydání

²⁹¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012

²⁹² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1209/2009

²⁹³ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 291

²⁹⁴ § 79 a n. s.ř.s.

rozhodnutí věc vyřizuje jinou formou, věc bezdůvodně odloží či zastaví řízení bez vydání rozhodnutí ve věci, či je nečinný z jiných důvodů, popř. i bezdůvodně), nebo neodůvodněnými průtahy, v jejichž důsledku není věc vyřízena v zákonné lhůtě.²⁹⁵ Před 1. 1. 2003 nebylo podle právního řádu ČR možno ve správním soudnictví poskytnout ochranu pře nečinností správního orgánu, pokud jde o vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení. V té době mohl soudní ochranu proti takové nečinnosti poskytovat jen Ústavní soud, který de facto do 1. 1. 2003 suploval absentující prostředek ochrany ve správním soudnictví. Ústavní soud považuje porušení ústavně zaručeného práva projednat věc bez zbytečných průtahů²⁹⁶ za „jiný zásah orgánu veřejné moci“ a důvod vyhovění ústavní stížnosti podané podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.²⁹⁷ V nálezu, kterým Ústavní soud zrušil část pátou občanského soudního řádu upravující správní soudnictví, soud konstatoval „*současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity, kdy především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec.*“²⁹⁸

Jak již bylo výše uvedeno (kapitola 4.3.1), soudní ochrana správního soudnictví před nezákonnou nečinností je založena na principu subsidiarity. „*Ochrana veřejných subjektivních práv osob poskytovaná správními soudy má subsidiární povahu ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány a nastoupí až poté, co nebylo dosaženo nápravy v rámci veřejné správy. Prostředkem nápravy, který je nutno vyčerpat dle § 79 odst. 1 s.ř.s. před podáním žaloby, je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu.*“²⁹⁹ Pro uplatnění principu subsidiarity je však významná existence prostředků nápravy, resp. jejich právního zakotvení a možnosti je reálně uplatnit (viz kapitola 4.3.1.).

Ustanovení § 79 odst. 1 s.ř.s. se lze touto žalobou domáhat, aby soud uložil nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. S ohledem na téma této práce se dále budu věnovat pouze nečinnosti ve formě nevydání

²⁹⁵ Odkaz na důvodovou zprávu ve FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 112

²⁹⁶ Čl. 38 odst. 2 Listiny

²⁹⁷ Např. nález ÚS ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV.ÚS 114/96

²⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

²⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j 7 Ans 1/2007

rozhodnutí ve věci samé, nikoli nevydání osvědčení. Správní orgán je definován jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.³⁰⁰ Pojem rozhodnutí rovněž definuje přímo s.ř.s. jako „úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti“³⁰¹. Nejde o „rozhodnutí“ v obecném významu³⁰², jak ho pojímá správní řád, ale o rozhodnutí ve věci samé.³⁰³ Předmětem tohoto soudního řízení je tedy skutečnost, zda existuje povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé. Pokud soud dojde k závěru, že tato povinnost existuje, a současně rozhodnutí ve věci nebylo v době rozhodování soudu vydáno, soud dojde ve svém rozhodnutí i k závěru o důvodnosti žaloby, totiž že správní orgán byl nečinný ve smyslu § 79 s.ř.s. Z toho vyplývá, že posouzení, zda správní orgán byl nečinný, není otázkou existence podmínek řízení, ale tvrzená nečinnost se zkoumá až v průběhu řízení.³⁰⁴ Nelze se tedy domáhat vydání procesního rozhodnutí nebo uložení povinnosti správnímu orgánu jen pokračovat v řízení.³⁰⁵ V případě žaloby na ochranu před nečinností je poskytována ochrana subjektivnímu veřejnému právu procesnímu (právo na vydání rozhodnutí) a tedy musí být ochrana proti nečinnosti poskytnuta i tehdy, pokud je hmotněprávní nárok, o kterém má správní orgán rozhodovat, povahy soukromoprávní (v daném případě šlo o rozhodnutí o restitučním nároku, o kterém se jinak rozhoduje v civilním soudnictví podle části páté o.s.ř.).³⁰⁶

První podmínkou přípustnosti žaloby proti nečinnosti správního orgánu je, jak bylo výše uvedeno, uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu (viz výše). Určitou nejasností může být otázka, jak dlouho musí nečinnost správního orgánu trvat, aby žaloba mohla být s úspěchem podána. Nejvyšší správní soud v této věci dovodil z § 80 odst. 1 s.ř.s., že lhůta stanovená zákonem pro vydání rozhodnutí musí marně uplynout a v případě, že lhůta stanovená zákonem není,

³⁰⁰ § 4 odst. 1 s.ř.s.

³⁰¹ § 65 odst. 1 s.ř.s.

