

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

***Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu
veřejné moci nezákonným rozhodnutím***

Rigorózní práce

Mgr. Aneta Chmelíková

Plzeň 2023

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra občanského práva

Obor rigorózního řízení: Občanské právo a civilní proces

***Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu
veřejné moci nezákonným rozhodnutím***

Rigorózní práce

Mgr. Aneta Chmelíková

Plzeň 2023

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, leden 2023

.....

Mgr. Aneta Chmelíková

Obsah

ÚVOD	7
1. VYMEZENÍ KLÍČOVÝCH POJMŮ	9
1.1. Právní odpovědnost	9
1.1.1. Občanskoprávní odpovědnost jako druh právní odpovědnosti	10
1.2. Újma majetková a nemajetková.....	12
1.3. Odpovědnost v souvislosti s výkonem veřejné moci.....	14
1.3.1. Odpovědnost státu	14
1.3.1.1. Státní orgány	14
1.3.1.2. Úřední osoby	16
1.3.1.2.1. Notáři a soudní exekutoři	17
1.3.1.3. Územní samosprávné celky v přenesené působnosti	20
1.3.2. Odpovědnost územních samosprávných celků v samostatné působnosti	21
1.3.3. Kdy se o výkon veřejné moci nejedná.....	22
1.4. Odpovědnostní titul zakládající odpovědnost státu	23
1.5. Soukromoprávní či veřejnoprávní vztah?	25
2. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY.....	28
2.1. Vývoj právní úpravy – historický exkurz	28
2.2. Ústavní základ	30
2.3. Mezinárodněprávní úprava	31
2.4. Zákon č. 82/1998 Sb.	33
3. ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM.....	36
3.1. Subjekty odpovědnosti.....	36
3.1.1. Povinný subjekt	36
3.1.2. Oprávněné subjekty	38
3.2. Předpoklady vzniku odpovědnosti.....	42
3.2.1. Nezákonné rozhodnutí.....	43
3.2.1.1. Pravomocné rozhodnutí	43
3.2.1.2. Zrušení nebo změna rozhodnutí	44
3.2.1.3. Rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření	48
3.2.1.3.1. Rozhodnutí o vazbě	48

3.2.1.3.2.	Rozhodnutí o trestu	49
3.2.1.3.3.	Rozhodnutí o ochranném opatření	50
3.2.1.3.4.	Výluky odpovědnosti státu v případě škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření	51
3.2.1.4.	Nezákonné rozhodnutí v podobě usnesení o zahájení trestního stíhání	53
3.2.2.	Vznik újmy	57
3.2.3.	Příčinná souvislost.....	59
4.	UPLATNĚNÍ NÁROKU NA NÁHRADU ÚJMY.....	62
4.1.	Mimosoudní projednání nároku na náhradu újmy	62
4.2.	Uplatnění nároku na náhradu újmy u soudu	66
4.3.	Promlčení.....	69
5.	ZPŮSOB A ROZSAH NÁHRADY ÚJMY	75
5.1.	Způsob a rozsah náhrady újmy na jmění (škody).....	75
5.1.1.	Skutečná škoda	76
5.1.1.1.	Náklady řízení jako skutečná škoda	77
5.1.2.	Ušlý zisk	81
5.1.3.	Újma na zdraví	82
5.2.	Způsob a rozsah náhrady nemajetkové újmy.....	83
5.2.1.	Konstatování porušení práva	85
5.2.2.	Omluva	87
5.2.3.	Jiné formy zadostiučinění.....	88
5.2.4.	Zadostiučinění v penězích	88
5.2.4.1.	Zadostiučinění v penězích za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonnou vazbou	89
5.2.4.2.	Zadostiučinění v penězích za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným trestním stíháním.....	91
6.	REGRESNÍ ÚHRADA	95
7.	ZAKOTVENÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM VE SLOVENSKÉ REPUBLICE	99
7.1.	Vymezení rozsahu odpovědnosti státu	100
7.2.	Subjekty odpovědnosti.....	101
7.2.1.	Povinný subjekt	101

7.2.2. Oprávněné subjekty	103
7.3. Předpoklady vzniku odpovědnosti.....	104
7.3.1. Nezákonné rozhodnutí.....	105
7.3.1.1. Zvláštní kategorie rozhodnutí vydaných v trestním řízení	107
7.4. Uplatnění nároku na náhradu újmy.....	110
7.5. Způsob a rozsah náhrady újmy	111
ZÁVĚR.....	115
RESUMÉ.....	118
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	121
SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ	123

Úvod

Stát je komplexní institucí, která uplatňuje svou moc prostřednictvím rozličných osob, složek či orgánů, a to v rozsahu pravomoci a působnosti stanovené právním řádem. Stát tak nejen vymezuje konkrétní pravidla, ale sám je též kontroluje, zajišťuje, vymáhá a popřípadě sankcionuje jejich nedodržení. Při výkonu veřejné moci vystupuje stát vůči adresátům stanovených pravidel v pozici vrchnostenské a disponuje pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech těchto adresátů, které různými postupy vynucuje. V rámci dělby moci koná uvedené činnosti i vůči sobě samému. Jednotlivé státní orgány tak provádí určitou vzájemnou kontrolu a případně nařizují zjednání nápravy.

I když se předpokládá, že stát chybovat nemá, dochází při takto komplexních činnostech nezdůvodně k tomu, že je výkon veřejné moci proveden v rozporu s pravidly, jež stát sám určil, a je způsobilý vést ke vzniku újmy. Povinnost státu nahradit újmu způsobenou při výkonu veřejné moci vyplývá již ze samé podstaty moderního demokratického státu. Stát se při výkonu veřejné moci musí řídit vlastním právním řádem. V opačném případě by se nedalo hovořit o právním státu. Uznává-li pak právní řád princip, že nikomu by neměla být bez právního důvodu působena újma, a je-li způsobena, měla by být odčiněna, musí být též povinností státu za vzniklou újmu odpovídat a odčinit ji. Tato povinnost vyplývá pro Českou republiku ze samotné Ústavy, Listiny základních práv a svobod, zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) a z dalších pramenů mezinárodní povahy, kterými je Česká republika vázána.¹

Za jedno z velmi častých pochybení státu při výkonu veřejné moci lze považovat nezákonné rozhodnutí. Zákonodárce legální definici pojmu nezákonného rozhodnutí neposkytuje, stanovuje však podmínky na rozhodnutí kladené, aby se jednalo o odpovědnostní titul.

¹ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 17-19.

Motivací autorky práce k vybranému tématu byla především stáž v průběhu studia na právnické fakultě na Ministerstvu spravedlnosti, Odboru odškodňování. Současně se jedná o téma velmi aktuální, neboť každoroční počet žádostí o odškodnění je značný.²

Cílem této rigorózní práce je podrobně pojednat o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím a vytvořit tak ucelený právní pohled na danou problematiku. Důraz je kladen i na užití četné relevantní judikatury. Po zevrubném pojednání o české právní úpravě je část práce věnována komparaci problematiky s právní úpravou Slovenska. V rigorózní práci je využívána zejména metoda deskriptivní, analytická a komparativní.

Rigorózní práce je rozdělena do sedmi kapitol. První kapitola je zaměřena na vymezení klíčových pojmů pro danou problematiku. Následující kapitola se zabývá historickým exkurzem právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci a soudobým pramenům právní úpravy. Třetí kapitola je věnována současné právní úpravě odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, kdy komplexně vymezuje subjekty odpovědnostního vztahu a předpoklady vzniku odpovědnosti státu, s důrazem na pojednání o odpovědnostním titulu v podobě nezákonného rozhodnutí. Čtvrtá kapitola je zaměřena na uplatnění nároku na náhradu újmy, a to jak předběžného, tak soudního, včetně jejich specifik, a promlčení nároku. V páté kapitole je analyzován způsob a rozsah náhrady újmy způsobené při výkonu veřejné moci, a to újmy majetkové, újmy na zdraví a též újmy nemajetkové. Šestá kapitola vymezuje úpravu regresní úhrady. Závěrečná kapitola je věnována komparaci české právní úpravy dané problematiky s právní úpravou ve Slovenské republice.

² Například počet žádostí o odškodnění podaných u Ministerstva spravedlnosti za rok 2021 činil 3 045. Viz: Nejvyšší kontrolní úřad. *Kontrolní závěr z kontrolní akce 21/38*. [online]. [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k21038.pdf>.

1. Vymezení klíčových pojmů

1.1. Právní odpovědnost

Odpovědnost lze označit za jeden z elementárních právních institutů. I přes tuto skutečnost se však jedná o pojem nejednoznačný. Dle Knappa lze otázku odpovědnosti označit za jednu z nejsložitějších v právní vědě.³ Přístupy k ní jsou tak v teorii značně různorodé. V obecném pojetí lze odpovědnost charakterizovat jako povinnost nést následky svého chování a jednání. Institut odpovědnosti je spojen nejen s pojmem práva, ale rovněž i s jinými sociálními normami. Porušení povinností zakotvených v rozličných oblastech společenských norem má za následek různé druhy odpovědnosti. S ohledem na uvedené lze rozlišovat zejména odpovědnost právní, morální a politickou.⁴

Právní odpovědnost vychází z určitých filozoficko-etických východisek, z nichž plynou představy o tom, kdy a za co může být osoba odpovědná vůči ostatním členům společnosti. Legální definici ani explikaci tohoto pojmu však nenalezneme.⁵ V odborné literatuře se lze setkat s celou řadou teorií a přístupů. Níže je uvedena definice právní odpovědnosti, ke které se autorka práce přiklání. Dle Harváňka se „*právní odpovědností v základním slova smyslu rozumí uplatnění nepříznivých právních následků, stanovených právní normou, vůči tomu, kdo porušil právní povinnost*“.⁶

Při vymezení institutu právní odpovědnosti se v odborné literatuře vytvořily dvě základní koncepce, a to koncepce aktivní a pasivní. Aktivní koncepce (též koncepce perspektivní či pozitivní) vychází z předpokladu, že právní odpovědnost vzniká již s počátkem primární právní povinnosti. Dle této myšlenky je tak odpovědnost součástí každého právního vztahu již od jeho vzniku. Obsahem jsou tak nejen práva a povinnosti, ale rovněž i hrozba sankce pro případ nesplnění právních povinností. Pro právo je rozhodující, zda byla povinnost stanovená právní normou řádně splněna. Pojetí aktivní koncepce je však pro oblast práva nedostačující, neboť zahrnuje rovněž aspekty mravní a etické. Pasivní koncepce (též koncepce retrospektivní, negativní) vychází z myšlenky, že právní odpovědnost

³ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 200.

⁴ BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004. s. 195.

⁵ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 30.

⁶ HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 380.

vzniká až v důsledku porušení primární právní povinnosti. S odpovědností je tak spojen vznik sekundární sankční povinnosti. Odpovědnost v tomto pojetí bývá rovněž označována jako sankční či delikt ní. Tato koncepce v teorii jednoznačně převážila.⁷

Významem právní odpovědnosti je zjednání nápravy v případě jednání *contra legem* a nastolení stavu v souladu s právem. Tento institut tak disponuje několika základními funkcemi. Funkce reparační (kompenzační) má za cíl odčinit škodlivý následek. Jejím účelem je obnovení porušeného ekvivalenčního vztahu mezi rušitelem a poškozeným. Za jeden z druhů funkce kompenzační je považována funkce satisfakční. Funkce represivní ukládá subjektu, který porušil právní povinnost, snášet nepříznivé následky s tím spojené. Preventivní funkce si klade za cíl směřovat k předcházení porušování práva.⁸

Rovněž u právní odpovědnosti rozlišujeme dílčí formy. Na základě vztahu objektivních a subjektivních předpokladů dělíme odpovědnost na subjektivní, neboli odpovědnost za zavinění, a objektivní (bez ohledu na zavinění), kterou dále dělíme na odpovědnost objektivní absolutní bez možnosti liberace a odpovědnost objektivní s připuštěním liberačních důvodů.⁹ V závislosti na odvětví práva, v němž jsou příslušné instituty odpovědnosti zakotveny, rozlišujeme odpovědnost ústavní, správněprávní (administrativní), soukromoprávní (občanskoprávní), trestní a mezinárodněprávní.¹⁰

1.1.1. Občanskoprávní odpovědnost jako druh právní odpovědnosti

Obdobně jako v případě právní odpovědnosti se lze v odborné literatuře setkat s celou řadou definicí a přístupů k pojmu odpovědnosti občanskoprávní. Za převládající názor lze považovat ten, dle kterého je občanskoprávní odpovědnost sekundární právní povinností, kterou předpokládá sankční složka příslušné normy. S touto teorií sankčního pojetí přichází Knappová, na kterou navazují další autoři.¹¹ Východiskem této teorie je chápání odpovědnosti jakožto odpovědnosti za porušení

⁷ HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 383-384.

⁸ HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 385-386.

⁹ BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004. s. 195.

¹⁰ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 200.

¹¹ NOVÁK, David. *Předpoklady vzniku odpovědnosti za újmu v soukromém právu*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-06-26]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/12/579/1/2>. s. 3.

povinnosti, nikoliv za samotné splnění. Sekundární právní povinnost může mít následně různou podobu.¹²

Občanskoprávní odpovědnost tak lze považovat za určitý „*negativní právní následek za újmu, způsobenou porušením původní (primární) občanskoprávní povinnosti (smluvní či zákonné – mimosmluvní) v majetkové či nemajetkové sféře postiženého (protiprávní čin) anebo zákonem kvalifikovanou (právně relevantní) událost vyvolávající právem nedovolený, tj. protiprávní stav*“.¹³

Významným členěním občanskoprávní odpovědnosti je rozlišení na odpovědnost závazkovou (smluvní) a deliktní (mimosmluvní). Význam tohoto dělení spočívá v určení právního titulu primární právní povinnosti, jejíž porušení má za následek vznik odpovědnosti. V případě porušení povinnosti, která vyplývá ze zákona či jiného právního předpisu, se jedná o odpovědnost deliktní. Pokud je odpovědnost dána jako následek porušení povinnosti plynoucí ze závazku, hovoříme o odpovědnosti závazkové.¹⁴

Občanskoprávní odpovědnost následně diferencujeme dle předmětu na:

- odpovědnost za škodu,
- odpovědnost za prodlení,
- odpovědnost za vady.

Odpovědností za škodu se rozumí povinnost osoby, která škodu způsobila, nebo které je škoda ze zákona přičítána (tzv. škůdce), nahradit osobě, jíž škoda vznikla (tzv. poškozený), takto vzniklou škodu. Přičemž zákonné podmínky pro vznik odpovědnosti za škodu jsou následující:

- porušení právní povinnosti, popř. zákonem kvalifikovaná škodní událost,
- vznik škody,
- kauzální nexus mezi protiprávním jednáním a vzniklou škodou,

¹² KNAPPOVÁ, Marta. *Povinnost a odpovědnost v občanském právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. s. 238-239.

¹³ DVOŘÁK, Jan; ŠVESTKA, Jiří; ZUKLÍNOVÁ, Michaela a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek I. Díl první: Obecná část*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 358.

¹⁴ NOVÁK, David. *Předpoklady vzniku odpovědnosti za újmu v soukromém právu*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-06-26]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/12/579/1/2>. s. 11.

- zavinění (pouze v případě subjektivní odpovědnosti).¹⁵

Odpovědnost za škodu tvoří pro svou obecnou povahu základ občanskoprávní odpovědnosti. Jedná se o institut reagující na jednání subjektů, kterým byla způsobena újma. Účelem odpovědnosti za škodu je odstranění škodlivých následků porušených povinností a docílení nápravy.¹⁶

1.2. Újma majetková a nemajetková

Při rekonstrukci soukromého práva došlo přijetím zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále také jen „NOZ“), k odlišnému pojetí termínu „škoda“. NOZ v rámci zpřesnění terminologie nově užívá pojem „újma“, který současně zahrnuje újmu majetkovou i nemajetkovou. Náhradu majetkové a nemajetkové újmy upravuje v Části čtvrté, věnující se relativním majetkovým právům, v Hlavě III. pod názvem Závazky z deliktů, konkrétně v Díle 1, ustanoveních § 2894 – § 2971.

Za škodu považuje zákonodárce materiální újmu, tedy škodu v majetkové sféře. Navazuje tak na konstantní judikaturu, kdy Nejvyšší soud již ve svém stanovisku ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, dovodil, že škoda je újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi. Základní rozlišení škody vyplývá z ustanovení § 2894 NOZ a z ustanovení § 2952 NOZ, dle kterých je nahrazována skutečná škoda a ušlý zisk. Skutečná škoda představuje faktické snížení majetku, zatímco ušlý zisk je ztráta důvodné naděje na majetkový přínos, pokud je tato dostatečně podložena.¹⁷ Majetkovou újmu tak lze pomocí různých postupů, např. prostřednictvím znalce, poměrně přesně kvantifikovat. Skutečná škoda může být poškozenému nahrazena vícero nároky, např. nahrazením vlastních nákladů na opravu věci, koupí věci nové, ale rovněž i vznikem dluhu.¹⁸ V případě ušlého zisku nepostačuje pouhá pravděpodobnost zvýšení majetku poškozeného, avšak musí být najisto postaveno, že při pravidelném běhu věcí, pokud by protiprávní jednání škůdce absentovalo,

¹⁵ ŠUSTOVÁ, Jana. *Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu právnické profese*. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 5.

¹⁶ DVOŘÁK, Jan; ŠVESTKA, Jiří; ZUKLÍNOVÁ, Michaela a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek I. Díl první: Obecná část*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 365.

¹⁷ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-06-25]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2/komentar-wkcr-c-89-2012-sb-obcansky-zakonik-komentar-svazek-vi-2521-3081>. § 2894.

¹⁸ NOVOTNÝ, Pavel; KOUKAL, Pavel; ZÁHOŘOVÁ, Eva. *Nový občanský zákoník: náhrada škody*. Praha: Grada Publishing, 2014. s. 18-20.

mohl poškozený důvodně očekávat navýšení svého majetku. Pro učení výše ušlého zisku je rozhodující, jakému majetkovému prospěchu zabránilo jednání škůdce. Musí se tak jednat o reálně dosažitelný, nikoliv pouze hypotetický, majetkový prospěch.¹⁹ Majetková újma je, na rozdíl od nemajetkové, nahrazována ve všech případech. Nemajetková újma pouze v případech, kdy si tak strany výslovně ujednaly, a dále v případech, kdy tak stanovuje zákon.²⁰

Nemajetkovou újmu lze charakterizovat jako zásah do osobní složky člověka (především zdraví a života), osobnostní složky člověka (především důstojnosti, vážnosti, cti) a jiných nemateriálních hodnot, kde je náhrada odůvodněna zákonnou úpravou (např. dovolené).²¹ Náhrada nemajetkové újmy bývá velmi obtížná, a to jednak z důvodu vyjádření intenzity takové újmy a jednak z důvodu stanovení spravedlivé náhrady. Obecně lze problematiku náhrady nemajetkové újmy rozdělit do dvou základních otázek, a to otázky „v čem nemajetková újma spočívá (co poškozený vytrpěl)“ a otázky „způsobu náhrady“, neboli co se v daném případě jeví jako přiměřené zadostiučinění.²² Nemajetková újma se tak v konkrétních případech velmi různí, přičemž kritéria pro stanovení formy nebo výše zadostiučinění lze nalézt v právních předpisech či judikatuře soudů. Zadostiučinění lze dělit na tři podoby, a to morální zadostiučinění, peněžní zadostiučinění a jiné formy zadostiučinění.²³

S ohledem na výše uvedené lze považovat za nepřesné, že 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 (dále také jen „OdpŠk“), v mnoha případech neužívá pojmu nemajetková újma a pojednává toliko o škodě. Tato terminologická nepřesnost je způsobena skutečností, že povinnost státu a územních samosprávných celků hradit též vzniklou nemajetkovou újmu byla zavedena až novelou v roce 2006. Zákonodárce však v důvodové zprávě k zákonu č. 160/2006

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 23 Cdo 1069/2008.

²⁰ Ustanovení § 2894 odst. 2 zákona č. 89/2012, občanského zákoníku.

²¹ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-06-25]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2/komentar-wkcr-c-89-2012-sb-obcansky-zakonik-komentar-svazek-vi-2521-3081>. § 2894.

²² KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 41-42.

²³ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 61-62.

Sb. výslovně uvádí, že „i když se nehmotná újma vymezuje vedle škody jako takové (tj. vedle škody hmotné), vztahují se na ni ustanovení zákona o náhradě škody v plném rozsahu“.²⁴ Zákodárce ani následně nikterak nereagoval na rekonifikaci občanského práva. V této práci tak bude v souladu s terminologií užitou v OdpŠk pojednáváno o odpovědnosti za škodu jakožto o újmě majetkové i nemajetkové. Pokud bude pojednáváno o škodě toliko ve smyslu majetkové újmy, bude tato skutečnost zdůrazněna.

1.3. Odpovědnost v souvislosti s výkonem veřejné moci

Veřejnou moc lze definovat jako takovou moc, která přímo či zprostředkovaně autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, jež nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci a na jejichž vůli obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí.²⁵ Veřejná moc se dělí na moc státní, kde je odpovědnost spjata přímo se státem, a na výkon pravomocí svěřených zákonem do samostatné působnosti územním samosprávným celkům, které jsou v jejich rámci samostatně odpovědné.²⁶

1.3.1. Odpovědnost státu

Zákon OdpŠk rozlišuje tři okruhy subjektů, za jejichž činnost je při výkonu státní moci přímo odpovědný stát. Podle ustanovení § 3 odst. 1 OdpŠk stát odpovídá za újmu, kterou způsobily:

- státní orgány,
- právnické a fyzické osoby při výkonu státní moci, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona,
- orgány územních samosprávných celků, došlo-li ke škodě při výkonu státní moci, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona.²⁷

1.3.1.1. Státní orgány

Prvním okruhem subjektů jsou státní orgány, tedy typičtí představitelé a vykonavatelé státní moci. Tyto jsou státem zřízeny právě k plnění funkcí státu. Státní orgány vykonávají státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné,

²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.

²⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

²⁶ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 7.