³⁰² § 67 odst. 1 správního řádu

³⁰³ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004 č. j 52 Ca 28/2004: „...nelze se domáhat uložení povinnosti vydat jakékoli rozhodnutí, ale musí jít o materiální správní akt upravující hmotněprávní postavení účastníků správního řízení...“

³⁰⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 114

³⁰⁵ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, č. j 52 Ca 28/2004

³⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j 5 As 31/2003

pak jde o posouzení, kdy byl ve věci učiněn poslední procesní úkon, nikoliv tedy pouhá urgencye.³⁰⁷

Další procesní podmínkou je i lhůta pro podání žaloby. Ta je stanovena na 1 rok od okamžiku marného uplynutí zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí nebo od okamžiku, kdy byl ve věci učiněn poslední procesní úkon.³⁰⁸

Podmínkou přípustnosti žaloby je i skutečnost, že zvláštní zákon nespojuje s nezákonnou nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.³⁰⁹ Fikce rozhodnutí, ať pozitivní, či negativní, již sama o sobě je dostatečným prostředkem právní ochrany před nečinností. Účastník řízení se může domáhat soudní ochrany (zřejmě v případech fiktivního negativního rozhodnutí) podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a n. s.ř.s., nikoli podáním žaloby proti nečinnosti. Správní soud pravidelně takovéto fiktivní rozhodnutí zruší pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (je zde absence odůvodnění, neboť materiální rozhodnutí neexistuje)³¹⁰ a věc vrací zpět správnímu orgánu k novému rozhodnutí. Je-li správní orgán opět nečinný, právní nauka i judikatura³¹¹ se kloní k závěru, že fikce se již podruhé neuplatní, a tedy by pak přicházela v úvahu žaloba proti nečinnosti.³¹²

V neposlední řadě bude nutné, aby žalobce tvrdil a doložil, že řízení bylo zahájeno, ať již jde o řízení na žádost, či ex offo. Podle judikatury správních soudů žalobu proti nečinnosti správního orgánu lze uplatnit pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci. Proto nelze s úspěchem podat tuto žalobu v případech, kdy podání je toliko podnětem k zahájení řízení ex offo, nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno. V případě podnětu je totiž na úvaze správního orgánu, zahájí-li řízení z moci úřední, či nikoli. Nelze se tedy domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit správní řízení, ale jen toho, aby v již

³⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2007, č. j. 5 Ans 10/2006

³⁰⁸ § 80 odst. 1 s.ř.s.

³⁰⁹ § 79 odst. 1 s.ř.s.

³¹⁰ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002

³¹¹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 2. 2007, č. j. 22 Ca 258/2005

³¹² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 118-119

zahájeném řízení vydal rozhodnutí ve věci samé.³¹³ Tento závěr je odůvodněn tím, že žaloba proti nečinnosti není prostředkem ochrany před jakoukoliv pasivitou správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení.³¹⁴

Žalobou proti nečinnosti se lze bránit i v případě, kdy správním soudem bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, přičemž správní orgán je nečinný a brojí proti rozhodnutí správního soudu kasační stížností. Nejvyšší správní soud dovodil, že podání kasační stížnosti nemůže bránit správnímu orgánu v pokračování ve správním řízení, přičemž správní orgán je povinen řídit se právním názorem vyjádřeným v pravomocném rozhodnutí soudu, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost.³¹⁵ Soud přitom poukázal na možnost, že i správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek.

Pro správní soud je vždy rozhodný skutkový stav zjištěný ke dni jeho rozhodnutí.³¹⁶ Pokud v době po podání žaloby správní orgán vydá rozhodnutí, žaloba musí být zamítnuta, neboť pominula nečinnost správního orgánu. Nečinnost tedy musí ke dni soudního rozhodnutí trvat.³¹⁷ V případě, že žaloba je důvodná, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne delší, než kterou stanoví zvláštní zákon (správní řád, případně zvláštní zákony dle oblasti veřejné správy). Pokud zákon lhůtu nestanoví, musí soudy řešit přiměřenost lhůty, přičemž se řídí stejnými čtyřmi kritérii ESLP, která jsou aplikována při určení přiměřenosti doby řízení a výši přiměřeného zadostiučinění podle § 31a písm. b) až e) zákona č. 82/1998 Sb. Soud nemůže stanovit konkrétní obsah rozhodnutí, které má být správním orgánem vydáno, neboť by se jednalo o narušení principu dělby moci (soud jako orgán moci soudní nemůže nahrazovat činnost správního orgánu jako orgánu moci výkonné).³¹⁸ Pokud by žalovaný pokračoval v nečinnosti, má žalobce možnost navrhnout soudní výkon rozhodnutí podle § 274 písm. b) ve spojení s § 351 o.s.ř. (soud

³¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 či Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ans 1/2008

³¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 123

³¹⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006

³¹⁶ § 81 odst. 1 s.ř.s.

³¹⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2007, č. j. Ca 71/2006

³¹⁸ Čl. 2 Ústavy

může správnímu orgánu uložit pokutu až do výše 100 000Kč, a to opakovaně). Zaplacení pokut správním orgánem státu nebrání, aby se žalobce domáhal náhrady škody či nehmotné újmy³¹⁹ za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb.

Pokud se jedná o vliv uplatnění žaloby proti nečinnosti na odpovědnost za škodu, jde podle mého názoru o vliv pouze nepřímý, neboť smyslem řízení o této žalobě je přimět správní orgán k vydání rozhodnutí, nikoli samotná deklarace nečinnosti správního orgánu. Nelze však přehlížet, že správní soud musí v rozhodnutí posoudit, zda došlo k nezákonné nečinnosti či nikoli, neboť se jedná o otázku důvodnosti žaloby. Rozhodnutí správního soudu pak může být vzato za důkaz o nezákonné nečinnosti v civilním soudním řízení o náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb., neboť se lze domáhat náhrady škody i v případě neskončeného správního řízení.

4.3.3 Ústavní stížnost

Obecně lze ústavní stížnost definovat jako specifický a subsidiární prostředek k ochraně ústavně zaručených práv a svobod, kdy aktivně legitimovaným subjektem může být fyzická nebo právnická osoba, pokud tvrdí, že zásahem orgánu veřejné moci (pasivně legitimovaný subjekt) bylo porušeno její subjektivní veřejné základní právo nebo svoboda. Základním smyslem institutu ústavní stížnosti je ochrana ústavněprávní sféry jednotlivce (tj. subjektivní funkce) a zároveň také garance a další rozvoj ústavně zaručených základních práv a svobod (tj. objektivní funkce).³²⁰

Ústavní stížnost představuje další prostředek soudní ochrany před nezákonnou nečinností orgánů veřejné správy, neboť Ústavní soud od roku 1996 vykládá pojem jiný „zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“ tak široce, že za takový zásah považuje i nečinnost orgánu veřejné správy, jímž je

³¹⁹ § 351 odst. 2 o.s.ř.

³²⁰ ŠIMÍČEK, Vladimír. *Ústavní stížnost*. Vyd. 3. Praha: Linde, 2005, s. 79 a str. 87 a n.

porušováno základní právo na „projednání věci bez zbytečných průtahů“ ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny.³²¹

Jde o prostředek subsidiární, jeho uplatnění musí zásadně předcházet vyčerpání všech procesních prostředků, které stěžovateli k ochraně jeho práva či svobody poskytuje český právní řád. Stěžovatel tedy musí využít nejprve žaloby na ochranu proti nečinnosti³²² a následně i kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů o žalobě proti nečinnosti, jinak by byla ústavní stížnost nepřijatelná.³²³ Dalším neopomenutelným prostředkem v případě skončených řízení trpících průtahy je uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění, příp. náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Je tomu tak proto, že rozhodnutí o tom, zda náleží právo na náhradu škody či zadostiučinění či nikoli, jehož předpokladem je zjištění neodůvodněných průtahů, přísluší obecným soudům rozhodujícím v občanskoprávním řízení, nikoli Ústavnímu soudu.³²⁴ Naopak uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění, příp. náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. se nevyžaduje v řízeních zahájených a dosud neskončených. Pokud jde o průtahy v řízení před soudy, stěžovatel musí uplatnit návrh k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích³²⁵, který s účinností od 1. 7. 2004 zavedla novela č. 192/2003 tohoto zákona. Naproti tomu, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu, absenci postupu účastníků podle § 174a nelze přičítat k jejich tíži při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění (§ 31a odst. 3 písm. c) v civilním řízení o žalobě na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb.³²⁶

Další podmínkou úspěšné ústavní stížnosti je, aby uplatnění procesních prostředků k ochraně práva stěžovatele bylo efektivní (někdy nazývané jako materiální vyčerpání prostředků) nikoli formální. Efektivní uplatnění těchto prostředků znamená, že již v nich musí stěžovatel namítat porušení ústavně zaručených základních práv, jež se stanou předmětem ústavní stížnosti, „a to buď přímým poukazem na příslušné

³²¹ MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 681

³²² § 79 a n. s.ř.s.