²⁷ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

výkonné a soudní. S ohledem na skutečnost, že stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, bude se nejčastěji jednat o odpovědnost za škodu způsobenou orgány moci výkonné a orgány moci soudní, které při výkonu svých pravomocí vydávají rozhodnutí či vykonávají jinou než rozhodovací činnost řazenou pod pojem úřední postup.²⁸

Moc soudní je realizována především rozhodovací činností, proto se zde bude jednat častěji o odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, v trestním řízení pak rozhodnutím o vazbě, trestu či ochranném opatření. Nesprávný úřední postup se v souvislosti s mocí soudní bude vyskytovat nejčastěji v podobě nepřiměřené délky řízení, dále pak např. v podobě nesprávně vyznačené doložky právní moci, nesprávném doručení apod. Výkonnou moc reprezentuje celá škála správních orgánů, od ministerstev a dalších ústředních orgánů až po orgány místní, které disponují rozhodovací pravomocí. K moci výkonné je jako státní orgán řazen ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) OdpŠk taktéž prezident republiky.²⁹ Za škodu způsobenou orgánem moci zákonodárné bude stát odpovídat pouze tam, kde tento orgán nevystupuje jako zákonodárce (např. při pochybení administrativního aparátu Poslanecké sněmovny při dodání podkladů pro zveřejnění zákona ve Sbírce zákonů). V oblasti normotvorné je odpovědnost státu současnou právní úpravou v zásadě vyloučena. Je tomu tak důvodu, že zákonodárná činnost nepředstavuje úřední postup ani rozhodnutí, a proto za újmu způsobenou legislativní činností není stát odpovědný.³⁰ Výše uvedené judikoval Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, ve kterém se zabýval zákonodárným procesem a dovedl, že proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu České republiky není úředním postupem ve smyslu ustanovení § 13 OdpŠk, a dále ve svém rozsudku ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, v němž se zabýval normativní činností vlády a rovněž dovedl, že vydání normativního právního aktu vládou České republiky taktéž není úředním postupem ve smyslu ustanovení § 13 OdpŠk. Jedinou výjimku, která odpovědnost v normotvorné oblasti prolamuje, lze nalézt v případě odpovědnosti za porušení práva Evropské unie. Konkrétně se jedná o pozdní, nedostatečnou či zcela opomenutou implementaci komunitárního práva do českého právního řádu. Stát je

²⁸ VOJTEK, Petr; BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 35-36.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5848/2016.

³⁰ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 68.

v tomto případě za újmu způsobenou vadnou implementací práva Evropské unie odpovědný. Dle názoru Kolby a Šulákové by se v souladu s aktuální judikaturou mohlo jednat o nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 odst. 1 Odpšk.³¹ Obdobný pohled zastává rovněž Vojtek, a to úvahu nad dovozením odpovědnosti státu za tzv. legislativní újmu širším výkladem pojmu nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 Odpšk ve specifické situaci, kdy zákonodárny orgán selhal při implementaci směrnice.³²

Za státní orgán ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 Odpšk lze dále v souladu s aktuální judikaturou označit i veřejného ochránce práv. Dovedil tak Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015. Přičemž dle předmětného rozhodnutí není rozhodné, že veřejný ochránce práv v rámci své činnosti nerozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů cestou individuálních nebo obecně závazných aktů. Je tomu tak z důvodu, že výkon veřejné moci ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 Odpšk musí bezpodmínečně zahrnovat výkon jakékoli veřejnoprávní pravomoci, kterou je státní orgán ze zákona nadán, byť by tato pravomoc spočívala například v poskytování určitých informací či zveřejňování zpráv. Výkon takovéto pravomoci je pak úředním postupem, který může vést k majetkové nebo nemajetkové újmě a vzniku odpovědnosti státu za ni podle ustanovení § 13 odst. 1 Odpšk. Nelze tak uvažovat o osobní odpovědnosti osoby zastávající úřad veřejného ochránce práv, neboť tato v posuzovaném případě nejedná sama za sebe, nýbrž v rámci úřední licence, která její osobní odpovědnost vylučuje.³³ Obdobně za státní orgán ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 Odpšk označil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. 25 Cdo 4744/2010, taktéž finančního arbitra.³⁴

1.3.1.2. Úřední osoby

Výkon státní moci je svěřen i některým fyzickým či právnickým osobám, které nejsou součástí státního aparátu a nejsou ani orgány územních samosprávných celků – tzv. úředním osobám. I zde stát odpovídá za újmu, kterou úřední osoby při výkonu státní moci způsobily. V případě, že újma nebyla způsobena právě při

³¹ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 29-31.

³² VOJTEK, Petr; BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 36-38.

³³ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 54.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. 25 Cdo 4744/2010.

výkonu svěřené státní moci, jsou odpovědné úřední osoby podle obecných předpisů.

Za úřední osoby je ve smyslu OdpŠk považována např. lesní, vodní, rybářská či myslivecká stráž nebo ředitelé škol a školských zařízení. V zákonné poznámce k pojmu úřední osoby však zákonodárce pouze poněkud vágně uvádí jako příklad ustanovení § 39 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a ustanovení § 3 zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění zákona č. 139/1995 Sb.³⁵

Úřední osobou, za jejíž činnost odpovídá stát, může být taktéž subjekt cizího státu, avšak pouze v čase svého působení ve společném vyšetřovacím týmu na území České republiky. Současně tato osoba musí splňovat podmínky v ustanovení § 127 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku (dále také jen „TZ“), dle kterého se za podmínek zakotvených v odst. 1 a 2 tohoto ustanovení považuje za úřední osobu rovněž i úřední osoba cizího státu či mezinárodní organizace v případě, že tak stanoví mezinárodní smlouva nebo pokud se souhlasem orgánů České republiky působí na jejím území (tento souhlas není vyžadován, jde-li o úřední osobu mezinárodního trestního soudu, mezinárodního trestního tribunálu, popř. obdobného mezinárodního soudního orgánu, které splňují alespoň jednu z podmínek stanovených v ustanovení § 145 odst. 1 písm. a) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních). Vymezení úřední osoby cizího státu je tak zúženo pouze na trestněprávní oblast při zapojení do společné činnosti spolu s českou úřední osobou.³⁶

1.3.1.2.1. Notáři a soudní exekutoři

Zákon dále v ustanovení § 4 OdpŠk za úřední osobu označuje notáře, jednají-li se o jejich činnost při sepisování veřejných listin o právních úkonech, zápisy skutečností do veřejných rejstříků prováděných notářem podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících fyzických a právnických osob, a rovněž při úkonech notáře v postavení soudního komisaře. Dále OdpŠk v předmětném ustanovení za úřední osoby považuje exekutory, a to při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu. Uvedené

³⁵ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 84.

³⁶ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 44.

činnosti jsou dle ustanovení § 4 odst. 2 OdpŠk považovány za úřední postup. S ohledem na skutečnost, že notáři i exekutoři při výkonu svých činností rovněž rozhodují, lze předmětné ustanovení považovat za problematické.³⁷

Odpovědnost za činnost notářů lze označit za dvojkolejnou. Tato skutečnost je dána tím, že pouze ve stanovených případech na ně stát přenesl svoje pravomoci a za tyto nese odpovědnost. Jak již bylo uvedeno výše, jedná se o taxativní výčet činností notářů. V praxi se jedná zejména o sepisování veřejných listin o právních úkonech. Mezi tyto lze zařadit pořizování zápisů o právních jednáních, jako je např. zápis o závěti či darovací smlouvě. Forma takovýchto zápisů může být stanovena zákonem anebo se na ni mohou účastníci dohodnout. Při vyhotovování notářských zápisů stát odpovídá nejen za dodržení formálních náležitostí notářem, nýbrž i za objektivní právní pomoc účastníkům tak, že jím mají být poučeni o obsahu úkonu, jeho možných následcích, sporech atd. Současně má notář navrhnout taková řešení, která potenciální spory minimalizují. Odpovědnost státu se však již nevztahuje na notářem prováděné zápisy o osvědčování právně významných skutečností. Další z taxativního výčtu činností je zápis skutečností do veřejného rejstříku. Charakter této činnosti jakožto výkonu veřejné moci lze spatřovat v povaze zápisu, který je veřejnoprávní záležitostí, a dále v okolnosti, že činnost notáře je obdobná činnosti rejstříkových soudů. Podmínky prováděného zápisu jsou stanoveny zákonem č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících. Zápis provádí notář na základě žádosti osoby oprávněné k zápisu. Zapisované skutečnosti musí mít podklad buďto v notářském zápisu pro zápis do veřejného rejstříku, nebo v notářském zápisu o rozhodnutí právnické osoby sepsaného podle jiného zákona. Zápis je oprávněn provést pouze notář, jenž sepsal tzv. podkladový zápis. Poslední z taxativního výčtu činností je činnost notáře jako soudního komisaře ve věcech řízení o pozůstalosti podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Vlastní odpovědnost notáře pak vymezuje zákon č. 358/1992 Sb., notářský řád (dále také jen „notářský řád“). Podle ustanovení § 57 notářského řádu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, odpovídá notář žadateli, klientovi nebo účastníku za újmu, kterou mu způsobil v souvislosti s výkonem jeho činnosti. Notář rovněž odpovídá za újmu, která byla způsobena v souvislosti s výkonem činnosti notáře jeho pracovníkem, neboť úkony, jimiž byl pracovník pověřen, jsou považovány za úkony samotného notáře. V případech, kdy

³⁷ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 84.

je notář sám odpovědný, nejde o odpovědnost absolutní, nýbrž o odpovědnost objektivní s možností liberace. Existenci liberačních důvodů je povinen prokazovat notář. Současně je vyžadováno, aby notář vynaložil veškeré úsilí, které lze objektivně požadovat s ohledem na jeho vzdělání, praxi, okolnosti konkrétních případů aj.³⁸

Obdobně dvojkolejná je rovněž odpovědnost soudních exekutorů. Stát v případě exekutorů odpovídá za úkony exekutora při exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu. Za specifický případ, kdy stát odpovídá za činnost exekutora, lze považovat nesprávný úřední postup exekutora spočívající v nevyplaceném vymoženém plnění. Tato otázka byla v praxi Nejvyššího soudu poprvé řešena v řízení vedeném pod sp. zn. 30 Cdo 2082/2015. Jádrem dovolání zde tvořila námitka vztahující se k excesu exekutora, který byl spatřován v jeho činnosti, za kterou byl pravomocně odsouzen a uznán vinným ze zločinu zpronevěry a zneužití pravomoci úřední osoby. Nejvyšší soud však dospěl k závěru, že se exekutor excesu nedopustil, a došlo k nesprávnému úřednímu postupu tím, že soudní exekutor nevyplatil oprávněnému částku po tom, co ji vymohl a nechal zaslat na svůj účet. Nesprávnost úředního postupu exekutora dle Nejvyššího soudu plyne z porušení povinností stanovených v ustanovení § 46 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu (dále také jen „exekuční řád“), který jednak v odst. 1 zakotvuje obecnou povinnost soudního exekutora postupovat při provádění exekuce rychle a účelně a dále v odst. 4 přímo stanovuje, aby soudní exekutor provedl výplatu celé vymožené pohledávky oprávněnému do 30 dnů od doby, kdy peněžité plnění obdržel, není-li jiné dohody. Škoda tak vznikla v rámci činnosti, při které soudní exekutor vykonával (jakkoliv nesprávně) povinnosti stanovené zákonem (resp. opomněl vykonávat povinnosti stanovené zákonem).³⁹ Případ vlastní odpovědnosti exekutora pak vymezuje ustanovení § 32 odst. 1 exekučního řádu. Podle předmětného ustanovení je exekutor povinen nahradit újmu tomu, komu ji způsobil v souvislosti s činností dle exekučního řádu, nestanovuje-li zvláštní zákon jinak. Odpovědnost exekutora za škodu podle ustanovení § 32 exekučního řádu se tak vztahuje na ostatní činnosti, v nichž nejedná v pozici úřední osoby. Exekutor je taktéž povinen nahradit újmu, byla-li způsobena při výkonu exekuční nebo další činnosti jeho zaměstnancem. Odpovědnost exekutora dle

³⁸ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 79-82.

³⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 5. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2082/2015.

předmětného ustanovení je upravena jako objektivní s možností liberace. Rovněž jako v případě notáře, existenci liberačních důvodů je povinen prokazovat exekutor.⁴⁰

1.3.1.3. Územní samosprávné celky v přenesené působnosti

Orgány územních samosprávných celků při přenesené působnosti vykonávají záležitosti jiného nositele správy, a to státu. Výkon záležitostí v přenesené působnosti má pro územní samosprávné celky povahu povinnosti, již lze uložit pouze na základě zákona.⁴¹ Nestanoví-li zvláštní zákony, které upravují působnost územních samosprávných celků, zda se jedná o působnost přenesenou či samostatnou, platí, že jde vždy o působnost samostatnou. V případě, že se jedná o výkon přenesené působnosti územními samosprávnými celky, odpovídá za jimi způsobenou újmu stát.

Na úrovni obcí mohou přenesenou působnost vykonávat v daném rozsahu všechny orgány obce. Zastupitelstvo obce a rada obce vykonávají samostatnou působnost, avšak mohou za stanovených podmínek vydávat nařízení obce, která spadají do působnosti přenesené. Jak již bylo uvedeno výše, odpovědnost dle OdpŠk je v oblasti normotvorné ovšem vyloučena. Starosta v oblasti přenesené působnosti vystupuje tam, kde tak stanovuje zvláštní zákon, např. v ustanovení § 21, § 39a zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona. Většinu úkolů v přenesené působnosti vykonává obecní úřad, a to zejména vydávání rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, či jiné procesní právní úpravy. Tyto akty obecního úřadu budou tak bezesporu nejčastějším případem, kdy bude dle OdpŠk rozhodováno o odpovědnosti státu za výkon přenesené působnosti obcí. Dalšími orgány obce rovněž mohou být obecní policie, zvláštní orgán obce (např. komise pro projednávání přestupků) a komise rady obce, je-li k tomu pověřena starostou.

Na úrovni krajů se lze s přenesenou působností obdobně setkat v případě rady kraje při vydávání nařízení a v případě hejtmana tam, kde tak ukládá zvláštní zákon. Taktéž na úrovni krajů vykonávají převážnou většinu přenesené působnosti krajské úřady. I v případě krajů některé úkoly v přenesené působnosti vykonávají zvláštní orgány jako bezpečnostní rada kraje nebo povodňová komise. Ohledně

⁴⁰ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 82-83.

⁴¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 110.

odpovědnosti za škodu dle OdpŠk platí na úrovni krajů to, co bylo uvedeno výše v souvislosti s obcemi.⁴²

V judikatuře se lze s otázkou, zda jde o výkon samostatné či přenesené působnosti, setkat zcela výjimečně. Jako příklad lze uvést rozhodnutí ze dne 20. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3257/2012-2828, v němž Nejvyšší soud uvedl, že výkon rozhodnutí o uložení pokuty v přestupkovém řízení orgánem obce je výkonem přenesené působnosti, a za škodu je v tomto případě odpovědný stát, nikoliv obec.⁴³

1.3.2. Odpovědnost územních samosprávných celků v samostatné působnosti

Územní samosprávné celky, jak vyplývá z ustanovení § 1 odst. 2 OdpŠk, odpovídají za újmu způsobenou výkonem veřejné moci samostatně, pokud jednají v rámci samostatné působnosti. Do samostatné působnosti lze zařadit ty záležitosti, které územní samosprávné celky vykonávají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Zejména se jedná o ty záležitosti, jejichž plnění je bezprostředním zájem existence a rozvoje územního společenství. Do samostatné působnosti smí stát zasahovat pouze v případech, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.⁴⁴

Územní samosprávné celky jsou samostatně odpovědné za škodu, kterou při výkonu veřejné správy způsobily nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, vzhledem ke skutečnosti, že jsou v právním smyslu subjekty odlišnými od státu.

Proti této konstrukci se lze v odborné literatuře setkat i s nesouhlasným názorem, který zastává teorii, že i v případě samostatné působnosti by měl nést odpovědnost stát, a to vzhledem k tomu, že právě stát fakticky určuje rozsah působnosti územních samosprávných celků. Dle této teorie by měl primárně odpovídat stát, který by následně uplatňoval regres. S tímto názorem však nelze souhlasit hned z několika důvodů. V první řadě by byl eliminován jeden ze stěžejních znaků svéprávnosti územních samosprávných celků, se kterým se pojí schopnost nést odpovědnost a zavazovat se k povinnostem za své právní jednání dle ustanovení § 15 odst. 2 NOZ. Další otázka by vyvstala v případě odpovědnosti,

⁴² MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 23.

⁴³ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 69.

⁴⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 107.

a to, zda by se mělo jednat o odpovědnost absolutní či s možností liberace. Rovněž nelze opomenout praktické potíže spojené s vymáháním regresní náhrady.⁴⁵

1.3.3. Kdy se o výkon veřejné moci nejedná

Nikoliv každou činnost orgánů veřejné moci či úředních osob lze považovat za výkon veřejné moci. O výkon veřejné moci se nejedná v situacích, kde stát nevystupuje ve vrchnostenské pozici, ale jako rovný účastník právního vztahu s ostatními, tedy jako subjekt občanskoprávních vztahů ve světle ustanovení § 21 NOZ, které stanovuje, že stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Za výkon veřejné moci rovněž nelze považovat ani dispozici státu se státním majetkem a OdpŠk se v těchto případech neaplikuje. Stejný postup nastává i v případě územních samosprávných celků, a to, že OdpŠk se neužije tam, kde územní samosprávný celek nevykonává veřejnoprávní pravomoc, ale vystupuje jakožto osoba soukromého práva (např. při nakládání s obecním majetkem). Výkonem veřejné moci ve smyslu OdpŠk není rovněž rozhodování obcí o výběru provozovatele jejich majetku.⁴⁶

O výkonu veřejné moci dále nelze hovořit ani v případě rozhodovací činnosti rozhodců či rozhodčích soudů, byť byly zřízeny podle zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů za účelem rozhodování majetkových sporů. Dle Ústavního soudu není moc rozhodce delegována svrchovanou mocí státu, nýbrž pochází od soukromé vlastní moci stran určovat si svůj osud, kterou mu svěřily.⁴⁷

Stát rovněž neodpovídá za způsobenou újmu v případě, kdy na straně škůdce dojde k tzv. excesu. V této situaci je odpovědná osoba, která se excesu dopustila. Aby se jednalo o exces, musí být kumulativně splněno několik kritérií. A to, že škůdce svou činností sledoval výlučně uspokojování svých zájmů či potřeb, popř. zájmů či potřeb třetích osob, které nesouvisely z hlediska místního, časového a především věcného s jeho úřední činností. Posouzení, zda je skutečně možné hovořit o excesu, je vždy závislé na okolnostech konkrétního případu.⁴⁸

⁴⁵ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 24-25.

⁴⁶ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 55.

⁴⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 174/02.

⁴⁸ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 57.

Odpovědný není stát ani za újmu způsobenou fingovanou činností osoby, která se vydává za úřední osobu. Nelze však zcela vyloučit odpovědnost státu v případě, že takové jednání pachateli umožnil nesprávný úřední postup jiných úředních osob.⁴⁹

1.4. Odpovědnostní titul zakládající odpovědnost státu

Základním, nikoliv však jediným, předpokladem vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je existence odpovědnostního titulu, kterým je *nezákonné rozhodnutí* nebo *nesprávný úřední postup*. Vymezení rozsahu odpovědnostních titulů vyplývá přímo z čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „LZPS“). Nutno poznamenat, že OdpŠk upravuje dále odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením práva na osobní svobodu, k němuž došlo v souladu se zákonem, a to rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, přičemž se jedná o zvláštní kategorii rozhodnutí.

Nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup jsou tak dva termíny, které vymezují příčinu vzniku újmy způsobenou při výkonu veřejné moci. Jedná se o samostatné skutkové podstaty, z čehož vyplývá, že co je nezákonným rozhodnutím, nemůže být současně nesprávným úředním postupem a naopak. S ohledem na skutečnost, že je tato práce zaměřena na odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, bude o tomto odpovědnostním titulu, včetně podmínek na něj kladených, podrobně pojednáno ve třetí kapitole, která se zaměřuje na meritum této rigorózní práce. Níže autorka práce vymezí rozdíl mezi těmito odpovědnostními tituly a rovněž i krátce pojem nesprávného úředního postupu, neboť podoby a formy nesprávného úředního postupu jsou značně rozsáhlé.

Za rozhodnutí je považován individuální právní akt orgánu veřejné moci, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby nebo kterým se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Aby se jednalo o nezákonné rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 8 OdpŠk, musí splňovat určité podmínky, kterými jsou, není-li zákonodárcem stanoveno jinak, právní moc rozhodnutí, následné zrušení či změna rozhodnutí a prevenční povinnost poškozeného. V případě rozhodnutí o vazbě, trestu nebo

⁴⁹ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 18.

ochranném opatření je vzhledem k jejich specifickému charakteru odpovědnost státu upravena zvláštním způsobem, odlišným od obecné úpravy v ustanovení § 8 OdpŠk.

Za úřední postup je podle konkrétních okolností považována jakákoliv činnost spojená s výkonem orgánu veřejné moci, která není rozhodnutím. V případě, že by se úřední postup promítl ve výroku rozhodnutí, nebude stát odpovídat za škodu z titulu nesprávného úředního postupu, nýbrž z titulu nezákonného rozhodnutí.⁵⁰

Zákonodárce ani v případě jednoho odpovědnostního titulu neposkytuje definici pojmu. V případě nesprávného úředního postupu je tomu tak zřejmě z důvodu, že mnohotvárnost úředních postupů orgánů veřejné moci a možných forem jejich nesprávnosti není možné vymezit ve všeobecně použitelné zákonné definici. Rovněž ani taxativní výčet nepřipadá v úvahu.⁵¹ Ustanovení § 13 odst. 1 OdpŠk toliko stanovuje, že stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, přičemž nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, a pokud tato lhůta není zákonem stanovena, považuje se za nesprávný úřední postup povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

Definice nesprávného úředního postupu tak přinesla judikatura. Dle Ústavního soudu je nesprávným úředním postupem „*každý postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jejího výkonu*“.⁵² Nejvyšší soud dále doplnil, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí.⁵³ Obecně lze tak za nesprávný úřední postup považovat všechna deliktní jednání způsobená orgány a osobami vymezenými v ustanovení § 3 OdpŠk, která jsou v jejich obvyklé rozhodovací činnosti nesprávná (a ve svém důsledku se stávají nezákonnými) a současně se neprojeví do obsahu rozhodnutí.⁵⁴

⁵⁰ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 71.

⁵¹ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 52-53.

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 25 Cdo 430/2000.

⁵⁴ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 129.

Za pravděpodobně nejčtenější typ nesprávného úředního postupu lze považovat nepřiměřenou délku řízení.⁵⁵ Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem zakotvuje již čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále také jen „Úmluva“), která jej činí součástí práva na spravedlivý proces. Právo každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, zakotvuje čl. 38 odst. 2 LZPS. Pojem *průtahy* a *nepřiměřená délka řízení* je však třeba rozlišovat. Za průtah je považováno období bezdůvodné nečinnosti orgánu veřejné moci. Nepřiměřená délka řízení se váže k celkové délce řízení, přičemž jednou z jejích příčin mohou být průtahy, avšak také nemusí. Nepřiměřeně dlouhé řízení tak může být i řízení, ve kterém nedošlo k žádnému průtahu, a naopak v situaci, kdy je řízení stíženo ojedinelým průtahem, nemusí být považováno za nepřiměřeně dlouhé.⁵⁶

1.5. Soukromoprávní či veřejnoprávní vztah?

Dualismus práva spočívající v rozdělení práva na veřejné (*ius publicum*) a na soukromé (*ius privatum*) má své kořeny již v římském právu. Za účelem rozlišení *ius publicum* a *ius privatum* vzniklo postupem času několik teorií, mezi něž se řadí zejména teorie zájmová, teorie mocenská (subordinační) a teorie organická (subjektů). Pro teorii zájmovou, jež je spojována s římským právníkem Ulpianem, bylo rozhodujícím hlediskem, zda je právem sledován veřejný či soukromý zájem. Tato teorie je však nepostačující, neboť může být sporné, jaký zájem je právní úpravou sledován, a zda je veřejný či soukromý. Dle subordinační teorie je pro rozdělení práva stěžejní, zda jsou účastníci právního vztahu k sobě navzájem ve vztahu nadřazenosti a podřazenosti (*ius publicum*) nebo ve vztahu rovnosti (*ius privatum*).⁵⁷ V současnosti je za nejužívanější teorii⁵⁸ považována teorie organická, podle které je pro dělení práva na veřejné a soukromé rozhodující, zda je jedním ze subjektů vystupujících v právním vztahu orgán veřejné moci nadaný pravomocí autoritativně rozhodovat o subjektivních právech či povinnostech osob soukromého práva či nikoliv.⁵⁹

⁵⁵ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 58.

⁵⁶ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 262.

⁵⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 10.

⁵⁸ OSINA, Petr. *Teorie práva*. 2. vyd. Praha: Leges, 2020. s. 15.

⁵⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 11.

Rozlišení práva na veřejné a soukromé je v kontinentální právní kultuře významné z hlediska vztahů, jež jsou předmětem právní regulace.⁶⁰ Další stěžejní význam v dělení práva lze spatřovat v kompetenci. V praxi je nezbytné určit, zda předmětná věc spadá do kompetence soudů či správních orgánů, případně zda je ochrana subjektivním právům poskytována správními nebo civilními soudy. Hranice mezi veřejným a soukromým právem však není jednoznačná a obě tyto části právního řádu se vzájemně prolínají a ovlivňují.⁶¹

Při výkonu veřejné moci rozhoduje příslušný orgán autoritativně o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, které s tímto nejsou ve vztahu rovnosti. S ohledem na výše uvedené lze učinit nepochybný závěr, že vztah, ve kterém byla poškozenému způsobena újma, je vztahem *veřejnoprávním*. Tento závěr potvrzuje rovněž důvodová zpráva k OdpŠk, která uvádí, že „*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*“.⁶²

Následný odpovědnostní vztah mezi státem (popř. územním samosprávným celkem) a poškozeným je však již vztahem *soukromoprávním*, neboť zde subjekty mají rovné postavení a jedná se o vztah oblihační (horizontální).⁶³ Názor, že se jedná o čistě soukromoprávní vztah, v odborné literatuře není zastáván jednoznačně, avšak zcela převažuje.⁶⁴ Nesouhlasný pohled zastává Kolba a Šuláková, kteří uvádějí, že nárok na náhradu újmy, která byla způsobena vadným výkonem veřejné moci, není nárokem ryze soukromoprávním, a to především, bylo-li chybným jednáním státu omezeno či porušeno základní lidské právo.⁶⁵ Pro soukromoprávní povahu vztahu však svědčí hned několik skutečností. Po bezúspěšném předběžném projednání nároku na náhradu újmy u příslušného úřadu

⁶⁰ BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004. s. 83.

⁶¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 12.

⁶² Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb.

⁶³ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 13.

⁶⁴ Viz např.: VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 223; MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 13; TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012. s. 15.; FIALA, Josef a kol. *Občanské právo hmotné*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002. s. 378.; KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. díl. 2 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1328.

⁶⁵ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 29-31.

je nárok na náhradu újmy uplatňován v občanském soudním řízení, ve kterém je poškozený a stát (popř. územní samosprávný celek) v rovném postavení. Stát (popř. územní samosprávný celek) v tomto odpovědnostním vztahu již nevystupuje jakožto subjekt vrchnostenské moci a nedisponuje pravomocí autoritativně rozhodovat o subjektivních právech či povinnostech osob soukromého práva. Taktéž důvodová zpráva k OdpŠk uvádí, že odpovědnostní vztah je již vztahem soukromoprávním. Jedná o vztah bezesporu specifický vzhledem ke skutečnosti, že vznikl ze vztahu veřejnoprávního. Avšak na základě výše uvedeného se autorka práce přiklání k většinovému názoru, a to, že v případě následného odpovědnostního vztahu jde o vztah soukromoprávní.

2. Prameny právní úpravy

2.1. Vývoj právní úpravy – historický exkurz

Rozsah odpovědnosti státu se v průběhu českých dějin formoval postupně. V době vládnoucích panovníků zosobňujících stát byla odpovědnost vladaře i jeho úřednictva explicitně vyloučena. Za prvé tomu tak bylo z důvodu, že panovník stál nad soudní mocí, a za druhé rovněž proto, aby nebyl ohrožen státní rozpočet neočekávanými nároky.⁶⁶ Za zřejmě první předpis, který problematiku odpovědnosti státu reguloval, lze považovat dvorský dekret č. 758/1806 Sb. Tento dekret, vydaný v éře tzv. policejního státu, stanovil, že státní úředníci nemohou být nikdy obžalováni před civilním soudem pro své úřední jednání.⁶⁷ Teprve s přijetím Prošincové ústavy z roku 1867 byla zakotvena úprava ručení za škodu způsobenou výkonem moci výkonné a soudní. Správní úředníci však ručili za svoje úřední povinnosti osobně. Provinilý soudní úředník stál v postavení hlavního dlužníka a stát zastával toliko roli rukojmího a plátce. Prošincová ústava z roku 1867 současně hovořila i o právu na odškodnění za nezákonné omezení osobní svobody, avšak s ohledem na absenci prováděcího předpisu nebylo nijak vymahatelné.

Po vzniku první republiky bylo zcela ustoupeno od koncepce osobní odpovědnosti úředníků a nastoupila již jen odpovědnost státu. Úprava obsažená v Ústavě z roku 1920 v ustanovení o odpovědnosti za nesprávný výkon moci soudní byla nadále provedena zákonem o náhradě škody osobám neprávem odsouzeným a zákonem o odškodnění za vyšetřovací vazbu. Naproti tomu ustanovení o odpovědnosti za moc výkonnou se zákonné úpravy nedočkal, přičemž tehdejší rozhodovací praxe dovodila, že pokud není zákona, který by stanovil odpovědnost za škodu takto způsobenou, stát za ni neodpovídá.

V následujícím období nesvobody nebyla koncepce odpovědnosti státu nikterak rozvíjena. Třebaže některé ústavní předpisy odpovědnost státu za škodu zakotvovaly, k jejímu provedení a reálnému uplatňování v souvislosti s politickou situací nedocházelo.

Významný posun přinesl až zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, který odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím upravoval

⁶⁶ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 3.

⁶⁷ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 7.

v ustanovení § 426. Zákon č. 40/1964 Sb. stanovil, že za nezákonné rozhodnutí a rovněž i judikaturou dovozovaný nesprávný úřední postup měl odpovídat namísto státu či státního úředníka státní orgán nebo orgán, na něhož přešly úkoly státního orgánu.⁶⁸ Vznik této odpovědnosti však zákon č. 40/1964 Sb. výslovně podmínil existencí zvláštních prováděcích předpisů. Ke vzniku odpovědnosti státních orgánů, resp. orgánů, na které přešly úkoly státních orgánů, za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím bylo podle ustanovení § 426 zákona č. 40/1964 Sb. potřeba splnění čtyř předpokladů. A to existence nezákonného rozhodnutí, škody, příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a škodou, a existence zvláštního právního předpisu zakládajícího odpovědnost příslušného orgánu. Za nezákonné rozhodnutí bylo třeba považovat rozhodnutí, které bylo v rozporu s objektivním právem. Dále se muselo jednat o rozhodnutí státního orgánu, anebo o rozhodnutí orgánu, na který přešly, resp. byly přeneseny úkoly státního orgánu, a spolu s tím i rozhodovací pravomoc.⁶⁹ Jako příklad konkrétního zvláštního předpisu lze uvést zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád (dále také jen „TŘ“), který v tehdejšímu znění po svém přijetí upravoval v ustanoveních § 370 – § 374 odškodnění občana za vazbu či trest v případě, bylo-li proti němu trestní stíhání zastaveno nebo byl-li obžaloby zproštěn. Úprava se týkala majetkové škody a náhrada měla být „přiměřená“.⁷⁰

Následně byla přijata nová komplexní úprava odpovědnosti státu za výkon veřejné moci, a to zákonem č. 58/1969 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, kterým stát jakožto sjednocující nositel veřejné moci převzal odpovědnost za jmenované orgány. Předmětný zákon za odpovědností tituly již explicitně stanovil jak nezákonné rozhodnutí, včetně rozhodnutí o vazbě a trestu, tak i nesprávný úřední postup.⁷¹

Postupem času přestala i úprava obsažená v zákoně č. 58/1969 Sb. odpovídat měnící se společenské situaci a odpovědnost za výkon veřejné moci bylo třeba koncipovat nově. Vypracování nové a komplexní právní úpravy si vyžádaly

⁶⁸ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 3-4.

⁶⁹ KNAPP, Viktor; PLANK, Karel. *Učebnice československého občanského práva. Sv. 1 – Obecná část*. Praha: Orbis, 1965. s. 430-432.

⁷⁰ KRATOCHVÍL, Zdeněk a kol. *Nové občanské právo*. Praha: Orbis, 1965. s. 579.

⁷¹ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 4.

zejména změny ústavních, politických a společenských poměrů, k nimž docházelo v období po listopadu roku 1989. Změnu však vyžadovala i další okolnost, a to vývoj ve struktuře státních orgánů, jemuž bylo třeba přizpůsobit vymezení orgánů, nositelů úřadu či jiných subjektů, kteří mohou způsobit škodu, za kterou nese odpovědnost stát. Novou právní úpravu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci tak s účinností od 15. 5. 1998 přinesl 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).⁷²

2.2. Ústavní základ

Základ právní úpravy náhrady škody v souvislosti s výkonem veřejné moci zakotvuje již článek 36 odst. 3 LZPS, dle kterého má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Následující odst. 4 předmětného článku dále stanovuje, že podmínky a podrobnosti upravuje zákon.⁷³

Judikatura Nejvyššího soudu se přiklání k názoru⁷⁴, že přímo z čl. 36 LZPS povinnost státu nahradit újmu nevyplývá. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008, kdy konstatoval, že právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem nelze přiznat na základě samotné aplikace článku 36 odst. 3 LZPS, nýbrž je dáno tehdy, jestliže jsou naplněny podmínky zákona č. 82/1998 Sb. Tento závěr odůvodňuje tím, že čl. 36 odst. 4 LZPS odkazuje v podmínkách a podrobnostech na zákon, což znamená, že nemá normativní povahu, neboť pouze v obecné rovině garantuje právo na náhradu škody nezákonným rozhodnutím, přičemž podmínky jeho aplikace upravují až příslušná ustanovení zákona. Nesouhlasný názor zaujímá Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09, dospěl k závěru, že *„právní základ nároku jednotlivce na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba hledat nejen v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, tedy v principech materiálního právního státu. Má-li stát být*

⁷² ČERVENÁ, Renata. Nová úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. 1998, č. 8, s. 24.

⁷³ Článek 36 odst. 3, 4 Listiny základních práv a svobod.

⁷⁴ Viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004.

*skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů či za jednání, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce“.*⁷⁵ Judikatura tak v otázce, zda lze přiznat náhradu újmy přímou aplikací čl. 36 odst. 3 LZPS, není jednotná. Uvedený náleží Ústavního soudu je důrazně kritizován Vojtkem, který jej komentuje jako přezíravý přístup k zákonu jako základnímu prameni práva v demokratické společnosti. Judikatura Ústavního soudu se dle Vojtka v této problematice opírá zejména o slovo „každý“ v čl. 36 LZPS, z něž dovozuje jakýsi primariát občana nad státem vedený přímým nárokem každého na náhradu škody v případě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Slovo „každý“ není možné vykládat absolutně bez kontextu s celým čl. 36 LZPS, především pak s odst. 4, který zakotvuje, že podmínky a podrobnosti stanoví zákon, jemuž svěřuje konkrétní úpravu.⁷⁶ Kolba a Šuláková zastávají názor, že právní základ nároků na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím a nesprávným výkonem veřejné moci spočívá v ústavně právních předpisech a rovněž i v samotných základech materiálního právního státu, avšak podmínky uplatňování těchto práv jsou stanoveny „prováděcím“ zákonem, jak to předpokládá ústavní pořádek. Nárok na náhradu újmy lze tak uplatňovat jen při splnění podmínek stanovených v OdpŠk. Současně by tyto podmínky neměly vést k zúžení rozsahu zmocňujícího předpisu, tedy čl. 36 LZPS.⁷⁷ Autorka této práce zastává souhlasný názor s Kolbou a Šulákovou, kdy se domnívá, že právní základ a ústavní východisko nároku na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem lze skutečně nalézt v ústavním pořádku, avšak nárok na náhradu újmy lze bezesporu uplatňovat jen za splnění podmínek zakotvených v OdpŠk.

2.3. Mezinárodněprávní úprava

Zakotvení práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem lze nalézt i v pramenech mezinárodní povahy, a to s ohledem na skutečnost, že Česká republika je členem různých mezinárodních či nadnárodních organizací.

⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09.

⁷⁶ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 4-5.

⁷⁷ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 20-21.

Jedná se zejména o Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Čl. 5 odst. 5 Úmluvy stanovuje, že „každý, kdo byl obětí zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními tohoto článku, má nárok na odškodnění“.⁷⁸ Právo na odškodnění pro každého, kdo se stal obětí „justičního omylu“ zakotvuje čl. 3 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Za justiční omyl ve smyslu předmětného článku lze považovat závažné selhání v soudním řízení, které zapříčinilo vážné poškození odsouzené osoby.⁷⁹ Nárok na odškodnění má ten, na kom byl vykonán trest a následně byl konečný rozsudek v trestní věci zrušen nebo dotyčnému byla udělena milost, protože nová nebo nově odhalená skutečnost dokazuje, že došlo k justičnímu omylu. Předmětný článek však odkazuje na vnitrostátní praxi či zákon, podle něhož se má osoba odškodnění domáhat.⁸⁰

Právo na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem Úmluva výslovně neupravuje, nicméně je třeba zmínit čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jenž garantuje právo každého na projednání jeho záležitosti spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Právě právo na projednání věci v přiměřené lhůtě je nejčastějším důvodem (z aspektů zakotvených v předmětném čl. 6 odst. 1 Úmluvy) k podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. Pro posouzení, zda je délka řízení přiměřená, je třeba zohlednit okolnosti konkrétního případu, přičemž je třeba posoudit zejména složitost věci a chování stěžovatele a orgánů po čas řízení.⁸¹ Porušení předmětného čl. 6 odst. 1 Úmluvy je pak v české právní úpravě subsumováno pod nesprávný úřední postup.⁸²

Dále čl. 13 Úmluvy zakotvuje právo každého, komu byly porušeny práva a svobody garantované Úmluvou, na účinný právní prostředek nápravy před národním orgánem, a to i v případě, kdy k porušení došlo osobami při plnění úředních povinností. Užitím spojení „osob při plnění úředních povinností“ je třeba rozumět, že absenci účinného prostředku ochrany není možno omlouvat případnou

⁷⁸ Čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

⁷⁹ SCHABAS, William. *The European convention on human rights: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2017. s. 1144.

⁸⁰ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 21-22.

⁸¹ GROTRIAN, Andrew. *Article 6 of the European convention on human rights: the right to a fair trial*. Strasbourg: Council of Europe Press, 1994. s. 37-39.

⁸² MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 27.

imunitou úředních osob při výkonu jejich úřední činnosti a z ní plynoucí neodpovědnosti za škodlivé následky z této činnosti. Úmluva nevyžaduje konkrétní podobu takového prostředku. Jednotlivé státy tak disponují vlastním prostorem pro uvážení, jakým způsobem dostojí svým povinnostem, které na ně uvedený článek Úmluvy klade.⁸³

Za další pramen mezinárodní povahy, který se významně dotýká práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, lze uvést Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Čl. 9 odst. 5 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech stanovuje, že každý, kdo se stal obětí nezákonného zatčení nebo vazby, má vymahatelné právo na náhradu.⁸⁴ Čl. 14 odst. 6 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech následně zakotvuje náhradu škody za nezákonné rozhodnutí o trestu. Předmětný článek se tak též dotýká případů, ve kterých došlo k justičnímu omylu.⁸⁵

2.4. Zákon č. 82/1998 Sb.

Jak již bylo uvedeno výše, Listina základních práv a svobod zakotvuje v čl. 36 odst. 3 právní základ úpravy náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem, přičemž v odst. 4 předmětného článku odkazuje v podmínkách a podrobnostech na zákon. Tímto zákonem je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). S účinností ode dne 15. 5. 1998 nahradil OdpŠk dosavadní právní úpravu, a to zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Dle důvodové zprávy zákon č. 58/1969 Sb. neumožňoval zcela postihnout celou škálu problematiky náhrady škody způsobenou při výkonu veřejné moci a neodpovídal tak již současným společenským potřebám. Současně bylo třeba novou právní úpravu koncipovat tak, aby odpovědnost dopadala nejen na stát, ale rovněž na subjekty územní samosprávy.⁸⁶

⁸³ KMEC, Jiří; KOSARĚ, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 1202-1204.

⁸⁴ SCHULTZ, Jenny; CASTAN, Melissa. *The International Covenant on Civil and Political Rights: cases, materials, and commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2004. s. 345.

⁸⁵ SCHULTZ, Jenny; CASTAN, Melissa. *The International Covenant on Civil and Political Rights: cases, materials, and commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2004. s. 456.

⁸⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb.

Zákon č. 82/1998 Sb. není nikterak rozsáhlý, je rozdělen do čtyř částí a třiceti devíti ustanovení.

Nejrozsáhlejší je Část první s názvem Odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu, jež zahrnuje tři hlavy a třicet šest ustanovení. Hlava první obsahuje dvě úvodní ustanovení. Ustanovení § 1 OdpŠk vysvětluje účel celého zákona, kterým je upravení podmínek a podrobností odpovědnosti státu za újmu, a to majetkovou i nemajetkovou, způsobenou při výkonu státní moci a odpovědnost územních samosprávných celků za újmu způsobenou při výkonu samostatné působnosti. Ustanovení § 2 OdpŠk vymezuje, že odpovědnosti za škodu podle OdpŠk se nelze zprostit. Dle slov důvodové zprávy je účelem předmětného ustanovení ochrana poškozeného nejprísnejším typem deliktní odpovědnosti.⁸⁷ Hlava druhá pod názvem Podmínky odpovědnosti obsahuje dva díly. Díl první s názvem Odpovědnost státu je dále členěn na pět oddílů a je upraven v ustanoveních § 3 – § 18. Díl druhý nese název Odpovědnost územních celků v samostatné působnosti za škodu a je dále dělen do čtyř oddílů v ustanoveních § 19 – § 25. Hlava třetí upravuje v ustanoveních § 26 – § 36 společná a přechodná ustanovení. Zákonodárce v ustanovení § 26 OdpŠk vymezuje vztah k zákonu č. 89/2012 Sb., občanskému zákoníku, a to tak, že odkazuje na subsidiární použitelnost NOZ. Pokud OdpŠk nestanovuje něco jiného, použijí se na vztahy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci obecná ustanovení NOZ. Předmětné ustanovení nedoznalo po dobu účinnosti OdpŠk žádné změny a navázalo na totožnou úpravu obsaženou v zákoně č. 58/1969. Sb.⁸⁸ Následně je Hlava třetí věnována zejména způsobu a rozsahu náhrady škody a promlčecím lhůtám.

Část druhá obsahuje jediné ustanovení § 37 OdpŠk, kterým se zrušuje předchozí právní úprava, a to zákon č. 58/1969 Sb. Část třetí je tvořena rovněž jediným ustanovením § 38, kterým se mění znění zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., notářský řád. Předmětné ustanovení přizpůsobuje notářský řád znění ustanovení § 3 písm. b) a ustanovení § 4 OdpŠk.⁸⁹ Část čtvrtá obsahuje závěrečné ustanovení § 39 OdpŠk, které upravuje účinnost tohoto zákona.

⁸⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb.

⁸⁸ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 211.

⁸⁹ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 374-375.

OdpŠk byl v průběhu let již několikrát novelizován. Za stěžejní lze považovat především dvě novelizace. První je novelizace účinná od 1. 5. 2001 provedená exekčním řádem, který v ustanovení § 146 exekčního řádu vztáhl odpovědnost státu rovněž i na škodu způsobenou úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu. Druhá, a současně nejpodstatnější, je novelizace provedená s účinností od 27. 4. 2006 zákonem č. 160/2006 Sb. Touto novelizací došlo k zavedení institutu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, ke stanovení povinnosti absolvovat předběžné projednání nároku u příslušného ústředního orgánu i u odpovědnostního titulu v podobě nesprávného úředního postupu a k výslovné úpravě odpovědnosti za porušení práva na osobní svobodu s odkazem na čl. 8 LZPS a čl. 5 Úmluvy.⁹⁰

⁹⁰ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 2-3.

3. Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím

Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je vždy odpovědností objektivní absolutní. Důvod k zakotvení odpovědnosti bez možnosti liberace bývá v teorii shledáván ve skutečnosti, že je třeba, aby veškerá újma způsobená nezákonným zásahem orgánu veřejné moci byla odčiněna na základě objektivní odpovědnosti, již se stát nemůže zprostit.⁹¹ Tento předpoklad potvrzuje i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 20/13, v němž konstatuje, že stát musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů, kterým přímo zasáhly do základních práv jednotlivce, v případě, že se jejich postup ukáže jako mylný.⁹²

Stát je v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 OdpŠk při výkonu státní moci přímo odpovědný za tři okruhy subjektů, kterými jsou státní orgány, právnické a fyzické osoby při výkonu státní moci, který jim byl svěřen zákonem nebo na základě zákona, a orgány územních samosprávných celků, došlo-li ke škodě při výkonu státní moci, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona, o čemž již bylo výše komplexně pojednáno. Níže autorka práce zevrubně vymezí subjekty odpovědnostního vztahu a předpoklady vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím.

3.1. Subjekty odpovědnosti

Subjekty odpovědnostního vztahu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím rozlišujeme na povinné subjekty, které jsou pasivně legitimovány ve sporu o náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím, a na oprávněné subjekty, kterým svědčí aktivní legitimace domáhat se náhrady škody.⁹³

3.1.1. Povinný subjekt

Povinným subjektem je ve smyslu OdpŠk stát. Stát má v soukromoprávních vztazích (a tedy i v odpovědnostním vztahu dle OdpŠk) postavení právnické osoby, přičemž obecně platí, že svá procesní práva vykonává a procesní povinnosti plní

⁹¹ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 35-36.