³²³ § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky

³²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 391/07, dále též WAGNEROVÁ, Eliška, DOSTÁL, Martin, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Vyd. 1. Praha: Aspi, 2007, s. 327

³²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 60/04

³²⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1209/2009

základní právo nebo svobodu, nebo námitkou porušení jednoduchého práva, v němž se dané základní právo nebo svoboda promítá.³²⁷ Za pozornost stojí i skutečnost, že Ústavní soud dovodil, že za prostředek k ochraně práva ve smyslu § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., považuje i závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv.³²⁸ Podle mého názoru Veřejný ochránce práv nedisponuje prostředky ochrany základních práv a svobod, proto není důvod vyžadovat jeho závěrečné stanovisko, aby byly vyčerpány prostředky ochrany před podáním ústavní stížnosti.

Výše uvedené pravidlo subsidiarity ústavní stížnosti má zákonnou výjimku v ustanovení § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. Podle tohoto ustanovení, přestože nebyla splněna podmínka vyčerpání všech zákonem daných prostředků k ochraně práva, Ústavní soud stížnost neodmítne, pokud stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem stížnosti, došlo, nebo v řízení o opravném prostředku podle § 75 odst. 1 dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma.

Jak již bylo řečeno v kapitole 4.3.2., úloha Ústavního soudu v oblasti ochrany před nečinností správních orgánů se od 1. 1. 2003 značně omezila, neboť soudní ochranu od té doby v zásadě zajišťují soudy ve správním soudnictví. Poté, co byla přijata novela č. 160/2006 Sb. zákona č. 82/1998 Sb., která zakotvila nárok poškozeného na tzv. přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, se role Ústavního soudu v této oblasti ještě zúžila. Do přijetí novely totiž Ústavní soud projednával i ty stížnosti, které se týkaly průtahů v řízeních již pravomocně skončených. Ústavní soud i přesto, že řízení bylo již skončeno, konstatoval porušení příslušného práva. Jednalo se o jakousi formu alespoň morálního zadostiučinění, neboť finanční zadostiučinění před novelou nebylo možno přiznat. V současné době takovéto stížnosti, jež požadují pouze deklarování porušení práva, Ústavní soud odmítá pro nepřipustnost. Je však možné, aby bylo následně napadeno rozhodnutí obecných soudů o náhradě škody či přiměřeného zadostiučinění ústavní stížností. Ústavní stížností, jak bylo již výše uvedeno, se lze v

³²⁷ WAGNEROVÁ, Eliška, DOSTÁL, Martin, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Vyd. 1. Praha: Aspi, 2007, s. 379

³²⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2000, sp. zn. IV. ÚS 690/2000 (ovšem jen jako obiter dictum)

současnosti domáhat ochrany pouze v situacích, kdy dochází k průtahům v řízení, které dosud nebylo skončeno.³²⁹ Je to dáno tím, že i když stěžovatel může požádat již v průběhu řízení stíženého průtahy o náhradu škody, resp. o přiměřené zadostiučinění, nedomůže se těmito prostředky odstranění protiústavních prodlev v řízení a vydání rozhodnutí ve věci, což je zde prioritním hlediskem s ohledem na princip jistoty.³³⁰

Osobou aktivně legitimovanou k podání ústavní stížnosti je fyzická nebo právnická osoba, a to za podmínky, že je způsobilá být nositelem příslušných ústavně zaručených základních práv a svobod. Stěžovatelem může být jakákoli fyzická osoba nebo právnická osoba soukromého práva, které svědčí tvrzené ústavně zaručené právo na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 38 odst. 2 Listiny, fyzická osoba přitom nemusí být občanem ČR a právnická osoba nemusí mít v ČR své sídlo. Právnická osoba veřejného práva, typicky stát (či jiný veřejnoprávní subjekt) aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti obecně není, pokud vystupuje prostřednictvím svých orgánů v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva vrchnostensky.³³¹

Subjektem, proti kterému ústavní stížnost směřuje (osobou pasivně legitimovanou), je orgán veřejné moci.³³²

Pokud jde o posouzení, zda došlo k porušení základního práva na „projednání věci bez zbytečných průtahů“ ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny, Ústavní soud definoval, že o porušení zásad spravedlivého postupu půjde zpravidla jen tehdy, jestliže tyto průtahy vzniknou „špatnou či nevhodnou organizací, za niž nese odpovědnost příslušný funkcionář, nebo jsou založeny dostatečně a přesvědčivě zjištěnou liknavostí příslušného orgánu veřejné moci (pracovníka) nebo podobnými okolnostmi spočívajícími na straně orgánu.“³³³ Právo na projednání „v přiměřené lhůtě“ se uplatní podle § 6 odst. 1 správního řádu tam, kde lhůta pro vydání rozhodnutí není stanovena zákonem. Podle Ústavního soudu pojem přiměřené lhůty je v podstatě pojmem

³²⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 144

³³⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 162

³³¹ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 352/03

³³² Pojem „veřejná moc“ je vyložen v judikatuře Ústavního soudu ČSFR a následně i Ústavního soudu: srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. II. ÚS 75/93

³³³ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 559/2000

neurčitým a subjektivním, který se může lišit podle povahy každého individuálního případu.³³⁴ Výkladem pojmu „přiměřené lhůty“ se zabýval v mnoha případech ESLP, přičemž k tomu užívá kritéria vtělená následně novelou č.160/2006 Sb. do § 31 a odst. 3 písm. b) až e) zákona č. 82/1998 Sb. (viz kapitola 4.1.)

Ústavní stížnost lze podat jen v zákonem stanovené lhůtě, a to ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí o rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. Jde o lhůtu procesněprávní a nikoli hmotněprávní, to znamená, že v poslední den lhůty musí být ústavní stížnost pouze podána k poštovní přepravě, nemusí být tedy v tento den již doručena Ústavnímu soudu.

V nálezu, kterým Ústavní soud vyhovuje ústavní stížnosti, jestliže porušení zaručeného základního práva spočívalo v nezákonné nečinnosti, zakáže příslušnému orgánu veřejné správy, aby v porušování práva pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením.³³⁵ V praxi Ústavní soud reaguje na uvedené ustanovení různým způsobem. V některých nálezech zakázal správnímu orgánu pokračovat v nečinnosti a zároveň mu přikázal, aby v dané věci neprodleně jednal.³³⁶ V jiných nálezech pouze zakazuje pokračovat v porušování základního práva stěžovatele. Ústavní soud, na rozdíl od krajského soudu (v případě rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti), však nemůže stanovit určitou lhůtu k provedení příslušných úkonů či k rozhodnutí ve věci. Jak již bylo výše uvedeno, Ústavní soud také nemůže přiznávat sám právo na náhradu škody či nemateriální újmy.

Pokud se jedná o význam ústavní stížnosti jako prostředku nápravy nezákonné nečinnosti, nepřikláním se k názoru K. Frumarové³³⁷, že lze ústavní stížnost charakterizovat jako účinný prostředek právní ochrany před nečinností, neboť, jak je výše uvedeno, Ústavní soud nemůže stanovit nečinnému správnímu orgánu lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci, ani přiznat jakoukoliv satisfakci za porušení ústavně zaručeného práva. Ostatně i ESLP považuje ústavní stížnost za neefektivní procesní

³³⁴ Tamtéž

³³⁵ § 82 odst. 3 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

³³⁶ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02

³³⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 172

prostředek ochrany proti nečinnosti, jak vyplývá z jeho judikatury (Hartman proti české republice ze dne 10. 7. 2003).

Z pohledu vlivu uplatnění ústavní stížnosti na civilní řízení o náhradě škody má tento prostředek ochrany před nečinností význam z hlediska dokazování, neboť nezákonnou nečinnost deklarovanou v nálezu Ústavním soudem nebude muset poškozený znovu dokazovat v občanskoprávním řízení o náhradě škody před civilním soudem. Nicméně není vyloučeno, aby se účastník, poškozený nepřiměřeně dlouho vedeným správním řízením, domáhal náhrady škody přímo žalobou u obecného soudu, bez předchozího řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem. V takovém případě by si otázku přiměřenosti délky řízení posoudil obecný soud, žalobce by však tížilo důkazní břemeno, že v řízení došlo ke „zbytečným“ průtahům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny.³³⁸

³³⁸ SVOBODA, Petr. *Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo, 1999, č. 4, s. 228

5. Příčinná souvislost

Jak již bylo řečeno výše v kapitole 3., příčinná souvislost neboli kauzální nexus je posledním ze tří nezbytných předpokladů vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnou nečinností jako nesprávným úředním postupem. Příčinná souvislost je vztah příčiny a následku mezi nezákonnou nečinností a škodou. Ústřední otázku, která z komplexu příčin vzniku škody je právě v konkrétním případě právně relevantní příčinou z hlediska občanskoprávní odpovědnosti, řešily v minulosti a stále řeší v právní nauce různé teorie příčinné souvislosti, přičemž lze říci, že hlavní teorie jsou v podstatě dvě (každá z nich má však různé varianty): teorie podmínky a teorie adekvátní příčinné souvislosti.

První z nich je teorie podmínky, někdy též označovaná jako teorie ekvivalence podmínek. Podle této teorie existuje příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a škodou jen tehdy, jestliže by bez tohoto postupu škoda nenastala (*conditio sine qua non*). Příčinou je „každý jev, bez něhož by jiný jev nenastal, resp. nenastal způsobem, jakým nastal“.³³⁹ Tato teorie vychází z myšlenky, že protiprávních úkonů, resp. škodných událostí, je více (tzv. kumulace příčin), přičemž všechny jsou si jako příčiny rovny v tom smyslu, že bez žádné z nich by škoda jako jejich následek nenastala. Uvedená teorie je ve svém dopadu nejširší ze všech teorií příčinné souvislosti a uplatňuje se v případě subjektivní odpovědnosti, zejména v oblasti trestního práva, kde trestněprávní odpovědnost je však bezvýhradně založena na principu zavinění. Zavinění je korektivem, který široce pojatou odpovědnost v konkrétním případě přiměřeně omezuje jen na ten následek, který byl jednajícím zaviněn (který mu lze přičítat).³⁴⁰ Pro objektivní odpovědnost, kterou je odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, je tato teorie příliš široká, a tedy nevhodná. Proto, v případě této odpovědnosti se uplatňuje druhá teorie, a to adekvátní příčinné souvislosti.