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 20/13.

⁹³ POKORNÝ, Milan; HOCHMAN, Josef. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním*. 3. vyd. Praha: Linde, 2008. s. 65-66.

v občanském soudním řízení prostřednictvím organizační složky, jak ji vymezuje zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právnických vztazích, není-li zákonem č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, založena příslušnost právě tohoto úřadu.

Ustanovení § 6 odst. 1 OdpŠk vymezuje, že ve věcech náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím a o regresních úhradách jedná jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady, shrnuté pod legislativní zkratku „úřad“. Následně je předmětné ustanovení věnováno určení konkrétního úřadu jednajícího jménem státu.

Nejprve zákonodárce v ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) OdpŠk zakotvuje příslušnost Ministerstva spravedlnosti, a to došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem.

Podle ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) OdpŠk, došlo-li při výkonu veřejné moci k vydání nezákonného rozhodnutí, jsou úřadem jednajícím jménem státu úřady určené odvětvově. Jménem státu tak jedná rovněž ostatní ministerstva či jiné ústřední správní úřady tam, kde došlo ke vzniku škody v odvětví státní správy, která náleží do jejich působnosti. Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vydaným soudem ve správním soudnictví v rámci přezkumu rozhodnutí správního orgánu, je příslušnost jednat jménem státu dána taktéž podle odvětví státní správy. Působnost jednotlivých ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí ministr, a které v odpovědnostních vztazích založených dle OdpŠk jedná jménem státu, vymezuje zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon. Působnost ostatních ústředních správních úřadů je specifikována jednotlivými zákony, jimiž byly zřízeny.⁹⁴

V případech, kdy příslušnost úřadu podle pravidel zakotvených v ustanovení § 6 odst. 2 OdpŠk určit nelze, zakládá zbytková klauzule příslušnost Ministerstva financí. Takto určená příslušnost Ministerstva financí je důvodovou zprávou odůvodněna skutečností, že do působnosti Ministerstva financí spadá hospodaření

⁹⁴ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 77-79.

s majetkem státu. Příslušnost Ministerstva financí je dána jak v situacích spornosti a nejednoznačné úpravy pro daný typ nároku, tak i v situacích, kdy oprávnění jednat jménem státu svědčí vícero organizačním složkám. Dle ustanovení § 21a odst. 4 ve spojení s ustanovením § 21 odst. 5 větou druhou zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále také jen „OSŘ“) může za stát v téže věci jednat současně pouze jedna organizační složka. Pojmem „v téže věci“ je třeba rozumět „ohledně jednoho nároku“, není tedy vyloučena příslušnost více ústředních úřadů v případě, kdy poškozený uplatňuje více nároků. Musí se jednat o odlišitelné újmy, jež vznikly v důsledku vícero příčin. Není však vyloučeno, aby ve sporu vedeném proti státu vystupoval stát jakožto vedlejší účastník prostřednictvím jiné organizační složky.⁹⁵

Ustanovení § 6 odst. 5 OdpŠk zakládá oprávnění jednat jménem státu České národní bance ve věcech náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím při její vlastní činnosti. Tato příslušnost je dána zvláštním právním postavením České národní banky. Pasivně věcně legitimován je i v tomto případě stát, vůči němuž je nárok uplatňován, a nikoli přímo Česká národní banka. Skutečnost, že je nadána právní subjektivitou, zde není podstatná. Obdobně ustanovení § 6 odst. 6 OdpŠk vymezuje oprávnění jednat za stát Nejvyššímu kontrolnímu úřadu ve věcech náhrady škody, bylo-li nezákonné rozhodnutí vydáno Nejvyšším kontrolním úřadem.⁹⁶

3.1.2. Oprávněné subjekty

Vymezení oprávněných subjektů, kterým svědčí právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, zakotvuje ustanovení § 7 OdpŠk následovně. Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda, a dále má právo na náhradu škody i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.⁹⁷

Pojem „účastník řízení“ představuje legislativní zkratku, která zahrnuje rozličné způsoby označení osob vystupujících v celé řadě řízení. OdpŠk bližší definici pojmu „účastníka řízení“ neposkytuje a spoléhá tak v tomto ohledu na jednotlivé procesní předpisy, které obsahují vlastní definice osob účastněných na

⁹⁵ VOJTEK, Petr; BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 80-81.

⁹⁶ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 77.

⁹⁷ Ustanovení § 7 odst. 1, odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb.

řízení, a jsou tak klíčové pro vymezení oprávněné osoby podle ustanovení § 7 OdpŠk.⁹⁸

Definice okruhu účastníků občanského soudního řízení je odvislá od toho, zda se jedná o řízení sporné, upravené zákonem č. 99/1963 Sb., občanským soudním řádem, či řízení nesporné, upravené zákonem č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále také jen „ZŘS“). Podle definice obsažené v ustanovení § 90 OSŘ jsou účastníky sporného řízení žalobce a žalovaný. Obdobně jsou účastníky řízení při výkonu rozhodnutí podle ustanovení § 255 odst. 1 OSŘ oprávněný a povinný a za podmínek vymezených v ustanovení § 255 odst. 2 OSŘ rovněž manžel povinného.⁹⁹ Pro řízení nesporné obsahuje ZŘS dvě definice účastenství. První definice je upravena v ustanovení § 6 odst. 1 ZŘS, dle kterého jsou účastníky řízení navrhovatel a ten, o jehož právech nebo povinnostech má být v řízení jednáno. Tato definice se vztahuje na řízení, která mohou být zahájena i bez návrhu. Druhá definice je vymezena v ustanovení § 6 odst. 2 ZŘS, dle které jsou účastníky řízení navrhovatel a ten, kterého zákon za účastníka označuje.¹⁰⁰ V řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem vedených dle části páté OSŘ, jsou ve smyslu ustanovení § 250a odst. 1 OSŘ účastníky řízení žalobce a ti, kdo byli účastníky před správním orgánem. Účastníky insolvenčního řízení jsou v souladu s ustanovením § 14 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., insolvenčního zákona, dlužník a věřitelé. Účastníkem určité části občanského soudního řízení mohou být i jiné osoby, které se podílí právě na této části řízení, např. při dokazování nebo při rozhodování o jejich odměně (tedy svědci, znalci, tlumočníci apod.).¹⁰¹

V rámci řízení trestního zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, pojmu účastník řízení neužívá. V hlavě druhé TŘ hovoří o osobách na řízení zúčastněných, přičemž v ustanovení § 12 odst. 6 TŘ pojednává o pojmu „strana“, kterou se rozumí ten, proti němuž se vede trestní řízení, zúčastněná osoba a poškozený a v řízení před soudem též státní zástupce a společenský zástupce; stejné postavení jako strana má i jiná osoba, na jejíž návrh nebo žádost se řízení vede nebo která podala opravný prostředek.¹⁰² Účastníkem trestního řízení ve smyslu ustanovení § 7 OdpŠk, tedy osobou, které svědčí právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím,

⁹⁸ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 93.

⁹⁹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 96.

¹⁰⁰ Ustanovení § 6 odst. 1, 2 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

¹⁰¹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 96.

¹⁰² Ustanovení § 12 odst. 6 zákona č. 141/1961, trestního řádu.

je zejména osoba, proti které se vede trestní řízení (tzn. obviněný, obžalovaný nebo odsouzený), dále zúčastněná osoba (ten, jehož věc byla zabrána nebo podle návrhu má být zabrána dle ustanovení § 42 TŘ) a poškozený (ten, komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková, morální nebo jiná škoda dle ustanovení § 43 TŘ). Kromě účastníků řízení ve věci samé je třeba za účastníky ve smyslu ustanovení § 7 OdpŠk dále považovat i další osoby, o jejichž právech se v určité dílčí části řízení rozhoduje (např. svědci, tlumočníci, popř. ty osoby, kterým soud při dokazování uložil určitou povinnost), anebo osoby, jež jsou oprávněny v konkrétní fázi řízení činit návrhy či podávat opravné prostředky (např. příbuzní obžalovaného, léčebný ústav, výchovné zařízení apod.).¹⁰³ Z judikatury je dále dovozeno, že manželka obviněného, která mu namísto něj zvolí obhájce pro trestní řízení a zaplatí náklady nutné obhajoby, je aktivně věcně legitimována ve sporu proti státu o náhradu škody způsobené zahájením trestního stíhání, které skončilo jeho zastavením či zproštěním obžaloby.¹⁰⁴ K totožnému závěru je třeba dojít i v případě družky obviněného. Za účastníka řízení lze ve smyslu ustanovení § 7 OdpŠk považovat i oznamovatele trestné činnosti, pokud orgán činný v trestním řízení rozhodl o odložení trestního stíhání a toto rozhodnutí bylo následně pro nezákonnost zrušeno či změněno.¹⁰⁵

Definice účastníků ve správním řízení soudním je obsažena v ustanovení § 33 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním (dále také jen „SŘS“), který účastníky vymezuje tak, že jsou jimi navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon, přičemž odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon.¹⁰⁶ Kromě účastníků řízení hovoří SŘS dále o osobách zúčastněných na řízení, kterými dle ustanovení § 34 odst. 1 SŘS jsou osoby, jež byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.¹⁰⁷ Navrhovatel je povinen ve svém návrhu

¹⁰³ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 93-94.

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 4768/2007.

¹⁰⁵ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 94-96.

¹⁰⁶ Ustanovení § 33 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

¹⁰⁷ Ustanovení § 34 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

označit osoby, jež přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, pokud jsou mu známy.

Vymezení pojmu účastníka ve správním řízení zakotvuje v ustanovení § 27 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také jen „SŘ“). Účastníky řízení rozlišuje dle typu řízení. Dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) SŘ jsou účastníky v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společensví práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Dále dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) SŘ jsou účastníky v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.¹⁰⁸ Pro případ pochybností SŘ v ustanovení § 28 zakotvuje, že za účastníka řízení bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O této skutečnosti, tedy zda osoba je či není účastníkem řízení, rozhoduje správní orgán usnesením.

Jak již bylo uvedeno výše, v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 OdpŠk má právo na náhradu škody i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo. Použití předmětného ustanovení tak lze aplikovat na ty případy, kdy byla újma způsobena poškozenému právě tím, že bylo nezákonně rozhodnuto o jeho vyloučení z řízení či bylo nezákonně rozhodnuto o tom, že účastníkem řízení, kterého se doposud nezúčastnil, být nemá.¹⁰⁹

S ohledem na omezení odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím toliko na účastníky řízení a dále na osoby, s nimiž nebylo jednáno jako s účastníky řízení, ačkoliv s nimi jako s účastníky řízení jednáno být mělo, a dále na vymezení oprávněných subjektů v případě zvláštní kategorie rozhodnutí vydaných v trestním řízení, o kterých bude pojednáno níže, by mohla nastat situace, kdy by pozůstali po osobě, která v důsledku výkonu státní moci zemřela, nebyli odškodněni, neboť by pro svou absenci účasti na předchozím řízení nebyli aktivně legitimováni. Tomuto eventuálnímu případu zabráňuje ustanovení § 27 OdpŠk, které zakládá právo pozůstalých na náhradu nákladů na výživu a právo na náhradu nákladů spojených s léčením a s pohřbem poškozeného, jenž zemřel. Pro posouzení, kdo je v postavení pozůstalého oprávněným subjektem na náhradu

¹⁰⁸ Ustanovení § 27 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

¹⁰⁹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 98.

výživy, je třeba v souladu s platnou právní úpravou užít ustanovení § 2966 NOZ¹¹⁰, dle kterého se jedná o osoby, kterým zemřelý ke dni své smrti poskytoval nebo byl povinen poskytovat výživu. Z důvodu slušnosti lze přiznat příspěvek na výživné i jiné osobě, pokud jí zemřelý poskytoval takové plnění, ač k tomu nebyl podle zákona povinen. Pozůstalými, kteří jsou oprávněnými subjekty k náhradě nákladů spojených s léčením a s pohřbem, jsou ve smyslu ustanovení § 2960 NOZ¹¹¹ ti, již náklady vynaložili.¹¹²

Nejcitelnější je však bezesporu sama ztráta osoby blízké, jež se projevuje negativními dopady do osobnostní sféry pozůstalých, a to především v podobě duševního utrpení, smutku, stresu či jiného vnímání. Zákonodárce v OdpŠk nárok na náhradu nemajetkové újmy pozůstalým explicitně nezakládá. Je však nezbytné dovodit, že i na tyto nároky, které se prosadí aplikací ustanovení § 26 OdpŠk, je třeba vztáhnout předmětné ustanovení § 27 OdpŠk.¹¹³ A to z toho důvodu, aby nedocházelo k nepřipustné nerovnosti osob, kterým vznikla újma v souvislosti se zraněním nebo úmrtím poškozeného v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí a těmi, jimž vznikla totožná újma v důsledku zranění nebo úmrtí poškozeného, zapříčiněného nesprávným úředním postupem, neboť okruh oprávněných subjektů je v případě nesprávného úředního postupu vymezen odlišně. V souladu s ustanovením § 2959 NOZ se tak při usmrcení nebo zvláště závažném ublížení na zdraví poškozeného odčiní též duševní útrapy manželu, rodiči, dítěti nebo jiné osobě blízké peněžitou náhradou vyvažující plně jejich utrpení.¹¹⁴

3.2. Předpoklady vzniku odpovědnosti

Pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím je třeba kumulativní splnění tří předpokladů, a to:

- existence nezákonného rozhodnutí (odpovědnostního titulu),
- vznik újmy,

¹¹⁰ Neaktuální zákonná poznámka pod čarou odkazuje na ustanovení § 448 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, proto je třeba uvedené posoudit podle platné právní úpravy.

¹¹¹ Neaktuální zákonná poznámka pod čarou odkazuje na ustanovení § 449 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, proto je třeba uvedené posoudit podle platné právní úpravy.

¹¹² IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 249-251.

¹¹³ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 240.

¹¹⁴ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 254.

- příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem újmy.

Není třeba příliš zdůrazňovat, že bez naplnění byť jediné výše uvedené podmínky nedojde ke vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a současně nedojde ani k založení nároku na náhradu újmy.¹¹⁵

3.2.1. Nezákonné rozhodnutí

Existence odpovědnostního titulu je první podmínkou pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Za rozhodnutí je považován individuální právní akt orgánu veřejné moci, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby nebo kterým se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.¹¹⁶

Zákonodárce legální definici pojmu nezákonné rozhodnutí neposkytuje, z logiky věci lze přitom dovodit, že nezákonným rozhodnutím se rozumí takové rozhodnutí, které je samo v rozporu se zákonem nebo bylo vydáno v řízení postiženém závažnými procesními vadami. Namísto definice pojmu zákonodárce v ustanovení § 8 OdpŠk vymezuje podmínky nezákonnosti na rozhodnutí kladené, aby se jednalo o odpovědnostní titul.¹¹⁷

K otázce, se kterými rozhodnutími je odpovědnost státu spojena, OdpŠk blíže vymezuje, že se jedná o rozhodnutí vydaná v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení trestním nebo v řízení podle soudního řádu správního, tj. v řízeních vedených podle příslušných procesních předpisů.¹¹⁸

3.2.1.1. Pravomocné rozhodnutí

Zákon OdpŠk nejprve v ustanovení § 8 odst. 1 požaduje, aby předmětné rozhodnutí nabylo právní moci. Právní moc je jednou z elementárních vlastností rozhodnutí. Rozlišuje se právní moc materiální a formální. Materiální právní moc vyjadřuje závaznost a nezměnitelnost daného rozhodnutí. Formální právní moc představuje skutečnost, že pravomocné rozhodnutí je konečné a nelze ho tak již napadnout řádným opravným prostředkem.¹¹⁹ Do doby, než je rozhodnutí

¹¹⁵ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 27.

¹¹⁶ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 71.

¹¹⁷ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 40-41.

¹¹⁸ Ustanovení § 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb.

¹¹⁹ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka a kol. *Civilní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. s. 165.

pravomocné, má účastník řízení možnost domáhat se ochrany v zákonných lhůtách za použití řádných opravných prostředků, které mu zákon dává k dispozici. Zákodárce tak zde vychází z předpokladu, že nepravomocná rozhodnutí, proti kterým existují opravné prostředky, nemohou účastníkům řízení způsobit újmu. Rozhodnutí musí být pravomocné v okamžiku zrušení, tedy v okamžiku, kdy jsou zrušeny jeho účinky.¹²⁰

Právní moc s sebou přináší vykonatelnost, která je další základní vlastností rozhodnutí. Vykonatelnost je takovým účinkem rozhodnutí, který plyne z autoritativnosti rozhodnutí a spočívá v tom, že povinnosti v rozhodnutí uložené lze vymáhat i proti vůli povinného účastníka. Rozhodnutí, která ukládají povinnost k plnění, nabydou vykonatelnosti v okamžiku, kdy uplyne lhůta k dobrovolnému plnění (tzv. pariční lhůta). Neukládá-li rozhodnutí povinnost k plnění, nabyde vykonatelnosti v okamžiku právní moci. Vykonatelnost však může nastat i dříve a v tomto případě hovoříme o tzv. předběžně vykonatelných rozhodnutích.¹²¹

V případě předběžně vykonatelných rozhodnutí není podmínka nabytí právní moci zákonodárcem vyžadována a ke vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím postačuje jeho zrušení nebo změna na základě řádného opravného prostředku. Tato výjimka je dána právě skutečností, že účinky předběžně vykonatelného rozhodnutí jsou spojeny s vykonatelností, nikoliv s právní mocí. Mezi rozhodnutí předběžně vykonatelná jejich vyhlášením řadíme i předběžná opatření.¹²²

3.2.1.2. Zrušení nebo změna rozhodnutí

Pravomocné rozhodnutí, kterým byla újma způsobena, musí být dle ustanovení § 8 odst. 1 OdpŠk pro svou nezákonnost zrušeno či změněno příslušným orgánem, přičemž z procesních norem vyplývá, že se tak může stát pouze na základě mimořádného opravného prostředku (resp. dozorčího opravného prostředku), případně jej může zrušit Ústavní soud na základě ústavní stížnosti.

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

¹²⁰ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 103.

¹²¹ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka a kol. *Civilní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. s. 165.

¹²² SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 103.

V občanském soudním řízení jimi jsou dovolání (ustanovení § 236 a násl. OSŘ) a žaloba pro zmatečnost (ustanovení § 229 a násl. OSŘ). Mimořádným opravným prostředkem v podobě žaloby na obnovu řízení (ustanovení § 228 a násl. OSŘ) není rozhodnutí rušeno pro jeho nezákonnost, jelikož důvody obnovy vycházejí z okolností, které nejsou spojeny s vadami v předchozím řízení. Ve zvláštních typech soudních řízení upravených v ZŘS přichází jako mimořádný opravný prostředek v úvahu žaloba pro zmatečnost (za podmínek vymezených v OSŘ s korekcí upravenou ustanovením § 29 ZŘS), a rovněž i dovolání (pokud není zákonodárcem vyloučeno v ustanovení § 30 ZŘS), pro které se obdobně uplatní příslušná ustanovení OSŘ.

V rámci trestního řízení je mimořádným opravným prostředkem též dovolání (ustanovení § 265a a násl. TR), stížnost pro porušení zákona (ustanovení § 266 a násl. TR) a návrh na obnovu řízení podaný z důvodu porušení povinnosti orgánu činného v trestním řízení zakládající trestný čin (ustanovení § 278 odst. 4 TR).

Pro nezákonnost v rámci správního řízení může být rozhodnutí zrušeno přezkumným řízením (ustanovení § 94 a násl. SŘ), které se vztahuje na případy rozhodnutí vydaných v rozporu s právními předpisy, a obnovou řízení podle ustanovení § 100 odst. 4 SŘ, bylo-li rozhodnutí dosaženo trestným činem.

V soudním řízení správním může být pravomocné rozhodnutí zrušeno v řízení o žalobě proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku či fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, bylo-li jim svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) SŘS a ustanovení § 65 a násl. SŘS]. Soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost či vady zruší, popřípadě změni uložený trest za správní delikt. Pravomocné rozhodnutí krajského soudu může být zrušeno na základě mimořádného opravného prostředku v podobě kasační stížnosti (ustanovení § 102 a násl. SŘS).¹²³

¹²³ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 95-96.

Za nejčastější případy lze považovat zrušení původního rozhodnutí v dovolacím řízení či v řízení o žalobě pro zmatečnost.¹²⁴ Na roveň zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost lze postavit rovněž vyslovení nicotnosti rozhodnutí, neboť i v této situaci je deklarováno, že rozhodnutí nemělo účinky jím zamýšlené.¹²⁵

Ve výjimečných případech může být jediným prostředkem nápravy proti rozhodnutí podání ústavní stížnosti. Za takový příklad lze uvést příkaz k provedení domovní prohlídky.¹²⁶

Aby nové rozhodnutí, prostřednictvím kterého bylo nezákonné rozhodnutí zrušeno či změněno, založilo příslušný účinek, musí nabýt právní moci. Podmínka zrušení či změny pro nezákonnost ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 OdpŠk je po právní moci nového rozhodnutí tak zásadně splněna bez ohledu na výsledek dalšího řízení. V případě, že řízení pokračuje dále, je výsledek významný pro posouzení, zda nezákonnost rozhodnutí skutečně vedla k tvrzené újmě poškozeného.¹²⁷

Ve světle zásady *vigilantibus iura scripta sunt* brání podmínka zrušení či změny rozhodnutí tomu, aby odškodňovací řízení nahrazovalo funkci, která náleží opravným prostředkům. Ustanovení § 8 odst. 3 OdpŠk tak klade na poškozeného povinnost využít proti rozhodnutí, jímž mu byla způsobena újma, v zákonných lhůtách veškeré opravné prostředky sloužící k ochraně jeho práv, včetně opravných prostředků mimořádných, s výjimkou návrhu na obnovu řízení. Je tedy na osobě, která se cítí být rozhodnutím vydaným orgánem veřejné moci poškozena na svých právech, aby se proti takovému rozhodnutí bránila pomocí opravných prostředků. Tímto zákonodárce zakládá obecně platnou prevenční povinnost poškozeného.¹²⁸ V souvislosti s uvedenou prevenční povinností může vyvstat otázka, jak má být tato podmínka vykládána např. ve vztahu k dovolání v občanském soudním řízení, jehož přípustnost je ze zákona omezena. Podmínku využití mimořádných opravných prostředků je tak třeba vykládat restriktivně, a to tak, že poškozený je povinen využít pouze takové mimořádné opravné prostředky, které jsou přípustné a

¹²⁴ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 42.

¹²⁵ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 107.

¹²⁶ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 97.

¹²⁷ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 98.