³³⁹ JELÍNEK, Jiří. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. Vyd. 2. Praha: Leges, 2010, s. 175

³⁴⁰ ŠVESTKA, Jiří. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 2. Díl 3.: Závazkové právo*. Vyd. 5. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009, s. 410-411

Podle teorie adekvátní příčinné souvislosti je příčinná souvislost dána tehdy, jestliže škoda „podle obvyklého (přirozeného) chodu věcí i podle obecné zkušenosti“ je adekvátním důsledkem nesprávného úředního postupu. To, je-li nesprávný úřední postup způsobilý vyvolat podle obvyklého chodu věcí i podle obecné zkušenosti škodu, je třeba chápat tak, že škoda byla pro škůdce v daných poměrech a v jeho postavení předvídatelná. To znamená, že soud musí při své úvaze, zda škoda byla pro škůdce v konkrétním případě předvídatelná, přihlížet k tomu, zda škoda byla předvídatelná pro každou řádně - rozumně se chovající a postupující fyzickou či právnickou osobu, která by se nacházela v době způsobení škody na místě škůdce a v jeho postavení.³⁴¹ Omezení odpovědnosti škůdce na škodu jím předvídatelnou bylo do 31. 12. 2013 možno dovodit i z ustanovení § 379 obchodního zákoníku, které je zaměřeno na určení rozsahu nahrazované škody. Teorie adekvátní příčiny tedy říká, že příčinnou souvislost nelze dovozovat automaticky pouze ze skutečnosti, že nezákonná nečinnost byla podmínkou vzniku škody, ale je dána jen tehdy, když nezákonná nečinnost je zároveň podle obvyklého, přirozeného chodu věcí i adekvátní a předvídatelnou příčinou škody.

Hodnocení, zda je určité jednání adekvátní a předvídatelnou příčinou škody, je v každém konkrétním případě na posouzení soudu. Ústavní soud ve vztahu k adekvátnosti a předvídatelnosti příčinné souvislosti dovodil, že pro odpovědnost za škodu není nutné, aby vznik určité škody byl pro jednajícího „škůdce“ konkrétně předvídatelný, nýbrž je dostatečné, že pro optimálního pozorovatele není vznik škody vysoce nepravděpodobný.³⁴²

V praxi je nezřídka nutno řešit složité případy, kdy je více příčin vzniku škody. Pokud se příčin objeví více, působí z časového hlediska buď souběžně, nebo následně, aniž se časově překrývají. V případě příčin, které na sebe časově navazují, je pro existenci příčinné souvislosti nezbytné, aby již z působení prvotní příčiny bylo možno důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škodlivého následku. Na straně druhé však řetězec příčin nezakládá příčinnou souvislost mezi nesprávným úředním postupem

³⁴¹ ŠVESTKA, Jiří. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 2. Díl 3: Závazkové právo*. Vyd. 5. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009, s. 411-412

³⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/05

a vzniklou škodou tehdy, vstupuje-li do děje jiná, na nesprávném úředním postupu nezávislá skutečnost, která je pro vznik škody rozhodující.³⁴³ Časové rozmezí zde není rozhodujícím kritériem, protože není vyloučeno, že újma nastane později, po škodné události, a stále bude jejím následkem.³⁴⁴ Při zkoumání existence příčinné souvislosti je třeba rozlišovat rozhodující souvislost věcnou a nikoli vedlejší souvislost časovou mezi škodným jednáním a vzniklou škodou, jak dovodil Nejvyšší soud: „*Příčinná souvislost je dána tehdy, jestliže škodní událost skutečně způsobila škodu, o jejíž náhradu jde. Příčinnou souvislost nelze zaměňovat za souvislost časovou.*“³⁴⁵

³⁴³ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 66

³⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1437/2006

³⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 1990, sp. zn. 1 Cz 86/90

Závěr – diskuse a úvahy dle lege ferenda

Nečinnost veřejné správy provází veřejnou správu po celou dobu její existence. Problémem v rovině právní není jakákoliv její nečinnost, ale pouze zákonem kvalifikovaná nečinnost – nečinnost nezákonná, která je v rozporu se zákonem. Nezákonná nečinnost je protiprávním jednáním (deliktním jednáním) orgánů veřejné správy, které je v rozporu se zásadou legality. Vznikne-li v důsledku nezákonné nečinnosti škoda, která je s tímto jednáním v příčinné souvislosti, vzniká za podmínek daných zákonem a podzákonými právními předpisy odpovědnost za škodu, která je soukromoprávním vztahem, přestože správní orgán se nezákonné nečinnosti dopustil v rámci veřejnoprávního vztahu.