¹²⁸ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 46.

způsobilé přivodit zrušení či změnu napadeného rozhodnutí. K tomuto závěru dospěl již Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10, ve kterém uzavřel, že „*pravidlo vyčerpání procesních opravných prostředků vyžaduje, aby stěžovatel řádně využil ty prostředky nápravy, které jsou dostupné a dostatečné k dosažení nápravy tvrzených porušení. Existence efektivních opravných prostředků musí být jistá nejen v teorii, ale také v praxi, jinak ztrácí požadovanou přístupnost a efektivnost*“.¹²⁹

Výjimkou, kdy zákonodárce splnění prevenční povinnosti, která by byla efektivní a přípustná, nevyžaduje, jsou případy hodné zvláštního zřetele. Obsah tohoto pojmu však zákonodárcem není blíže definován. Za případy hodné zvláštního zřetele je tak třeba zřejmě považovat závažné okolnosti na straně poškozeného, zejména pak např. náhlé zhoršení zdravotního stavu, subjektivní schopnost podat opravný prostředek či nesprávné poučení poškozeného ze strany státního orgánu.¹³⁰

Z principu presumpce správnosti rozhodnutí vyplývá, že soud, který rozhoduje o žalobách dle OdpŠk, již není oprávněn sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení. Je tedy více než žádoucí, aby v původním řízení bylo vysloveno, z jakých důvodů se rozhodnutí zrušuje nebo mění, případně by taková skutečnost ze zrušovacího rozhodnutí měla být jasně zřetelná.

I v případě podmínky zrušení či změny rozhodnutí mohou nastat, byť naprosto minimální, výjimky. V ojedinělých případech se můžeme setkat se situací, kdy jsou později vydaným rozhodnutím popřeny účinky rozhodnutí vydaného dříve, které pak lze následně považovat za nezákonné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 OdpŠk. Tyto výjimky jsou zásadně podmíněny tím, že poškozený v původním řízení nedisponoval žádným opravným prostředkem proti rozhodnutí anebo jím disponoval, ale nejednalo se o opravný prostředek reálně účinný. Jako příklad této výjimky lze uvést, že stát odpovídá za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu činného v trestním řízení i tehdy, byla-li jeho nezákonnost deklarována v rozsudku Nejvyššího soudu vydaném na základě stížnosti pro porušení zákona, aniž současně došlo ke zrušení takového rozhodnutí. Uvedené vyplývá ze závěru Nejvyššího soudu, který učinil ve svém usnesení ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 28 Cdo

¹²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10.

¹³⁰ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 46-47.

4158/2009, a to, že trvání na formálním zrušení (změně) nezákonného rozhodnutí v tomto případě přehlíží účel právní úpravy odpovědnosti státu obsažené v zákoně OdpŠk, tedy aby újma způsobená nesprávným či nezákonným zásahem státu proti občanovi, byla odčiněna. Za situace, kdy nižší instance vycházely striktně ze znění ustanovení § 8 odst. 1 OdpŠk, aniž by náležitě zohlednily skutečnost, že v řízení o stížnosti pro porušení zákona byla Nejvyšším soudem prohlášena nezákonnost pro věc významného rozhodnutí (usnesení státní zástupkyně o vrácení věci), postupovaly v rozporu se smyslem a cílem předmětného ustanovení, jakož i v rozporu s čl. 36 odst. 3 a s čl. 4 odst. 4 LZPS.¹³¹

3.2.1.3. Rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření

Zvláštní kategorii rozhodnutí vydaných v trestním řízení vymezují ustanovení § 9 – § 11 OdpŠk, a to rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření. Tato kategorie je zákonodárcem vymezena zvlášť, neboť vzhledem k jejich specifickému charakteru je odpovědnost státu upravena zvláštním způsobem, odlišným od obecné úpravy v ustanovení § 8 OdpŠk. Právní úprava kategorie rozhodnutí vydaných v trestním řízení je odlišná jak v podmínkách kladených na rozhodnutí, tak ve vymezení oprávněných subjektů.

3.2.1.3.1. Rozhodnutí o vazbě

Právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě zakotvuje ustanovení § 9 odst. 1 OdpŠk. Vazba je prostředkem sloužícím k zajištění obviněného pro účely trestního řízení ze zákonem stanovených důvodů. Vzetí obviněného do vazby je přípustné pouze tehdy, jestliže je dán některý z důvodů vazby podle ustanovení § 67 TŘ. Současně musí zjištěné skutečnosti nasvědčovat tomu, že skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání, má všechny znaky trestného činu a jsou zřejmé důvody k podezření, že tento trestný čin spáchal obviněný, a vzhledem k osobě obviněného, povaze a závažnosti trestného činu, pro který je stíhán, nelze v době rozhodování účelu vazby dosáhnout jiným opatřením. Obviněného lze vzít do vazby pouze na základě rozhodnutí o vazbě, které je vydáno vůči obviněnému. V důsledku tohoto rozhodnutí je obviněný dočasně zbaven osobní svobody.

Oprávněným subjektem je v případě rozhodnutí o vazbě osoba, na které byla vazba vykonána. Pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím

¹³¹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 105-109.

o vazbě se nevyžaduje, aby rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno. Stěžejní je zde okolnost, jakým způsobem skončilo trestní řízení. Podmínkou vzniku odpovědnosti státu je takový výsledek trestního řízení, při kterém nedojde k odsouzení poškozeného, resp. k pravomocnému vyslovení jeho viny za skutek, v souvislosti s nímž byl vzat do vazby. Za takovýto výsledek trestního řízení lze považovat zastavení trestního stíhání, zproštění obžaloby a postoupení věci jinému orgánu.

Pokud by byla osobní svoboda obviněného omezena bez vazebního rozhodnutí (tzn. zcela bez podkladu), je třeba tento případ posoudit jako nesprávný úřední postup. Naproti tomu v situaci, kdy bylo rozhodnutí o vzetí do vazby zrušeno pro jeho nezákonnost, se na něj vztahuje obecná úprava nezákonného rozhodnutí zakotvená v ustanovení § 8 OdpŠk, výsledek trestního stíhání zde již není podstatný.

Specifickým případem je vazba vykonaná v řízení o vydání či předání do ciziny. Zákonodárce v ustanovení § 9 odst. 2 OdpŠk nárok osob, jejichž svoboda byla omezena rozhodnutím o vydávací vazbě, výslovně vylučuje, neboť se jedná o zvláštní řízení, nikoliv řízení trestní. Bylo-li však toto specifické rozhodnutí o vazbě zrušeno či změněno pro nezákonnost, nastupuje odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím dle ustanovení § 8 OdpŠk.¹³²

3.2.1.3.2. Rozhodnutí o trestu

Odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o trestu vymezuje ustanovení § 10 OdpŠk, dle kterého má právo na náhradu škody způsobenou rozhodnutím o trestu ten, na němž byl zcela nebo zčásti vykonán trest, pakliže v pozdějším řízení byl obžaloby zproštěn nebo bylo-li proti němu trestní stíhání zastaveno ze stejných důvodů, pro které soud v hlavním líčení rozhodne zprošťujícím rozsudkem. Poškozeným je zde odsouzený, který zcela nebo zčásti vykonal uložený trest na základě rozsudku nebo trestního příkazu obsahujícího výrok o trestu.¹³³

Právo na náhradu škody svědčí rovněž tomu, kdo byl v pozdějším řízení odsouzen k mírnějšímu trestu, než který na něm byl vykonán na podkladě zrušeného

¹³² VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 119-122.

¹³³ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 51-52.

rozsudku. Mírnějším trestem lze rozumět především trest stejného druhu uložený v nižší výměře, uložení jiného druhu trestu (např. peněžitý trest místo trestu odnětí svobody), neuložení některého z původně uložených trestů či upuštění od potrestání. Náhrada škody však musí respektovat rozdíl mezi trestem vykonaným na základě původního rozsudku a trestem uloženým novým rozsudkem.¹³⁴

Judikatura se již zabývala jednáním poškozeného, který se vyhýbal výkonu trestu odnětí svobody uloženého na základě rozhodnutí, jež se později ukázalo jako nezákonné. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že takové chování poškozeného nelze považovat za právem předpokládané, tedy ani za adekvátní důsledek vydání nezákonného rozhodnutí. Uvedené jednání ovšem samo o sobě nevylučuje nárok na zadostiučinění za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Vzniklá újma se v tomto případě blíží újmám, které by poškozený při pravidelném běhu událostí utrpěl, podrobil-li by se výkonu trestu odnětí svobody. V zásadě však není možné uvažovat o vyšším odškodnění, než by se poškozenému dostalo při pravidelném běhu událostí, jednal-li by žalobce právem předpokládaným způsobem.¹³⁵

3.2.1.3.3. Rozhodnutí o ochranném opatření

Obdobně konstruovaná je i odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím o ochranném opatření, kdy dle ustanovení § 11 OdpŠk má právo na náhradu škody způsobenou rozhodnutím o ochranném opatření ten, na němž bylo zcela nebo zčásti vykonáno ochranné opatření, jestliže bylo rozhodnutí v pozdějším řízení jako nezákonné zrušeno.

Důvod absence ustanovení o rozdílu mezi vykonaným a později uloženým ochranným opatřením, jako v případě rozhodnutí o uložení trestu v ustanovení § 10 odst. 2 OdpŠk, lze spatřovat pravděpodobně v charakteru ochranných opatření. Například zabránění věci nemůže mít mírnější rozsah nebo formu. Avšak pokud by bylo nezákonným rozhodnutím uloženo ochranné léčení ústavní, zatímco pozdějším rozhodnutím pouze ve formě ambulantní, jednalo by se o případ, kdy by i zde měla být analogicky přiznána náhrada škody se zřetelem k rozdílu mezi

¹³⁴ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 129.

¹³⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1818/2015.

ochranným opatřením vykonaným na základě původního rozhodnutí a ochranným opatřením uloženým rozhodnutím novým.¹³⁶

3.2.1.3.4. Výluky odpovědnosti státu v případě škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření

Ustanovení § 12 OdpŠk zakotvuje případy, které nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření vylučují.

V prvé řadě zákonodárce vylučuje z osob oprávněných k náhradě újmy toho, kdo si uplatnění uvedených institutů zavinil sám. Jedná se o obdobu obecného institutu spoluzpůsobení si újmy, tzv. spoluzavinění poškozeného (ve smyslu ustanovení § 2918 NOZ), avšak s tím rozdílem, že zavinění je vztaženo specificky k důvodům, pro které byla uvalena vazba nebo pro které došlo k odsouzení či uložení ochranného opatření. Pod pojem „zavinění“ užitý v ustanovení § 12 OdpŠk je tak třeba zahrnovat jakékoliv okolnosti, které byly vyvolány samotným poškozeným, a to zaviněně. V tomto směru se již v případě nezákonné vazby vyjádřil i Ústavní soud, který konstatoval, že by tento pojem měl být „*vykládán restriktivně, a to jako způsobení si (resp. zavedení příčiny) vzetí do vazby tak, aby samotný aspekt zavinění neznamenal ve své podstatě popření úmyslu zákonodárce založit odpovědnost státu i za zákonná rozhodnutí o vazbě*“.¹³⁷ Vzhledem ke skutečnosti, že zákonodárce nevymezuje určitou formu zavinění si vazby, odsouzení k trestu či uložení ochranného opatření, postačuje tak k naplnění tohoto předpokladu i nevědomá nedbalost.¹³⁸

Rovněž je nárok na náhradu újmy vyloučen v taxativně vymezených případech, pro které došlo ke zproštění obžaloby nebo zastavení trestního stíhání.

Nárok na náhradu újmy nemá ten, proti komu bylo trestní stíhání zastaveno nebo kdo byl zproštěn obžaloby z důvodu, že není za spáchaný čin trestně odpovědný. Trestně odpovědná není osoba, která v době spáchání trestného činu nedovršila patnáctého roku svého věku (ustanovení § 25 TZ) a osoba, která pro duševní poruchu v době spáchání nemohla rozpoznat jeho protiprávnost nebo ovládat své jednání, neboli osoba nepříčetná (ustanovení § 27 TZ). Skutečnost, že

¹³⁶ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 131-132.

¹³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS. 11/10.

¹³⁸ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 134-135.

trestný čin spáchala osoba mladší patnácti let, vede k automatické nepřipustnosti trestního stíhání podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) TR. Trestní právo zná taktéž pojem zániku trestní odpovědnosti, přičemž důvodem jsou skutečnosti, které nastaly až po spáchání trestného činu, ale dříve, než je o něm pravomocně rozhodnuto. Institut zániku trestní odpovědnosti způsobuje zánik práva státu na potrestání pachatele jednou pro vždy. Mezi obecné důvody lze zařadit účinnou lítost a promlčení trestního stíhání, ke zvláštním důvodům pak patří zánik trestnosti přípravy a pokusu, zánik trestnosti účastenství, smrt pachatele a případy uvedené ve zvláštní části TZ, např. u trestného činu zanedbání povinné výživy nebo trestného činu neodvedení daně. V těchto případech je tak rovněž vyloučeno právo na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím, neboť trestný čin spáchán byl. Zánik trestní odpovědnosti má své procesní důsledky, které se projevují buďto v odložení věci, zastavení trestního stíhání nebo ve zproštění obžaloby.¹³⁹ Uvedené úvaze odpovídá i pohled judikatury v řízení vedeném u Nejvyššího soudu pod sp. zn. 28 Cdo 605/2012. V předmětné věci bylo odvolacím soudem shledáno, že jednání obžalovaných naplňuje všechny znaky trestného činu a jejich vina je najisto prokázána. Trestní stíhání však muselo být zastaveno z důvodu promlčení. Nejvyšší soud ve svém rozsudku uzavřel, že *„je zjevné, že jde o situaci odpovídající smyslu ustanovení obsažených v § 12 zákona č. 82/1998 Sb. (odst. 1 písm. b/, odst. 2 písm. a/ až d/), tedy vyloučit právo na náhradu škody v případech, v nichž jde o újmu vzniklou trestním stíháním, jehož výsledek nedokládá, že se trestně stíhaná osoba jednání zákonem klasifikovaného jako trestný čin nedopustila. Přiznání práva na náhradu škody způsobené trestním stíháním v případě, kdy se trestně stíhaná osoba dle závěrů učiněných v trestním řízení vskutku dopustila protiprávního jednání odpovídajícího skutkové podstatě trestného činu, by přitom bylo v příkrém rozporu se zásadou ex iniuria ius non oritur (z bezpráví právo vzejít nemůže) opakovaně připomínanou i Ústavním soudem“*.¹⁴⁰

Dále nárok na náhradu újmy nevznikne obviněnému, vůči kterému byl v důsledku aktu prezidenta formou amnestie prominut nebo zmírněn trest nebo zastaveno trestní stíhání anebo mu byla individuálním rozhodnutím prezidenta republiky udělena milost. Uvedená konstrukce odpovídá skutečnosti, že v případě udělení milosti nebo amnestie není v trestním řízení postaveno najisto, zda by bylo

¹³⁹ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 158-159.

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 605/2012.

trestní stíhání vůči obviněnému zastaveno či zda by byl obžalovaný obžaloby zproštěn. Trval-li by však obviněný na pokračování trestního řízení a výsledek by byl pro něho příznivým, mimo výluky v OdpŠk uvedené, právo na náhradu škody vznikne.¹⁴¹

Nárok na náhradu újmy je vyloučen též v případě, kdy je trestní stíhání nepřijatelné pro nedostatek souhlasu poškozeného s trestním stíháním tam, kde jej zákon dle ustanovení § 163 – § 163a TŘ¹⁴² vyžaduje.

Vyluka odpovědnosti státu nastává dále při podmíněném zastavení trestního stíhání ve smyslu ustanovení § 307 a násl. TŘ s tím, že nastaly účinky zastavení trestního stíhání, rovněž nastává při zastavení trestního stíhání v rámci tzv. narovnání (ustanovení § 309 a násl. TŘ), a při zastavení řízení z důvodů zakotvených v ustanovení § 172 odst. 2 TŘ.¹⁴³ Důvody, zakotvenými v ustanovení § 172 odst. 2 TŘ, pro které může státní zástupce trestní stíhání zastavit, jsou:

- je-li trest, k němuž může trestní stíhání vést, zcela bez významu vedle trestu, který pro jiný čin byl obviněnému již uložen nebo který ho podle očekávání postihne,
- bylo-li o skutku obviněného již rozhodnuto jiným orgánem, kázeňsky, kárně anebo cizozemským soudem nebo úřadem anebo mezinárodním trestním soudem, mezinárodním trestním tribunálem, popřípadě obdobným mezinárodním soudním orgánem, a toto rozhodnutí lze považovat za postačující, nebo
- jestliže vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, je zřejmé, že účelu trestního řízení bylo dosaženo.¹⁴⁴

3.2.1.4. Nezákonné rozhodnutí v podobě usnesení o zahájení trestního stíhání

Nárok na odškodnění újmy způsobené nezákonným trestním stíháním založila judikatura, konkrétně Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 23. 2. 1990, sp. zn. 1 Cz 6/90, ve kterém konstatoval, že ten, proti němuž bylo trestní stíhání zastaveno,

¹⁴¹ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 157-158.

¹⁴² Neaktuální zákonná poznámka k ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) OdpŠk odkazuje na ustanovení § 163a TŘ, avšak podle platného a účinného znění je třeba ji vztáhnout rovněž i na ustanovení § 163 TŘ.

¹⁴³ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 119-121.

¹⁴⁴ Ustanovení § 172 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu.

nebo ten, jenž byl zproštěn obžaloby, má zásadně právo na náhradu škody způsobené usnesením o vznesení obvinění.¹⁴⁵ Výslovně tak zákonodárce v OdpŠk nárok na náhradu újmy vzniklé nezákonným vedením trestního stíhání nezakotvuje, je toliko dovozen judikaturou.

Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným trestním stíháním vychází z předpokladu nezákonnosti usnesení o zahájení trestního stíhání ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 OdpŠk, která je deklarována rozhodnutím o zastavení trestního stíhání, postoupením věci do přestupkového řízení nebo zproštěním obžaloby.¹⁴⁶ Ačkoliv tak OdpŠk v rámci trestního řízení rozlišuje zvlášť mezi rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, právo na náhradu újmy způsobené nezákonným trestním stíháním je uplatňováno podle obecného ustanovení upravujícího náhradu újmy z titulu nezákonného rozhodnutí. Jedná se tak o odpovědnostní titul v podobě nezákonného rozhodnutí, který má však svá specifika.

V současnosti v případě trestního stíhání představuje předmětné nezákonné rozhodnutí úkon, jímž se trestní stíhání zahajuje, tedy *usnesení o zahájení trestního stíhání* podle ustanovení § 160 odst. 1 TŘ (v případě zkráceného přípravného řízení je tímto nezákonným rozhodnutím *sdělení podezření*). Podle dřívější právní úpravy tak kritéria pro nezákonné rozhodnutí splňovalo např. usnesení o vznesení obvinění.

V případě nezákonného rozhodnutí v podobě usnesení o zahájení trestního stíhání není již prevenční povinnost obviněného u stížnosti vyžadována. Nutno podotknout, že proti sdělení podezření není stížnost ani přípustná.¹⁴⁷ Ohledně stížnosti podle ustanovení § 141 a násl. TŘ, kterou je možné podat proti usnesení o zahájení trestního stíhání, v minulosti panovaly otazníky, neboť v praxi postrádala požadovanou efektivitu. Dřívější rozhodovací praxe soudů ovšem aplikovala ustanovení § 8 odst. 3 OdpŠk tak, že právo na náhradu škody způsobené nezákonným trestním stíháním nevzniklo tomu, kdo proti usnesení, jímž mu bylo sděleno obvinění, stížnost nepodal (vyjma okolností hodných zvláštního zřetele).¹⁴⁸ Následně však Ústavní soud dospěl k závěru, že stížnost proti usnesení o zahájení

¹⁴⁵ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 1990, sp. zn. 1 Cz 6/90.

¹⁴⁶ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 127.

¹⁴⁷ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád II. § 157 až 314s. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 2351.

¹⁴⁸ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 48.

trestního stíhání prakticky nikdy nepředstavuje efektivní opravný prostředek. Tento názorový vývoj završil Ústavní soud nálezem ze dne 14. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09, ve kterém konstatoval, že „*judikatura Ústavního soudu (včetně nyní přijatého nálezu) totéž zákonné ustanovení za pomoci výkladu nejen gramatického interpretuje opačně, totiž že obviněnému náleží nárok na náhradu škody, i když nepodal stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání, ledaže by tu opět (v konkrétním případě) byly dány důvody hodné zvláštního zřetele pro nepřiznání náhrady škody*“.¹⁴⁹ V případě stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání se její neúspěšnost téměř vždy předpokládá, vzhledem k tomu, že na celé přípravné řízení dohlíží státní zástupce a kontroluje jeho zákonnost. Lze očekávat, že stížnost bude účelná pouze proti zásadním či flagrantním pochybením ze strany policejního orgánu. Efektivita stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání je tak proto přinejmenším diskutabilní a její nevyužití nemůže být chápáno jako vzdání se práva na případnou náhradu újmy způsobenou nezákonným trestním stíháním.¹⁵⁰ Autorka práce se s tímto názorem zcela ztotožňuje.

Jak již bylo uvedeno výše, ustanovení § 12 OdpŠk zakotvuje případy, které nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření vylučují. Předmětné ustanovení tak primárně směřuje k rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, avšak vzhledem k povaze nároku je rovněž aplikováno v případě nezákonného trestního stíhání.¹⁵¹

Zavinění obviněného v otázce zahájení trestního stíhání lze spatřovat v takovém případném zaviněném jednání, kterým přispěl k tomu, že trestní řízení proti němu bylo či muselo být zahájeno. Příčinnou souvislost je přitom nezbytné hledat nikoliv v jednání obviněného, kterým dle orgánů činných v trestním řízení naplnil skutkovou podstatu trestného činu, pro který byl stíhán, nýbrž v jiném jeho chování před zahájením trestního stíhání, popř. v jeho průběhu. Jde tak o takové jednání obviněného, kterým ovlivnil postup orgánů činných v trestním řízení před zahájením trestního stíhání či v jeho průběhu takovým způsobem, že bez tohoto jednání by k zahájení trestního stíhání nedošlo.¹⁵² Otázkou, zda si obviněný trestní

¹⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09.

¹⁵⁰ PECH, Martin. Náhrada škody za nezákonné rozhodnutí v trestním řízení ve světle současné judikatury nejen ÚS ČR. *Bulletin advokacie*. 2012, č. 10, s. 33-34.

¹⁵¹ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 134.

¹⁵² IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 120.

stíhání zavinil sám, se již judikatura mnohokrát zabývala. Dle Nejvyššího soudu zavinění si trestního stíhání nelze spatřovat v té skutečnosti, že obviněný jednal v rámci nutné obrany, neboť ta je jednáním zákonem nejen dovoleným, ale dokonce preferovaným.¹⁵³ Opačný závěr Nejvyšší soud učinil v případě využití práva nevypovídat. Za určitých okolností může i využití práva nevypovídat v trestním řízení vést v odškodňovacím řízení k závěru, že si poškozený trestní stíhání zavinil sám. Je nezbytné, aby takovýto postoj obviněného měl na průběh či zahájení trestního stíhání konkrétní vliv. Jako příklad lze uvést situaci, kdy by obviněný měl k dispozici informace či důkazy, které by vedly k tomu, že by trestní stíhání nebylo zahájeno, popř. by bylo již zahájené trestní stíhání zastaveno. Využití práva nevypovídat by pak ve spojitosti s touto okolností mohlo vést k závěru, že si obviněný trestní stíhání zavinil sám.¹⁵⁴ Taktéž úmyslná nepravdivá výpověď obviněného vůči orgánům činným v trestním řízení může být posouzena tak, že si zavinil zahájení či vedení trestního stíhání.¹⁵⁵

K vyloučení nároku na náhradu škody z důvodu způsobů skončení trestního řízení, uvedených v ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) OdpŠk a v ustanovení § 12 odst. 2 OdpŠk, platí v případě nezákonného trestního stíhání výše uvedené u rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření.

S ohledem na uvedená specifika v souvislosti s odpovědností státu za škodu způsobenou nezákonným trestním stíháním by autorka práce považovala za efektivní a přínosné, pokud by zákonodárce v rámci OdpŠk upravil tuto odpovědnost samostatně, neboť v současné době je postavena toliko na interpretaci judikatury. Jednalo by se bezesporu o odpovědnost státu z titulu nezákonného rozhodnutí reflektující svá specifika. Aby byla právní úprava logicky navazující, jevílo by se autorce práce vhodné, pokud by tato odpovědnost byla doplněna vložím nového ustanovení, a to mezi obecnou úpravu nezákonného rozhodnutí a úpravu rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření. Současně by byla žádoucí novelizace ustanovení § 12 OdpŠk, jež upravuje výluky odpovědnosti státu, tak, aby rovněž postihovala případy nezákonného trestního stíhání.

¹⁵³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3094/2014.

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 517/2014.

¹⁵⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2089/2006.

3.2.2. Vznik újmy

Druhým předpokladem pro založení odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je vznik újmy, a to majetkové či nemajetkové. Jak již bylo uvedeno výše, OdpŠk vlastní definici újmy neobsahuje, a proto je třeba vycházet při vymezení daného pojmu z obecné úpravy obsažené v NOZ. O majetkové a nemajetkové újmě již bylo podrobně pojednáno v první kapitole této rigorózní práce.

Majetková újma je rozlišována na skutečnou škodu, tedy to, o co se majetek poškozeného škodní událostí zmenšil, a ušlý zisk, který představuje přírůstek poškozeného, jenž následkem škodní události nenastal, avšak při obvyklém běhu věcí by jej bylo možné očekávat.¹⁵⁶

Za nemajetkovou újmu lze považovat takovou újmu, která spočívá v narušení osobního zájmu poškozeného, jenž nemá hodnotu měřitelnou v penězích, a proto nevede ani k žádnému snížení jeho majetku. Lze říci, že nemajetková újma spočívá v oprávněném úkorném pocitu poškozeného, do jehož práv bylo zasazeno (např. v duševních útrapách). V případě, že by poškozený žádný úkorný pocit neprožíval, nelze o nemajetkové újmě na jeho straně hovořit.¹⁵⁷ Při úvaze o tom, zda došlo ke vzniku nemajetkové újmy či nikoliv, se s ohledem na subjektivní pocity jednotlivce a skutečnost, že duševní útrapy nelze nikterak změřit, vychází z její objektivizace. Podkladem pro uvedenou úvahu je tak otázka, zda měl poškozený objektivní důvod cítit se v důsledku škodní události úkorně.¹⁵⁸ Judikatura dovodila, že objektivní důvod je dán tehdy, pokud by se každá jiná osoba v postavení poškozeného takto cítila.¹⁵⁹

V případě újmy na zdraví může vzniknout jak újma majetková, tak újma nemajetková. Za majetkovou újmu lze ve vztahu k poškozenému považovat ztrátu na výdělku nebo důchodu a účelné výdaje na léčení, v případě třetích osob pak náklady na výživu, účelné výdaje spojené s léčením poškozeného, náklady vynaložené na pohřeb poškozeného a náklady na zajištění dříve bezplatně konané práce poškozeným v domácnosti nebo v závodu. Pod nemajetkovou újmu je třeba ve vztahu k poškozenému zahrnout ztížení společenského uplatnění, vytrpěné

¹⁵⁶ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 101.

¹⁵⁷ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 26.

¹⁵⁸ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 26.

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 8949/2014.

bolesti a další nemajetkové újmy ve smyslu ustanovení § 2958 NOZ a v případě třetích osob duševní útrapy manžela, rodiče, dítěte, nebo jiné osoby blízké poškozeného při jeho usmrcení nebo zvláště závažného poškození jeho zdraví ve smyslu ustanovení § 2959 NOZ.

Pro zodpovězení otázky, v jakém pojetí je nemajetková újma na zdraví v režimu odpovědnosti státu chápána, je třeba uvést následující. Podle zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, byly nároky na náhradu za ztížení společenského uplatnění a bolestné, jakož i nároky na odškodnění újmy spojené s úmrtím osoby blízké, v zásadě chápány, z hlediska jejich promlčení, jako nároky na náhradu škody, neboli majetkové újmy. Příčinou chápání uvedených nároků jako nároků na náhradu škody byla ta skutečnost, že tehdejší právo nerozlišovalo u újmy na zdraví mezi nároky na náhradu újmy majetkové a nároky na náhradu újmy nemajetkové. Změnu přinesla až rekodifikace soukromého práva a zákon č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník, který již nároky na náhradu škody a náhradu nemajetkové újmy explicitně rozeznává. S ohledem na historické pojetí se při odškodňování nemajetkové újmy na zdraví v režimu OdpŠk však i nadále postupuje jako při odškodňování materiální škody.¹⁶⁰

Aby byl zákonný předpoklad vzniku újmy splněn, musí újma existovat nejpozději v době, kdy o ni rozhoduje soud. Neexistuje-li újma v době rozhodování soudu o uplatněném nároku na její náhradu, byl nárok uplatněn předčasně, což má za následek zamítnutí žaloby tzv. pro tentokrát.¹⁶¹

Tím, koho zatěžuje povinnost tvrzení, jakož i břemeno důkazní, k prokázání existence a výše (intenzity) újmy způsobené státem, je poškozený, a to jak v rámci mimosoudního projednání uplatněného nároku, tak rovněž i v rámci případného soudního řízení.¹⁶² Uvedené platí jak pro újmu majetkovou, tak pro újmu nemajetkovou. Jediná situace, kdy se nemajetková újma na straně poškozeného presumuje, je případ nesprávného úředního postupu spočívajícího v nepřiměřené délce řízení. V případě nemajetkové újmy způsobené při výkonu veřejné moci z ostatních odpovědnostních titulů je na poškozeném, aby prokázal její vznik a intenzitu. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší soud, když ve svém rozsudku ze dne 3.

¹⁶⁰ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 20-21.

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1391/2013.

¹⁶² MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 102.

7. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4280/2011, konstatoval, že je třeba, aby skutečnosti ohledně vzniku či intenzity nemajetkové újmy tvrdila a prokazovala osoba poškozená. Obdobně tak má v řízení činit při popírání tvrzení o obvyklém postižení nebo v případě uplatnění individuálních důvodů pro nepřiznání či snížení požadovaného zadostiučinění strana žalovaná, tedy stát.¹⁶³

3.2.3. Příčinná souvislost

Příčinná souvislost, *kauzální nexus*, mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem újmy je třetím zákonným předpokladem pro založení povinnosti státu plnit za škodu či jinou újmu. Kauzální nexus je jevem objektivním a není dán subjektivní stránkou jednání. Podrobně je problematika příčinné souvislosti zkoumána zejména naukou a judikaturou v oblasti trestního práva, a to především v souvislosti s naplněním objektivní stránky skutkové podstaty. Příčinná souvislost v trestním právu má však širší význam, a to např. i pro posouzení zániku trestnosti přípravy a pokusu, okolností vylučujících protiprávnost a jiných institutů. Celá škála poznatků a závěrů, které jsou zde uplatňovány, je tak použitelná i při řešení problematiky náhrady škody v civilním právu.¹⁶⁴

Zjištění příčinné souvislosti probíhá ve dvou krocích. Prvním krokem je zjištění faktické (neboli přírodní) kauzality a tím druhým je zjištění kauzality právní.

Faktická kauzalita spočívá v určení možných příčin vzniku škody na základě obecné zkušenosti. Východiskem pro její posouzení je tzv. teorie podmínky (*conditio sine qua non*), při které se zkoumá, zda je předpokládaná okolnost podmínkou vzniku újmy, tedy zda by bez ní újma nevznikla vůbec nebo by k ní nedošlo způsobem, jakým k ní došlo. Pokud si lze odmyslet předpokládanou příčinu a v důsledku toho zanikne rovněž i její následek, tj. škoda, není možné předpokládanou příčinu považovat za příčinu škody. Teorie podmínky tak poskytuje odpověď na otázku, které skutečnosti byly faktickou příčinou vzniku újmy. Pod pojem faktické příčinné souvislosti je dále řazena i tzv. psychická kauzalita, kdy dojde k působení na psychiku jiného, a tím současně i ke vzniku škody.

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 7. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4280/2011.

¹⁶⁴ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 123.

Pro zjištění právní kauzality je východiskem tzv. teorie adekvátní příčinné souvislosti a tzv. teorie ochranného účelu normy. Účelem teorie adekvátní příčinné souvislosti je omezení náhrady škody pouze na takové následky, které byly pro škůdce předvídatelné, tj. zamezit vzniku povinnosti nahradit škodu tam, kde škoda sestává z následků zcela nepředvídatelných. Teorie ochranného účelu normy pomáhá nalezení právně relevantní příčinné souvislosti v případě, kdy škoda vznikla právě porušením ochranného účelu normy. K tomu dojde v situaci, kdy má ochranná norma za cíl chránit před vznikem škody určitého druhu (věcná oblast ochrany), určitým způsobem (modální oblast ochrany) a u osoby, jež má ochranná norma chránit (osobní oblast ochrany). Pokud ochranný účel normy nelze zjistit, je třeba vycházet toliko z teorie adekvátní příčinné souvislosti.¹⁶⁵

K teorii adekvátní příčinné souvislosti a k teorii ochranného účelu normy se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/2005, ve kterém konstatoval: „*Základní obsahovou náležitostí odůvodnění rozhodnutí o příčinné souvislosti tak musí být úvaha o kritériích, kterými se odlišují právně podstatné příčiny od příčin právně nepodstatných, a aplikace těchto kritérií na konkrétní případ. Řešení této otázky přináší jednak teorie ochranného účelu a jednak teorie adekvátnosti kausálního nexu. Je-li možné zjistit rozsah ochranného účelu, je třeba postupovat podle teorie ochranného účelu, nelze-li jej konkrétně určit, pak je nutno postupovat v souladu s teorií adekvátnosti kausálního nexu.*“¹⁶⁶

Příčinou újmy může být toliko ta skutečnost, bez jejíž existence by škodný následek nevznikl. Příčina přitom nemusí být jediná, nýbrž postačí, jde-li o jednu z příčin, jež participuje na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde, a to o příčinu podstatnou. Existuje-li příčin více, působí z časového hlediska buďto souběžně nebo následně, aniž by se vzájemně časově překrývaly. V případě následného působení je pro existenci příčinné souvislosti nezbytné, aby řetězec postupně nastupujících příčin a důsledků byl ve vztahu ke vzniku újmy propojen do té míry, že již působením prvotní příčiny může být dovozována věcná souvislost se vznikem škodlivého následku.¹⁶⁷

¹⁶⁵ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 74-77.

¹⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/2005.

¹⁶⁷ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 68-69.

Určení existence či neexistence příčinné souvislosti v případě odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím se může na první pohled zdát poměrně jednoduché. V praxi však bývá situace mnohdy komplikovanější a podstatné je vždy nahlížet na věc komplexně. Pro posouzení musí existovat dvě uvedené podmínky, tedy nezákonné rozhodnutí a vzniklá újma, teprve následně lze kauzální nexus zkoumat. Chybí-li některá ze dvou uvedených podmínek, logicky se příčinnou souvislostí vůbec zabývat nelze. Příčinná souvislost se však dále nezkoumá ani v jiných případech, kdy absentuje některá z dalších zákonných podmínek. Jako příklad lze uvést, že dle ustanovení § 8 odst. 3 OdpŠk lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat, využil-li poškozený příslušných procesních prostředků k ochraně svých práv, ledaže tu jsou okolnosti hodné zvláštního zřetele (např. nesprávné poučení ze strany právního zástupce). Pokud nebyla existence takové okolnosti prokázána, není již třeba zkoumat, zda mezi rozhodnutím a škodou existuje příčinná souvislost.

Příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a vzniklou újmou musí být prokázána najisto a bez pochyb. Nepostačuje tak jen pravděpodobnost či tvrzení. Důkazní břemeno v souvislosti s existencí kauzálního nexu leží opět zásadně na poškozeném.¹⁶⁸

¹⁶⁸ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 130-132.

4. Uplatnění nároku na náhradu újmy

V následující kapitole bude podrobně pojednáno o mimosoudním projednání nároku na náhradu újmy, které je v případech, kdy za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci odpovídá stát, povinné, o uplatnění nároku na náhradu újmy u soudu a o promlčení nároků.

Je třeba podotknout, že nárok na náhradu újmy může být vůči státu úspěšně uplatněn pouze tehdy, nemůže-li poškozený dosáhnout uspokojení své pohledávky vůči dlužníku, který je povinen plnit. Uvedené se vztahuje k nároku poškozeného vůči dlužníku vyplývajícímu ze smluvního závazku, bezdůvodného obohacení nebo náhrady škody. Stát figuruje v pozici tzv. posledního dlužníka, a újma proto ve vztahu k němu vzniká až ve chvíli, kdy posledním dlužníkem opravdu je.¹⁶⁹

4.1. Mimosoudní projednání nároku na náhradu újmy

Mimosoudní projednání nároku na náhradu újmy si klade za cíl předejít zbytečným soudním sporům. Proto zákonodárce v případě odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci zakotvuje povinnost předběžného projednání nároku. Smyslem mimosoudního projednání je (pokud možno) rychle a neformálně identifikovat nároky nesporné povahy a tyto uspokojit, aniž by poškození museli věc řešit soudní cestou. Takové řešení má být pro poškozené výhodnější a levnější než přímé uplatnění nároku na náhradu způsobené škody u soudu, přičemž benefit levnějšího řešení má svědčit i státu.¹⁷⁰

Předběžné projednání je ve smyslu ustanovení § 14 odst. 3 OdpŠk podmínkou pro případné podání žaloby. Soud musí tuto podmínku zkoumat, a není-li splněna, vyzve žalobce k jejímu splnění. V případě, že žalobce této výzvě nevyhoví, soud řízení zastaví. Dojde-li však k situaci, kdy soud splnění podmínky předběžného projednání nároku přehlédne, a z postoje žalované je zjevné, že nárok uspokojit nehodlá, není třeba na splnění podmínky dále setrávat.¹⁷¹

Žádost o předběžné projednání nároku se uplatňuje u úřadu uvedeného v ustanovení § 6 OdpŠk. O jaké konkrétní úřady se jedná, již bylo výše vymezeno v podkapitole věnující se povinnému subjektu v odpovědnostním vztahu. Případný

¹⁶⁹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 15.

¹⁷⁰ MATEŠ, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 133.

¹⁷¹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 350-351.

omyl poškozeného ve volbě úřadu, který jedná jménem státu, nemá žádné negativní důsledky. Ustanovení § 14 odst. 2 OdpŠk totiž zakotvuje, že byl-li nárok uplatněn u úřadu, který není příslušný, postoupí tento úřad žádost poškozeného příslušnému úřadu, přičemž účinky předběžného uplatnění jsou v tomto případě zachovány.

Zákonodárce náležitosti kladené na obsah žádosti nevynechává, a je tak třeba vycházet z toho, že z podání musí být patrné skutkové vyličení důvodů uplatnění nároku, tj. označení nezákonného rozhodnutí, specifikace způsobené újmy a tvrzení o vztahu kauzálního nexu. Poškozený rovněž musí vyčíslit výši náhrady škody, konkrétně musí uvést, jakou částku požaduje. Pokud nároků požaduje více, je třeba každý zvlášť specifikovat a vyčíslit požadovanou částku za každý nárok samostatně. Poškozený však není povinen svůj nárok právně kvalifikovat a podřazovat jej pod příslušná ustanovení OdpŠk.¹⁷²

Mimosoudní projednání nároku u příslušného úřadu započne dnem, kdy je úřadu doručena žádost. Po procesní stránce není předběžné projednání nároku nikterak upraveno, vychází toliko z vnitřních předpisů konkrétních ústředních správních úřadů (tzn. spisové a jiné řády, vnitřní předpisy o oběhu účetních dokladů a podkladových oprávněních apod.) a administrativní praxe. Samotné mimosoudní projednání nároku lze rozdělit do několika fází.

Nejprve je třeba posoudit, zda doručená písemnost skutečně představuje žádost o náhradu újmy a je-li předmětný úřad příslušný k jejímu projednání. Následuje předání žádosti konkrétní oprávněné úřední osobě, která žádost analyzuje z hlediska tvrzeného právního titulu a obsahu žádosti o náhradu újmy, přičemž pozornost je věnována zejména úplnosti tvrzení a kompletnosti dokladů sloužících k prokázání tvrzení. Pokud některá tvrzení či doklady absentují, je namístě, aby byl žadatel vyzván k doplnění žádosti, vplyne-li z prvotního šetření taková potřeba. Nezbytné je rovněž doručit potvrzení žadateli, že úřad žádost přijal a pod jakou spisovou značkou ji vede. Současně je třeba vyhodnotit, jaké podklady k právnímu a skutkovému posouzení žádosti bude třeba vyžádat od orgánů vykonávajících veřejnou moc, jejichž pochybení je v žádosti tvrzeno.

S pomocí vyžádaného spisového materiálu od příslušných orgánů následuje ověření prezentovaných tvrzení o existenci odpovědnostního titulu a případně i

¹⁷² VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 181.

vzniku a výši újmy. Zároveň je vhodné příslušnému orgánu, popř. dotčené úřední osobě, zaslat výzvu k vyjádření stran tvrzení poškozeného o škodní události, ke které mělo dojít v důsledku jeho/její činnosti. Nutno podotknout, že zákonodárce v OdpŠk nestanovuje povinnost příslušných orgánů s ústředním správním úřadem spolupracovat, proto je třeba ji dovozovat z nadřízeného postavení ústředního správního úřadu v hierarchii státní správy, případně ze zvláštních právních předpisů. Vzhledem ke skutečnosti, že další postup v mimosoudním projednání nároku je zpravidla vázán na doručení podkladů pro jeho šetření, není možné doručené žádosti vyřizovat v pořadí podle data jejich nápadu, ale dle dostupnosti podkladů a časové vytíženosti konkrétního úředníka.¹⁷³

Po shromáždění potřebných podkladových materiálů provede oprávněná úřední osoba jejich důkladný rozbor. Po právní i skutkové stránce zhodnotí existenci všech tří složek odpovědnostního vztahu zakládající delikt ní závazek státu, tedy existenci nezákonného rozhodnutí, vznik újmy a příčinnou souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a vzniklou újmou. Následně navrhne způsob řešení uplatněného nároku a tento předloží ke schválení svým nadřízeným v souladu s vnitřními normami konkrétního ústředního správního úřadu.

Jednotlivé ústřední správní úřady mají poněkud rozličná řešení, jak po formální stránce přistupují k akceptaci uplatněného nároku na náhradu újmy. Ministerstvo spravedlnosti například žadateli s nezbytným odůvodněním sdělí, že jím uplatněný nárok zcela nebo zčásti uznává a zároveň dá pokyn k tomu, aby přiznaná částka odškodnění byla poukázána na žadatelem určené platební místo. Naproti tomu Ministerstvo vnitra se žadateli uzavírá mimosoudní dohody o narovnání.

Výsledkem mimosoudního projednání nároku na náhradu újmy je listina, prostřednictvím které je postoj státu k uplatněnému nároku sdělován, označená jako stanovisko.¹⁷⁴ Stanovisko není rozhodnutím a nelze se proti němu bránit právní cestou. Mimosoudní projednání nároku u příslušného ústředního správního úřadu

¹⁷³ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 138-139.

¹⁷⁴ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 140-141.

není správním řízením a nevztahují se tak na něj ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.¹⁷⁵

Zákonodárce výslovnou lhůtu pro délku mimosoudního projednání nároku nestanovuje, avšak fakticky platí a z dikce ustanovení § 15 odst. 2 OdpŠk vyplývá, že stát by měl uplatněný nárok projednat během šesti měsíců. Sankcí pro stát za překročení této lhůty je následné riziko soudního sporu a s ním spojená povinnost hradit náklady právního zastoupení žalobce v případě procesního neúspěchu státu a rovněž vznik povinnosti hradit žalobci též úroky z prodlení.¹⁷⁶

S ohledem na výše uvedené je nyní vhodné zhodnotit záměry zákonodárce učinit z mimosoudního projednání nároku rychlé a levné řešení pro obě strany. Co se týče záměru rychlosti, tento je poněkud diskutabilní. V současné době se ve většině případů o rychlé řešení dané věci zdaleka nejedná. Z aktuálního závěru Nejvyššího kontrolního úřadu vyplývá, že 49% žádostí o odškodnění Ministerstvo spravedlnosti vypořádalo až po uplynutí šestiměsíční lhůty. Prvotní šetření ve věci bylo po šestiměsíční lhůtě provedeno u 35% žádostí, přičemž u 32% žádostí až po podání žaloby žalobcem. Předmětem kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu bylo období od roku 2016 do roku 2021. Kontrolní vzorek představovalo 457 vybraných spisů. Skutečný počet žádostí, které Ministerstvo spravedlnosti za toto období vypořádalo, činí 20 424 žádostí, a na odškodnění za dané období Ministerstvo spravedlnosti vynaložilo 1,6 mld. Kč. Příčiny nedodržení zákonné lhůty pro předběžné projednání nároku spatřuje Nejvyšší kontrolní úřad především v pozdním provedení prvního úkonu ve věci. S tímto závěrem autorka práce nesouhlasí a vzhledem k praxi se domnívá, že nedodržení zákonné lhůty je způsobeno zejména velkým počtem doručených žádostí na malé množství úředních osob, který tyto žádosti vyřizují. Co se týče záměru levného řešení, pro poškozené se o ekonomičtější řešení může jednat, neboť podání žádosti není nikterak zpoplatněno. Avšak v případě, že je poškozený právně zastoupen, nemá na náhradu nákladů právního zastoupení spojených s uplatněním žádosti o mimosoudní projednání u ústředního správního úřadu nárok, jelikož tento zákonodárce explicitně vylučuje. Za situace, kdy má poškozený svého právního zástupce, tak o ekonomičtější řešení hovořit nelze. V případě státu by se o levnější řešení rovněž

¹⁷⁵ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 350-351.