Úvahy de lege ferenda lze vést ve dvou směrech. Cílem těchto úprav je předcházet nezákonné nečinnosti správních orgánů a v případě trvající nečinnosti tuto nečinnost omezit. Prvním směrem těchto úvah je doplnění hmotněprávních předpisů, zejména zákona č. 82/1998 Sb. Druhým směrem je změna v oblasti procesněprávní.

V oblasti materiální právní úpravy odpovědnosti správních orgánů za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci se přikláním k doplnění odpovědnosti subjektů zájmové samosprávy (typicky profesních komor a veřejných vysokých škol) za škodu do zákona č. 82/1998 Sb. Domnívám se, že v rámci komplexnosti úpravy odpovědnosti orgánů veřejné správy za škodu podle čl. 36 odst. 3 Ústavy by bylo vhodné také doplnění všech zvláštních zákonů upravujících odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (zákony o veřejných ozbrojených sborech, zákony o jiných „neozbrojených“ úředních osobách) o ustanovení odkazující na subsidiární užití zákona č. 82/1998 Sb., přestože je lze analogií dovodit.

Dále pokládám za žádoucí výslovné zakotvení odpovědnosti zákonodárce za škodu vzniklou opožděnou, nedostatečnou nebo chybějící implementací směrnice do vnitrostátního právního řádu. Nabízí se příslušná úprava § 13 zákona č. 82/1998 Sb. Ustanovení § 13 by podle mého názoru mělo být doplněno o definici nesprávného

úředního postupu, což by sjednotilo výklad tohoto pojmu (někdy značně extenzivní) podávaný soudy.

Pokud se jedná o změny v oblasti procesněprávní, domnívám se, že z důvodu povahy základu nároku (nezákonná nečinnost) by žaloby na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. měly projednávat soudy ve správním soudnictví, nikoli soudy civilní v občanském soudním řízení. Přestože odpovědnostní vztah je vztahem soukromoprávním, stanovení základu nároku, tedy zda bylo rozhodnutí vydáno v přiměřené lhůtě, je otázkou poměrně složitou, vyžadující široké znalosti v oblasti správního práva, které civilní soudy zpravidla nemají. Že jde o otázku k diskusi, svědčí i skutečnost, že ve prospěch správního soudnictví hovoří např. zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích, nebo zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, které v případě nečinnosti profesní komory odkazují na správní soud, zatímco jiné zákony o profesních komorách odkazují na „soudy“ bez určení jejich druhu.

Seznam zkratek

ČR	Česká republika
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
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
Exekuční řád	zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů
Listina	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů
Notářský řád	zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
Občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
Obchodní zákoník	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
Správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
s.ř.s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních 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. 182/1993 Sb.	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky, ve znění pozdějších předpisů
z.ř.s.	zákon č. 292/2013 Sb. o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů

Použitá literatura

Monografie

BAŇOCH, Hynek. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluver, a.s., 2012

BĚLOHLÁVEK, Alexander J., ČERNÝ, Filip, JUNGWIRTHOVÁ, Marianna, KLÍMA, Pavel, PROFELDOVÁ, Tereza, ŠROTOVÁ, Eliška. *Občanský zákoník. Srovnání dosavadní a nové občanskoprávní úpravy včetně předpisů souvisejících*. Vyd. 1. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012

BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Vyd. 2. Praha: ASPI, 2004

ČERNÝ, Pavel, DOHNAL, Vítězslav, KORBEL, František, PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006

ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Vyd. 1. Ostrava: Nakladatelství Sagit, a. s., 2012

FIALA, Josef a kol. *Občanské právo hmotné*. Vyd. 3. Brno: Masarykova univerzita, 2002

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 8. Praha: C. H. Beck, 2012

HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. IV., Brno: Polygrafia, 1938

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. Vyd. 2. Praha: Leges, 2010