¹⁷⁶ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 140.

jednalo, pokud by žádosti projednal v šestiměsíční lhůtě. Z předmětného závěru Nejvyššího kontrolního úřadu současně vyplynulo, že Ministerstvo spravedlnosti za uvedené období vynaložilo 703 000 Kč na úhradu úroků z prodlení a nákladů řízení před soudy v případech, kdy nárok poškozeného nevypořádalo v zákonné lhůtě.¹⁷⁷

4.2. Uplatnění nároku na náhradu újmy u soudu

Možnost poškozeného uplatnit nárok na náhradu újmy žalobou u soudu nastává marným uplynutím šestiměsíční lhůty běžící od uplatnění nároku u ústředního správního úřadu. Byla-li žaloba podána dříve, bude se jednat o překážku rozhodnutí ve věci samé, avšak o překážku odstranitelnou, a řízení se tak v souladu s ustanovením § 104 odst. 2 OSŘ zpravidla přeruší.¹⁷⁸

Řízení bylo podle právní úpravy účinné do 31. 8. 2011 osvobozeno od soudních poplatků. I po proběhlé novele zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, provedené zákonem č. 218/2011 Sb., zůstala oblast sporů o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci osvobozena. Následně však zákonem č. 296/2017 Sb., kterým se změnil zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, a některé další zákony, bylo řízení o náhradě újmy způsobené výkonem veřejné moci s účinností od 30. 9. 2017 zpoplatněno. Do přílohy sazebníku poplatků k zákonu č. 549/199 Sb. byla vložena nová položka 8a, podle které za návrh na zahájení řízení o náhradě škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem činí výše soudního poplatku 2 000 Kč.¹⁷⁹

Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o občanskoprávní odpovědnostní vztah, rozhodují v těchto věcech soudy v občanském soudním řízení, nikoliv soudy ve správním soudnictví.¹⁸⁰ Věcně příslušným soudem k projednání věci v prvním stupni je dle ustanovení § 9 odst. 1 OSŘ okresní soud. Místně příslušným je dle ustanovení § 84 OSŘ obecný soud žalovaného. Směřuje-li žaloba proti státu, jde tak o okresní soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná podle

¹⁷⁷ Nejvyšší kontrolní úřad. *Kontrolní závěr z kontrolní akce 21/38*. [online]. [cit. 2022-11-10]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k21038.pdf>.

¹⁷⁸ MATEŠ, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 147.

¹⁷⁹ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 190.

¹⁸⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. Na 12/2005.

zvláštního právního předpisu, a nelze-li jej tímto způsobem určit, je příslušný soud, v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo (ustanovení § 85 odst. 5 OSŘ). Jedná-li jménem státu Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, je obecným soudem okresní soud, v jehož obvodu má sídlo územní pracoviště, které v řízení zabezpečuje činnost úřadu. Žalobce však disponuje možností využít příslušnost na výběr danou podle ustanovení § 87 odst. 1 písm. b) OSŘ. Žalobce má tak na výběr, zda žalobu adresuje obecnému soudu žalované nebo obecnému soudu, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody.

Žaloba musí obsahovat obecné náležitosti pro podání k soudu dle ustanovení § 42 odst. 4 OSŘ. Ze žaloby tak musí být zřejmé, kterému soudu je určena, kdo ji činí, které věci se týká a co sleduje. Rovněž musí být datována a žalobcem či jeho právním zástupcem podepsána. Žaloba musí dále obsahovat vyličení rozhodujících skutečností a označení důkazů.¹⁸¹

Jak již bylo uvedeno výše, soudní řízení o nároku na náhradu škody podle OdpŠk je řízením sporným a vymezení účastníků řízení se zakládá čistě procesním způsobem dle ustanovení § 90 OSŘ. Žalovaným je ten, koho žalobce v žalobě za žalovaného označil. Z označení žalovaného musí být zřejmé, kdo je účastníkem řízení, aby nebyla možná záměna s jinou osobou a aby s ním mohl soud jednat. Označení státu jakožto účastníka řízení musí obsahovat označení státu (Česká republika) a označení příslušné organizační složky, která jménem státu jedná. Pokud tak není učiněno, jedná se o vadu žaloby, kterou je soud povinen pokusit se odstranit postupem uvedeným v ustanovení § 43 OSŘ. Je třeba však odlišit situaci, kdy žalobce v žalobě namísto státu označí subjekt, který nemá způsobilost být účastníkem řízení, např. samostatnou organizační složku. V tomto případě se nejedná o vadu podání, ale o nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, a soud řízení zastaví. Naproti tomu pokud žalobce za žalovaného označí stát a organizační složku, která ovšem není podle právních předpisů příslušná za stát v dané věci vystupovat, nejedná se o nedostatek podmínky řízení ani o nedostatek žaloby. S ohledem na skutečnost, že se stát stal účastníkem řízení, a ustanovení § 21a odst. 1 OSŘ ve spojení s ustanovením § 6 OdpŠk kogentně stanovuje, kdo za něj v řízení před soudem vystupuje, je povinností soudu, aby v takovém případě

¹⁸¹ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 185-186.

jednal s příslušným úřadem. Případný omyl v organizační složce, se kterou by bylo i nadále jednáno, zakládá však vadu řízení, která by mohla mít vliv na správnost rozhodnutí.¹⁸²

Nárok uplatněný žalobou je charakterizován vylíčením skutkových okolností, kterými žalobce svůj nárok zdůvodňuje. Skutkovým základem vylíčeným v žalobě je pak ve spojitosti s žalobním petitum vymezen základ nároku uplatněného žalobou, který je současně předmětem řízení. Žalobce není však povinen uvádět příslušná ustanovení zákona nebo jiného právního předpisu, jimiž svůj nárok odůvodňuje. Případná právní kvalifikace pak pro soud není nikterak závazná, neboť právní posouzení věci podle předpisů hmotného práva náleží soudu.

Vylíčením rozhodujících skutečností v žalobě plní žalobce svoji povinnost tvrzení, kterou mu ukládá ustanovení § 101 odst. 1 písm. a) OSŘ, a označením důkazů povinnost uloženou na základě ustanovení § 101 odst. 1 písm. b) a ustanovení § 120 odst. 1 OSŘ. Rozhodujícími skutečnostmi je třeba rozumět takové údaje, které jsou nezbytné k tomu, aby bylo zřejmé, o čem a na jakém podkladu má soud rozhodnout. Zároveň v případě, že budou prokázány, umožňují žalobě vyhovět. V případě, že by žalobce neusnesl tyto procesní povinnosti, nastává jeho neúspěch ve sporu.¹⁸³

Rovněž i v případě soudního řízení je třeba, pokud žalobce požaduje více nároků, aby každý zvlášť specifikoval a uvedl, jaké odškodnění požaduje za tu kterou újmu. Pokud z žaloby není patrné, v jakém rozsahu se celkově požadovaná finanční částka vztahuje k jednotlivým nárokům, je žaloba v této části neurčitá a soud následně žalobce v souladu s ustanovením § 43 odst. 1 OSŘ vyzve k upřesnění žaloby. V případě, že by soud prvního stupně neučinil takovýto postup, jednalo by se o vadu řízení, která by mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

V případě, že je soudem shledáno splnění všech podmínek vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, rozhodne o formě a výši, v níž bude újma nahrazena. Shledá-li to soud účelným, může vydat i tzv. mezitímní rozsudek o základu věci, ve kterém rozhodne o posouzení všech otázek, které vyplývají z uplatněného nároku s výjimkou okolností, jež se týkají

¹⁸² VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 186-187.

¹⁸³ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 188.

pouze výše nároku. Soud mezitímním rozsudkem konstatuje, že je nárok dán zcela nebo zčásti a že o jeho výši a o náhradě nákladů řízení bude rozhodnuto v konečném rozhodnutí. V konečném rozhodnutí je následně pouze stanovena výše újmy.¹⁸⁴

4.3. Promlčení

Institut promlčení je neodmyslitelně spjat se zásadou právní jistoty a zásadou *vigilantibus iura* (práva náleží bdělým). Předmětem promlčení je vždy právo vyplývající z příslušného právního vztahu, jehož obsahem jsou konkrétní vymezená subjektivní oprávnění a povinnosti, a který existuje mezi určitými subjekty, tj. účastníky právního vztahu.¹⁸⁵ Promlčením se rozumí oslabení práva v důsledku jeho nevykonání v promlčecí lhůtě. Uplyne-li tato lhůta, ve které poškozený nevykonal svá práva, nastává nepříznivý důsledek v podobě zániku nároku (vynutitelnosti subjektivního práva), nikoliv však práva samotného. V takovémto případě se stává subjektivní právo tzv. naturální obligací, což znamená, že ten, kdo je nositelem povinnosti nárok plnit, může tak stále učinit, aniž by se oprávněný bezdůvodně obohatil, avšak orgány veřejné moci jej k tomu již nutit nemohou.¹⁸⁶

OdpŠk obsahuje zvláštní právní úpravu institutu promlčení, která se týká především počátku a délky lhůt, nemění ovšem nic na obecné podstatě promlčení obsažené v ustanovení § 609 a násl. NOZ. Ustanovení § 32 OdpŠk zakotvuje délku a počátek běhu promlčecích lhůt, ve které musejí být uplatněny nároky na náhradu majetkové či nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím. Promlčení práva na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření je upraveno samostatně, a to v ustanovení § 33 OdpŠk.

Ustanovení § 32 odst. 1 OdpŠk zakotvuje, že nárok na náhradu škody¹⁸⁷ se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Věta druhá ustanovení § 32 odst. 1 OdpŠk dále modifikuje podmínky počátku běhu lhůty v případě škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Počátek běhu subjektivní promlčecí lhůty je s ohledem na podmínku zrušení či změny

¹⁸⁴ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 189-192.

¹⁸⁵ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 377.

¹⁸⁶ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 165.

¹⁸⁷ V ustanovení § 32 odst. 1 OdpŠk zákonodárce hovoří toliko o škodě jakožto majetkové újmě a o újmě na zdraví.

rozhodnutí vázán na okamžik splnění této podmínky, a počíná tak běžet dnem, kdy bylo poškozenému zrušovací rozhodnutí doručeno, popř. oznámeno (např. vyhlášením).¹⁸⁸ Zrušovacím rozhodnutím je myšleno každé rozhodnutí, které zrušuje nebo mění, popř. popírá účinky vykonatelného, respektive pravomocného rozhodnutí pro jeho nezákonnost, jež je příčinnou vzniku škody.¹⁸⁹ Podmínky doručení či oznámení rozhodnutí poškozenému je třeba hledat v příslušných procesních předpisech. Přestože ustanovení § 32 odst. 1 OdpŠk explicitně nestanovuje jako podmínku pro začátek běhu promlčecí lhůty právní moc zrušovacího rozhodnutí, vyplývá tato z ustanovení § 8 OdpŠk. Promlčecí lhůta tedy může začít běžet nejdříve dnem následujícím po dni, kdy zrušující rozhodnutí nabylo právní moci.

Taktéž u škody způsobené nezákonným trestním stíháním, které je posuzováno podle úpravy o nezákonném rozhodnutí, se uplatní odsun počátku běhu subjektivní lhůty, a to k okamžiku, kdy obžalovanému (obviněnému) bylo doručeno rozhodnutí, jímž byl zproštěn obžaloby, nebo jímž bylo trestní stíhání zastaveno, popř. jímž byla věc postoupena jinému orgánu, a kdy zároveň takové rozhodnutí nabylo právní moci.¹⁹⁰

Objektivní promlčecí lhůtu pro případ škody¹⁹¹ způsobené nezákonným rozhodnutím upravuje ustanovení § 32 odst. 2 OdpŠk. Objektivní lhůta činí deset let a počíná běžet dnem, kdy bylo poškozenému doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, jímž byla škoda způsobena. Okamžik vzniku škody není dle dikce předmětného ustanovení pro počátek běhu promlčecí lhůty rozhodující. Logicky tak může vyvstat otázka, jak může být právo na náhradu škody promlčeno, pokud škoda doposud fakticky nevznikla. K tomuto se již vyjádřil Nejvyšší soud, který ve svém usnesení velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia konstatoval, že „z úpravy institutu promlčení v civilním právu je zřejmé, že se promlčuje právo. Pokud právo neexistuje, nemá se co promlčovat – nebo naopak, aby se právo mohlo promlčovat, musí existovat. Není proto možné, aby promlčecí lhůta počala plynout v době, kdy právo (dosud) neexistuje. Z toho důvodu je nutno

¹⁸⁸ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 380-381.

¹⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1769/2017.

¹⁹⁰ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 382.

¹⁹¹ V ustanovení § 32 odst. 2 OdpŠk zákonodárce hovoří toliko o škodě jakožto majetkové újmě. Újmu na zdraví explicitně vylučuje.

konstatovat, že čistě jazykový výklad § 22 odst. 2 zákona č. 58/1969 Sb. by vedl k závěru, který je v rozporu se smyslem a úpravou institutu promlčení, jak jej chápal § 106 odst. 2 obč. zák. a jak jej chápe i nový občanský zákoník – že se právo na náhradu škody nemůže promlčovat v době, kdy dosud nevznikla škoda, a tedy ani právo na její náhradu“. Následně tak dospěl k závěru, že „*doručení (oznámení) nezákonného rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda, v uvedeném ustanovení zahrnuje i vznik škody samé, neboť jen tak se právo na náhradu škody nepromlčí v důsledku uplynutí objektivní promlčecí lhůty dříve, než škoda vůbec vznikne“.* K uvedenému nutno podotknout, že současně Nejvyšší soud shledal, že „*právní úpravy zákona č. 82/1998 Sb. a zákona č. 58/1969 Sb. řeší posuzovanou otázku promlčení nároku na náhradu škody prakticky totozně, a právní závěry učiněné podle obou právních úprav by proto byly shodné“.*¹⁹² Není však vyloučeno, že objektivní promlčecí lhůta může uplynout dříve, než je rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno. Typicky tato situace může nastat v případě trestního stíhání. Uplatněná námitka promlčení před soudem nemusí být ovšem úspěšná z hlediska souladu s dobrými mravy. Na závěr je k ustanovení § 32 odst. 2 OdpŠk třeba dodat, že se netýká nároku na náhradu újmy na zdraví, pro které platí pouze lhůta subjektivní.

Komplexní úpravu běhu promlčecí lhůty u nároku na náhradu nemajetkové újmy představuje ustanovení § 32 odst. 3 OdpŠk. Tato se vztahuje rovněž i na náhradu nemajetkové újmy způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu či ochranném opatření. Subjektivní promlčecí lhůta činí šest měsíců a počíná běžet dnem, kdy se poškozený o vzniklé nemajetkové újmě dozvěděl. Je-li předpokladem pro uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy zrušení, změna či popření následků nezákonného rozhodnutí, začíná v souladu s větou druhou ustanovení § 32 odst. 1 OdpŠk běžet dnem, kdy zrušovací rozhodnutí nabylo právní moci. Objektivní promlčecí lhůta je desetiletá a počíná svůj běh ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. V případě nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím je za tento okamžikem považován den, kdy nastaly účinky nezákonného rozhodnutí a kdy vznikla újma.¹⁹³ Podle ustanovení § 32 odst. 3 OdpŠk se promlčuje rovněž i nárok na náhradu nemajetkové

¹⁹² Usnesení velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 4835/2014.

¹⁹³ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 328.

újmou osobní povahy, především v podobě konstatování porušení práva nebo omluvy.¹⁹⁴

Ústavní soud se již opakovaně zabýval otázkou, zda lze považovat délku promlčecí lhůty v případě nemajetkové újmy za ústavně komfortní, přičemž prozatím podané ústavní stížnosti z tohoto důvodu vždy odmítal pro zjevnou neopodstatněnost, neboť dospěl k závěru, že komentované ustanovení nezakládá nerovnost mezi jednotlivými poškozenými, bezdůvodně nepřivileguje stát a není projevem svévole zákonodárce, protože odchýlnou úpravu otázky promlčení dovoluje specifický charakter uplatňovaného nároku, přičemž stanovená promlčecí lhůta poskytuje dostatečný časový prostor k jeho uplatnění.¹⁹⁵

Speciální úpravu pro nárok na náhradu škody¹⁹⁶ způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření obsahuje ustanovení § 33 OdpŠk, dle kterého se nárok promlčí za dva roky ode dne, kdy nabylo právní moci zprošťující rozhodnutí, rozhodnutí, jímž bylo trestní řízení zastaveno, zrušující rozhodnutí, rozhodnutí, jímž byla věc postoupena jinému orgánu, nebo rozhodnutí odsuzující k mírnějšímu trestu. Zákonodárce tak stanovuje výlučně lhůtu objektivní. Předmětné ustanovení dopadá toliko na nároky na náhradu majetkové újmy a újmy na zdraví, nikoliv nemajetkové újmy. V případě škody na zdraví stojí česká právní úprava dlouhodobě na principu nepoužitelnosti objektivní promlčecí lhůty, jelikož nároky ze škody na zdraví mohou vznikat v průběhu dlouhého období po škodní události. Není proto možné, aby byly promlčeny v objektivní promlčecí lhůtě dříve, než vzniknou. Uvedené pojetí reflektuje úprava obsažená v ustanovení § 32 odst. 2 OdpŠk, nikoli však již ustanovení § 33 OdpŠk. Vzniklý rozpor tak bude vyřešen aplikací obecného principu nemožnosti počátku běhu promlčecí lhůty u nároku dosud nevzniklého. Promlčecí lhůta tak počne běžet okamžikem, kdy poškozenému újma vznikla, pakliže ke vzniku újmy došlo až po uplynutí dvou let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí vymezeného v ustanovení § 33 OdpŠk.¹⁹⁷

Zvláštní úpravou obsaženou v OdpŠk rovněž není dotčena obecná úprava běhu promlčecí lhůty zakotvená v ustanoveních § 645 – § 652 NOZ.

¹⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2387/2012.

¹⁹⁵ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 388.

¹⁹⁶ V ustanovení § 33 OdpŠk rovněž zákonodárce hovoří toliko o škodě jakožto majetkové újmě a o újmě na zdraví.

¹⁹⁷ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 337.

Uplatní-li poškozený v promlčecí lhůtě právo u soudu a je-li v zahájeném řízení řádně pokračováno, promlčecí lhůta od tohoto okamžiku po dobu řízení neběží a nastává tzv. stavení běhu promlčecí lhůty v souladu v s ustanovením § 648 NOZ. Takto je zajištěna nemožnost promlčení práva po dobu, ve které se poškozený domáhá svého práva před soudem.

Promlčecí lhůta taktéž neběží po dobu, kdy je věřiteli hrozbou bráněno právo uplatnit, přičemž hrozba nemusí pocházet od osoby dlužníka, a v případě, kdy věřitel právo neuplatnil, neboť byl osobou dlužníka nebo osobou dlužníku blízkou listivě uveden v omyl. Dále promlčecí lhůta neběží po dobu, dokud trvá vyšší moc, jež věřiteli v posledních šesti měsících promlčecí lhůty znemožnila právo uplatnit.

Ve shora uvedených případech stavení běhu promlčecí lhůty platí ve smyslu ustanovení § 652 NOZ, že pokud běh promlčecí lhůty po odpadnutí překážky pokračuje, neskončí promlčecí lhůta dříve než za šest měsíců ode dne, kdy začala znovu běžet.¹⁹⁸

Speciální případ stavení běhu promlčecí lhůty upravuje ustanovení § 35 odst. 1 OdpŠk ve vztahu k obligatornímu projednání nároku na náhradu škody u příslušného ústředního správního úřadu v případech, kdy za způsobenou škodu odpovídá stát. Promlčecí lhůta se v těchto případech staví po dobu faktického projednání nároku, tj. ode dne, kdy byl nárok na náhradu škody uplatněn, do skončení projednání, nejdéle však po dobu šesti měsíců. Prodloužení promlčecí lhůty obsažené v ustanovení § 652 NOZ se v případě vymezeném ustanovením § 35 OdpŠk neuplatní.

Vzhledem ke skutečnosti, že OdpŠk z hlediska promlčení neobsahuje úpravu o důsledku přiznání nároku na náhradu škody soudem či uznání dluhu dlužníkem, je třeba aplikovat ustanovení § 639 – § 641 NOZ. Přiznal-li tedy orgán veřejné moci pravomocným rozhodnutím poškozenému právo na náhradu škody nebo uznal-li dlužník svůj dluh, promlčí se práva za deset let ode dne, kdy mělo být dle rozhodnutí plněno nebo kdy k uznání dluhu došlo, popř. od doby, do které dlužník v uznání dluhu stanovil, že splní svůj dluh. Obdobně se aplikuje rovněž úprava nároku a běhu promlčecí lhůty obsažené v ustanovení § 653 NOZ, která

¹⁹⁸ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 377.

zakotvuje, že bylo-li právo již promlčeno a uznal-li dlužník svůj dluh, nárok se obnoví a počne běžet nová desetiletá promlčecí lhůta ode dne, kdy k uznání dluhu došlo, popř. za deset let od posledního dne doby pro splnění dluhu stanovené v uznání. Uvedené se vztahuje rovněž na případy, kdy bylo právo, ačkoliv již bylo promlčeno, přiznáno rozhodnutím soudu.¹⁹⁹

¹⁹⁹ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 377-378.

5. Způsob a rozsah náhrady újmy

Jak již bylo předestřeno výše, zákonodárce v textu zákona č. 82/1998 Sb. nikterak nereagoval na rekonfiguraci občanského práva a pojmoví užití v OdpŠk je tím pádem odlišné od terminologie užití v NOZ. Pojem „škoda“ užitý v OdpŠk zahrnuje rovněž újmu nemajetkovou.

V této kapitole bude následně zvláště pojednáno o způsobu a rozsahu náhrady újmy na jmění (škody) a způsobu a rozsahu náhrady nemajetkové újmy způsobených při výkonu veřejné moci. Vzhledem ke skutečnosti, že zákonodárce veškeré nároky související s újmou na zdraví chápe jakožto škodu, bude podkapitola pojednávající o újmě na zdraví zahrnuta v podkapitole způsobu a rozsahu náhrady újmy na jmění.