- KASÍKOVÁ, Martina a kol. *Zákon o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). Komentář*. Vyd. 2. Praha C. H. Beck, 2010
- MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o ústavním soudu (komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001
- OUTLÁ, Veronika, HAMERNÍK, Pavel, BAMBAS, Jan. *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád ČR. 2. Díl: Práva a svobody*. Praha: Linde Praha, 2002
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. Vyd. 7. Brno: Masarykova univerzita, 2007
- SCHOLZ, Petr. *Zákon o finančním arbitrovi. Komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2009
- SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Vyd. 1. Praha: LINDE, 2007
- ŠIMÍČEK, Vladimír. *Ústavní stížnost*. Vyd. 3. Praha: Linde, 2005
- ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 2. Díl 3: Závazkové právo*. Vyd. 5. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2009
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012
- VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Vyd. 3. Praha: C. H. Beck, 2012
- WAGNEROVÁ, Eliška, DOSTÁL, Martin, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Vyd. 1. Praha: Aspi, 2007
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2012

Odborné články

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo, 2012, č. 4

CHMELÍK, Milan. *Náhrada škody v daňovém řízení*. Právní rozhledy, 2007, č. 22

KMEC, Jan. *K otázce účinných prostředků nápravy porušení práva na přiměřenou délku řízení*. Právní zpravodaj, 2006, č. 6

KMEC, Jan. *K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení*. Právní zpravodaj, 2006, č. 8

SVOBODA, Petr. *Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo, 1999, č. 4

SVOBODA, Petr. *Odpovědnost států EU za škodu způsobenou jednotlivci*. Právní rádce, 2000, č. 1

ŠABATOVÁ, Anna. *Neprokazujte újmu kvůli průtahům v řízení před úřady*. Právní rádce, 2015, č. 7/8

VLK, Václav. *Otvírá se nový prostor pro odškodňování morální újmy při zásazích státu?* Bulletin advokacie, 2010, č. 1

VOJTEK, Petr. *Základy odpovědnosti státu za škodu a jejich promítnutí do nedostatečné dozorové činnosti, včetně regresních nároků*. Právní rozhledy, 2010, č. 16

VALACHOVÁ, Kateřina, KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena. *Nečinnost ve veřejné správě*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, www.ochrance.cz

VLASÁK, Martin. *K výši odškodnění za porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě*. Právní fórum, 2010, č. 12

Bobek, Michal. *Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství*. Právní rozhledy, 2006, č. 8

Abstrakt

Tato diplomová práce je zaměřena na odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností orgánu veřejné správy ve správním řízení. Práce se skládá z pěti kapitol, z nichž každá pojednává o jiném aspektu dané problematiky.

První kapitola ve stručnosti představuje historický vývoj odpovědnosti za škodu ve veřejné správě a uvádí prameny právní úpravy v českém právním řádu.

Kapitola druhá pojednává obecně o odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., charakterizuje typ odpovědnosti správního orgánu za škodu při výkonu veřejné správy a vymezuje subjekty odpovědnostního vztahu.

Třetí kapitola je zaměřena na tři základní předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu: nesprávný úřední postup, vznik škody či nemajetkové újmy a příčinnou souvislost mezi nimi.

Kapitola čtvrtá osvětluje nezákonnou nečinnost jako jednu z forem nesprávného úředního postupu. Tato kapitola je rozdělena do tří částí. První část se věnuje průtahům v řízení, druhá část nezahájení řízení ex officio a třetí část vlivu uplatnění prostředků ochrany proti nezákonné nečinnosti na odpovědnost za škodu.

V kapitole páté jsou popsány dvě základní teorie příčinné souvislosti a rozdíly mezi nimi a rozdíly v oblasti jejich aplikace.

Závěr v poslední kapitole obsahuje diskusi a úvahy de lege ferenda.

Abstract

This thesis is concentrated on the liability for damages caused by unlawful inactivity of the public administrative authority in the administrative process. The thesis is composed of five chapters, each of them dealing with different aspects of this matter.

Chapter One is introductory and discusses briefly the historical development of the liability for damages of public administration and describes the sources of law in the Czech law system.

Chapter two generally deals with the liability for damages according to Law no. 82/1998, characterizes the forms of the liability of the public administrative authority for damages during the performance of public administration and figured out of subjects of the liability relationship.

Chapter three tries to elucidate the three basic preconditions of the liability for damages creation: the incorrect administrative process, the material or immaterial damage formation and the casual nexus between them.

Chapter four examines the unlawful inactivity as one of the forms of the incorrect administrative process. The chapter is subdivided into three parts. Part One describes the protraction in the administrative process. Part Two explains the question of inactivity of the initiating administrative process *ex officio*. Part three deals with the influence of the using of institutes of the legal protection from that unlawful inactivity upon the liability for damages.

Conclusions are summarized in the Last chapter and tries to see the matter from „*de lege ferenda*“ point of view.

**Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností ve
správním řízení – The liability for damages caused by
unlawful inactivity of the public administrative authority in
the administrative process**

Klíčová slova

odpovědnost za škodu - nezákonná nečinnost ve správním řízení

Key words

liability for damages - unlawful inactivity in the administrative process