5.1. Způsob a rozsah náhrady újmy na jmění (škody)

Zákonodárce v ustanoveních § 27 – § 31 OdpŠk o způsobu a rozsahu náhrady škody nikterak vyčerpávajícím způsobem nepojednává. Je proto zapotřebí užití ustanovení § 2952 NOZ, které újmu na jmění rozlišuje na škodu skutečnou, tedy to, o co se majetek poškozeného následkem škodní události zmenšil, a ušlý zisk, jenž představuje přírůstek na jmění poškozeného, který následkem škodní události nenastal, avšak za obvyklého chodu věcí jej mohl poškozený očekávat.²⁰⁰ Škoda je vždy v penězích vyčíslitelná a v penězích nahraditelná.²⁰¹

Náhrada skutečné škody a ušlého zisku v českém právním řádu stojí na principu plné reparační v rozsahu, ve kterém se újma projevila v majetkové sféře poškozeného.²⁰²

V souladu s ustanovením § 2955 NOZ je soudu s ohledem na konkrétní okolnosti umožněno spravedlivě uvážit výši škody na jmění, nelze-li ji určit přesně. Toto předmětné ustanovení tak bude aplikováno zejména v případech, kdy výši náhrady škody nelze určit z objektivních důvodů, např. ztráty účetních dokladů působením vyšší moci apod.²⁰³

²⁰⁰ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 101.

²⁰¹ ELISCHER, David a kol. *Náhrada majetkové a nemajetkové újmy podle občanského zákoníku, zákoníku práce, v oblasti průmyslového vlastnictví a podle autorského zákona. Praktická příručka*. Praha: Leges, 2020. s. 141.

²⁰² TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Deliktní právo*. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 112.

²⁰³ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 101.

Nutno připomenout, že všechna ustanovení OdpŠk vymežující rozsah náhrady škody jsou ve vztahu speciality k NOZ. Pokud OdpŠk nestanoví něco jiného, užije obecných ustanovení NOZ.²⁰⁴

5.1.1. Skutečná škoda

Skutečná škoda představuje především zmenšení hmotného majetku poškozeného zničením, znehodnocením, poškozením nebo ztrátou věci. Zajímavou eventualitu skutečné škody představuje vznik dluhu, neboť podle ustanovení § 2894 odst. 1 NOZ zahrnuje povinnost nahradit újmu jinému vždy náhradu újmy na jmění (škody). Přičemž jmění tvoří dle ustanovení § 495 NOZ souhrn majetku osoby (aktiv) i jejích dluhů (pasiv). Poškozený tak může žádat, aby jej v rámci náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci škůdce zprostil dluhu, který jeho vinou nastal.²⁰⁵

Skutečná škoda spočívá rovněž i ve vedlejších účelných výdajích, které s jejím vznikem souvisejí. Mezi ně lze zařadit náklady na odvrácení škody, na zjištění rozsahu a výše škody a na odstranění (trvalé či dočasné) škodlivého následku.²⁰⁶ Skutečná škoda dále zahrnuje taktéž tzv. marně vynaložené náklady, které by poškozený vynaložil i bez škodní události, ale právě v jejím důsledku nemohl určitých majetkových práv, na něž byly náklady vynaloženy, užívat. Škoda může spočívat i v tom, že v důsledku škodní události došlo k zániku majetkového práva bez jeho uspokojení či ke znemožnění výkonu majetkového práva.²⁰⁷

V případě náhrady skutečné škody je třeba nejprve zhodnotit, zda se majetek poškozeného opravdu zmenšil. Škodu totiž nepředstavuje snížení časové ceny věci, neboť příčinou úbytku majetkové hodnoty je toliko plynutí času a nikoliv jiná škodní událost. Obdobně škodu nepředstavuje ani vliv inflace na hodnotu peněžité pohledávky. Judikatura dále dovodila, že nárok na odškodnění nevzniká ani v případě vlivu kursového rizika na částku zajištěnou poškozenému orgány českého státu v cizí měně, která byla navrácena za účinnosti odlišného směnného kursu cizí měny k české koruně. Nárok na náhradu úroků z prodlení nevzniká v situacích, kdy

²⁰⁴ Ustanovení § 26 zákona č. 82/1998 Sb.

²⁰⁵ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 101.

²⁰⁶ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 3.

²⁰⁷ ELISCHER, David a kol. *Náhrada majetkové a nemajetkové újmy podle občanského zákoníku, zákoníku práce, v oblasti průmyslového vlastnictví a podle autorského zákona. Praktická příručka*. Praha: Leges, 2020. s. 141.

orgánu státu žádné konkrétní rozhodnutí nebo právní předpis neukládá vydat poškozenému zajištěné majetkové hodnoty ke konkrétnímu datu.

Primárním způsobem náhrady škody by mělo být v souladu s NOZ uvedení do předešlého stavu (*restitutio in integrum*), avšak závazek státu z deliktního výkonu veřejné moci tímto způsobem zpravidla nahradit nelze. Nejčastějším způsobem tak s ohledem na povahu skutečné škody bude náhrada peněžní.²⁰⁸

Pro stanovení konkrétní výše skutečné škody je následně nezbytné zajistit její objektivní vyjádřitelnost. Vyjádření probíhá v peněžní podobě, přičemž ocenění se provádí na základě tzv. ceny obvyklé. Při určování výše náhrady škody užívá český právní řád tzv. diferenční metodu. Tato vychází ze dvou rozdílných situací. Za prvé ze situace reálné, ve které se poškozený aktuálně nachází poté, co došlo k zásahu do jeho jmění. Za druhé ze situace hypotetické, tedy takové, v jaké by se poškozený nacházel, pokud by ke škodní události nedošlo. Uvedené dvě situace jsou následně srovnávány a je posuzováno, zda mezi nimi vznikl rozdíl. Tento rozdíl může představovat buď zmenšení majetkové hodnoty, nebo vznik škody na majetku, který je způsobilý náhrady.²⁰⁹

Výše peněžité náhrady by tak zásadně měla odpovídat částce, kterou je třeba vynaložit na obnovení stavu majetku poškozeného v porovnání s dobou před vznikem škody.²¹⁰

S výjimkou nákladů řízení, o kterých bude pojednáno v následující podkapitole této rigorózní práce, zákonodárce v textu OdpŠk o způsobu a rozsahu náhrady škody nehovoří. Je tak třeba subsidiárně užít příslušná ustanovení NOZ, včetně takových, která upravují například povinnost škůdce nahradit cenu zvláštní obliby, byla-li věc poškozeného zničena státním orgánem svévolně, čímž je třeba rozumět bez právního titulu.²¹¹

5.1.1.1. Náklady řízení jako skutečná škoda

Škoda skutečná, za kterou stát při výkonu veřejné moci odpovídá, může rovněž spočívat v nákladech řízení, které jsou v důsledku nezákonného rozhodnutí vynaloženy marně. Ve vztahu k nákladům řízení, včetně nákladů právního

²⁰⁸ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 105-107.

²⁰⁹ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Deliktní právo*. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 112.

²¹⁰ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 22.

²¹¹ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 107.

zastoupení, obsahuje OdpŠk zvláštní úpravu, která je speciální povahy. Dle ustanovení § 31 OdpŠk zahrnuje náhrada škody rovněž náhradu nákladů řízení, které poškozený účelně vynaložil na zrušení či změnu nezákonného rozhodnutí.²¹²

Co lze zařadit pod pojem náklady řízení, je vždy odvislé od jejich definice v procesním předpisu, podle kterého bylo vedeno řízení, v němž došlo k vydání nezákonného rozhodnutí.

V občanském soudním řízení jsou náklady řízení ve smyslu ustanovení § 137 OSŘ zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně soudního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné, náhrada za daň z přidané hodnoty, odměna za zastupování a odměna pro mediátora podle zákona č. 202/2012 Sb., o mediaci, za první setkání s mediátorem nařízené soudem ve smyslu ustanovení § 100 odst. 2 OSŘ. Totožná definice nákladů řízení se užije i pro řízení podle ZŘS.

V soudním řízení správním představují v souladu s ustanovením § 57 odst. 1 SŘS náklady řízení především hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatky, ušlý výdělek účastníků a jejich zástupců, náklady spojené s dokazováním, odměna zástupce, jeho hotové výdaje a tlumočné. Ustanovení § 57 odst. 2 SŘS dodává, že je-li zástupcem účastníka advokát, který je plátcem daně, patří k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá příslušné sazbě daně.

Náklady nezbytné k provedení trestního řízení, včetně řízení vykonávacího, nese stát. Stát však nenese vlastní náklady obviněného, zúčastněné osoby a poškozeného, ani náklady způsobené zvolením obhájce a zmocněnce. Uvedené neplatí v případě nákladů na nutnou obhajobu. Byl-li obžalovaný pravomocně uznán vinným, je povinen nahradit státu náklady specifikované v ustanovení § 152 odst. 1 TR.

Ve správním řízení jsou ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 SŘ náklady řízení zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování.²¹³

²¹² MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 107.

²¹³ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 33-34.

Je nezbytné podotknout, že náhradu nákladů řízení může poškozený uplatnit pouze tehdy, jestliže neměl možnost takto učinit na základě procesních předpisů v průběhu řízení. Jsou tím míněna zejména řízení, ve kterých procesní předpisy s náhradou nákladů typicky nepočítají, jako je tomu např. u řízení nesporných dle ZŘS.

V praxi představují podstatnou část celkově propláceného odškodnění náklady právního zastoupení. Výše nahrazované škody v podobě nákladů právního zastoupení ovšem musí splňovat kritérium účelnosti a nesmí přesáhnout výši mimosmluvní odměny podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále také jen „advokátní tarif“). Princip plné reparace náhrady škody je tak v tomto případě prolomen. Ústavností tohoto omezení se již opakovaně zabýval Ústavní soud. Vždy však dospěl k závěru, že z hlediska právní jistoty je ústavně konformní za účelně vynaložené náklady zastoupení považovat ty, jež jsou stanoveny zvláštním právním předpisem. Autorka této práce souhlasí se závěrem, že nelze nahrazovat výši smluvní odměny, avšak za velmi problematické považuje skutečnost, že sazby mimosmluvní odměny dle advokátního tarifu v průběhu let od jeho účinnosti takřka měněny nebyly nebo ve velmi malé míře.

Jako příklad srovnání lze uvést ustanovení § 7 advokátního tarifu, které určuje sazbu mimosmluvní odměny. Dle toho předmětného ustanovení ve znění účinném od 1. 7. 1996 do 30. 9. 1997 činila sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby z tarifní hodnoty do 500 Kč výši 250 Kč, dle současného znění účinného od 1. 1. 2022 činí sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby z tarifní hodnoty do 500 Kč výši 300 Kč.²¹⁴ Ani v případě navýšení tarifní hodnoty nedošlo k podstatnému zvýšení. Ve znění účinném od 1. 7. 1996 do 30. 9. 1997 v případě tarifní hodnoty přes 5 000 Kč do 10 000 Kč činila sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby výši 1 000 Kč. Dle současného znění účinného od 1. 1. 2022 činí sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby z tarifní hodnoty přes 5 000 Kč do 10 000 Kč výši 1 500 Kč. V případě tarifní hodnoty přes 10 000 Kč do 200 000 Kč činila ve znění účinném od 1. 7. 1996 do 30. 9. 1997 sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby výši 1 000

²¹⁴ Ustanovení § 7 zákona č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném od 1. 7. 1996 do 30. 9. 1997 a ustanovení § 7 zákona č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném od 1. 1. 2022.

Kč a 25 Kč za každých započatých 1 000 Kč, o které hodnota převyšuje 10 000 Kč, dle současného znění sazba činí 1 500 Kč a 40 Kč za každých započatých 1 000 Kč, o které hodnota převyšuje 10 000 Kč.²¹⁵ Tato nepatrná změna ustanovení § 7 advokátního tarifu proběhla vyhláškou č. 276/2006 Sb. Od roku 2006 tedy sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby podle tarifních hodnot nebyla novelizována. Tuto skutečnost tak autorka práce považuje za značně problematickou.

Dle článku publikovaného roku 2016 užívala v této době smluvní odměnu polovina advokátů.²¹⁶ Autorka práce zastává názor, že v současné době je užívání smluvní odměny mnohem čtenější. Náklady, které poškození skutečně uhradí advokátovi na základě sjednané smluvní odměny tak mnohdy převyšují přiznaný nárok v podobě nákladů právního zastoupení podle advokátního tarifu o velmi vysoké částky, často se jedná o řády deseti tisíců korun českých, ve výjimečných případech i o sta tisíce korun českých.

Nutno podotknout, že zákon č. 58/1969 Sb. výši omezení přiznaných náhrad nákladů právního zastoupení nezakotvoval a bylo tak možné přiznat výši skutečné neboli smluvní odměny.²¹⁷

Jak již bylo zmíněno výše, požadované náklady řízení na zrušení či změnu nezákonného rozhodnutí musí být poškozeným vynaloženy účelně. Ke kritériu účelnosti nákladů právního zastoupení se již opakovaně vyjadřovala judikatura. Dle závěru Nejvyššího soudu se o účelně vynaložené náklady právního zastoupení nejedná tehdy, jestliže zastoupení nesleduje svůj hlavní účel, tj. poskytování ochrany porušeným nebo ohroženým skutečným subjektivním právům a právem chráněným zájmům.²¹⁸ Naopak ve prospěch účelnosti se Nejvyšší soud vyjádřil tak, že nelze říci, že náklady obhajoby v trestní věci byly vynaloženy zbytečně, jestliže ke zproštění obžaloby došlo z jiných důvodů, než pro které je navrhoval obhájce obviněného.²¹⁹ Poškozený může žádat náhradu nákladů právního zastoupení i za

²¹⁵ Ustanovení § 7 zákona č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném od 1. 7. 1996 do 30. 9. 1997 a ustanovení § 7 zákona č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném od 1. 1. 2022.

²¹⁶ KOVÁŘOVÁ, Daniela. Smluvní odměna advokáta pod drobnohledem. *Právní rádce*. 2016, č. 3, s. 64.

²¹⁷ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 108.

²¹⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 2. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3190/2014.

²¹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4870/2014.

druhého obhájce. Náklady obhajoby v trestním řízení, které neskončilo pravomocným odsuzujícím rozsudkem, nelze odeprít poškozenému s ohledem na účelnost toliko z důvodu, že se jedná o náklady vynaložené na obhajobu druhým obhájcem poškozeného.²²⁰ Rovněž i v případě konkrétních požadovaných úkonů učinila judikatura závěry. Dle Ústavního soudu je u dalších porad přesahujících jednu hodinu třeba poměřovat celkový počet, frekvenci a časovou posloupnost jednotlivých porad s rozsahem a složitostí projednávané věci a počtem a charakterem úkonů, které byly prováděny, jakož i obsahem, složitostí, rozsahem a kvalitou úkonů advokáta, které bezprostředně s těmito poradami souvisely. Jinými slovy porady musí být východiskem nějakého následujícího úkonu obhájce, pokud tomu tak není, jde o nadbytečnou poradu, jejíž délka přesahující jednu hodinu je nedůvodná.²²¹

Ustanovení § 31 odst. 4 OdpŠk pak explicitně vylučuje nárok na náhradu nákladů právního zastoupení spojených s uplatněním žádosti o mimosoudní projednání nároku na náhradu újmy u ústředního správního úřadu. Předmětné ustanovení tak reflektuje neformální povahu předběžného projednání nároku a nepředpokládá se, že by při něm poškozený musel být právně zastoupen.²²²

5.1.2. Ušlý zisk

Ušlý zisk spočívá v tom, že poškozený nedosáhl rozmnožení majetku v důsledku škodní události, ačkoliv nebýt jí, majetek by se býval rozmnožil.

K závěru o vzniku škody nepostačí, jestliže mohl zisk ujít poškozenému pouze hypoteticky. Je třeba učinit nepochybný závěr, že k ujití zisku skutečně došlo.²²³

Ušlý zisk stojí na principu plné reparace. Ztráta na zisku se podle OdpŠk hradí v prokázané výši. Způsob náhrady je tak samozřejmě peněžní.

V případě reálně ušlého výdělku ze závislé činnosti nečiní stanovení výše v aplikační praxi žádný problém, neboť se vychází z podkladů zaměstnavatele poškozeného. Větší problémy nastávají u výše ušlého výdělku z podnikatelské činnosti, která i s ohledem na judikaturu většinou předpokládá znalecké zkoumání.

²²⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2533/2013.

²²¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2007, sp. zn. II. ÚS 782/07.

²²² VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 282.

²²³ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 3.

Samotné daňové přiznání podnikatele jakožto jediné východisko pro stanovení výše není možné považovat za dostačující.

Pokud není prokázání výše ztráty na zisku možné, poskytuje se v případě omezení osobní svobody vazbou, výkonem trestu či ochranného opatření, léčení či zabezpečovací detence paušální částka za každý započatý den ve výši 170 Kč.

V praxi se lze setkat s nejrůznějšími podobami žádostí o náhradu ušlého zisku. Jak již bylo dovozeno judikaturou, o ušlý zisk se nejedná v případě sociálních dávek, které trestně stíhané osobě ušly pod dobu výkonu vazby či trestu.²²⁴

5.1.3. Újma na zdraví

Zákonodárce v režimu odpovědnosti státu setrval na terminologii zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, a nadále tak veškeré nároky související s újmou na zdraví považuje za škodu.

Ve vztahu k nákladům spojeným s péčí o zdraví, náhradě za ztrátu výděлку, náhradě za bezplatně poskytované práce poškozeným, náhradě za újmu v důsledku duševních útrap, bolestnému a ztížení společenského uplatnění neobsahuje OdpŠk žádnou speciální úpravu, a proto se pro určení rozsahu a způsobu náhrady aplikují podpůrně příslušná ustanovení NOZ.

Vznikne-li odpovědnost státu za škodu způsobenou poškozením zdraví, určí se rozsah náhrady v souladu s ustanovením § 2958 NOZ, dle kterého škůdce při ublížení na zdraví odčiní újmu poškozeného peněžitou náhradou, vyvažující plně vytrpěné bolesti a další nemajetkové újmy. Pokud poškozením zdraví vznikla poškozenému překážka lepší budoucnosti, nahradí mu škůdce i ztížení společenského uplatnění. Další nemajetkové újmy při ublížení na zdraví ve světle ustanovení § 2958 NOZ jsou spojeny se zásahem do zdraví, který nespočívá v přechodné bolesti ani ve fyzické či psychické újmě dlouhodobého charakteru, neboť jde o specifické okolnosti vybočující z obvyklého průběhu léčby, které nenastávají pravidelně, ale zvyšují intenzitu utrpené újmy na zdraví nad obvyklou míru.²²⁵

Dále v souladu s ustanovením § 2959 NOZ škůdce při usmrcení nebo zvlášť závažném ublížení na zdraví poškozeného odčiní duševní útrapy manželu, rodiči,

²²⁴ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 102-103.

²²⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. 25 Cdo 2245/2017.

dítěti nebo jiné osobě blízké peněžitou náhradou vyvažující plně jejich utrpení. Nelze-li výše uvedených náhrad takto určit, stanoví se podle zásad slušnosti.²²⁶

Odškodnění bolesti je třeba chápat v širším smyslu, tedy jak bolesti fyzické, tak duševního strádání. Při určování výše odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění se postupuje v souladu s Metodikou k náhradě za bolest a ztížení společenského uplatnění, jejíž doporučení pro aplikaci přijalo občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu dne 12. 3. 2014.²²⁷

Ustanovení § 27 OdpŠk zakotvuje speciální úpravu náhrady nákladů na výživu pozůstalých a nákladů spojených s léčením a pohřbem zemřelého, týkající se oprávněných subjektů, nikoliv však rozsahu náhrady újmy. Pro stanovení rozsahu se tak rovněž podpůrně užití příslušná ustanovení NOZ.²²⁸

5.2. Způsob a rozsah náhrady nemajetkové újmy

Nemajetkovou újmu nelze oproti újmě majetkové snadno kvantifikovat. Je tomu tak z pochopitelných důvodů, neboť nemajetková újma se velmi špatně zkoumá a popisuje.²²⁹

Nemajetková újma na zdraví je v režimu OdpŠk chápána s ohledem na historické pojetí jako materiální újma. Ostatní zásahy do osobnostní sféry je třeba i nadále, stejně jako za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, subsumovat pod nemateriální újmu ve smyslu ustanovení § 31a OdpŠk, ať se bude jednat o zdravotní dopady nedosahující úrovně předpisem stanovené diagnózy, o účinky stresu a nejistoty, o zásahy do dosavadního způsobu života, o narušení rodinného života, či o poškození cti, dobrého jména a pověsti. V této oblasti se již za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, nemateriální újma podle ustanovení § 31a OdpŠk překrývala se zásahem do hodnot, které byly jinak chráněny především prostřednictvím úpravy na ochranu osobnosti obsažené v ustanovení § 11 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Ochrana osobnosti i jiné újmy, které jinak pod ochranu osobnosti spadaly, se považovaly

²²⁶ Ustanovení § 2959 zákona č. 89/2012 Sb., nového občanského zákoníku.

²²⁷ Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 12. 3. 2014, sp. zn. Cpjn 14/2014.

²²⁸ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 31-32.

²²⁹ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 40-41.

v okruhu OdpŠk za jím upravenou nemateriální újmu. Zákonodárce se tak od tohoto řešení neodchýlil ani po účinnosti NOZ.²³⁰

Základním vodítkem pro určení vhodné formy zadostiučinění je podmínka, že se musí jednat o satisfakci přiměřenou, tedy takovou, která poskytne poškozenému vhodnou a zároveň účinnou nápravu.²³¹

OdpŠk o nemajetkové újmě hovoří v ustanovení § 31a, podle kterého se zadostiučinění poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění je třeba zohlednit závažnost vzniklé újmy a okolnosti, za nichž k nemajetkové újmě došlo.²³²

Rozhodování, a to zejména soudů, musí být založeno na takovém odůvodnění, z něhož je zřejmé, jakými kritérii a úvahami se rozhodující orgán řídil při stanovení formy či výše zadostiučinění. Rozhodování o přiměřeném zadostiučinění musí mít patrný podklad, pokud možno v objektivních hlediscích rozhodných pro daný případ. Stanovení obecných kritérií je stěžejní i pro potřeby konstantní rozhodovací praxe soudů, která je nezbytná pro zachování rovnosti v právech, a tím i legitimního očekávání poškozených. Každému poškozenému by se tak mělo dostat v obdobném případě obdobného zadostiučinění.

V případě přiměřeného zadostiučinění lze rozlišovat tyto formy:

- morální zadostiučinění,
- zadostiučinění peněžní,
- jinou formu zadostiučinění.

Mezi morální formy zadostiučinění lze zařadit konstatování porušení práva a omluvu. Peněžní zadostiučinění má být způsobem subsidiárním, nastupujícím tehdy, není-li možné nemajetkovou újmu nahradit jinak. Jiné formy zadostiučinění přicházejí v úvahu zejména v trestním řízení, a to v podobě zmírnění ukládaného trestu.²³³

²³⁰ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 288-289.

²³¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1684/2010.

²³² Ustanovení § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb.

²³³ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 60-63.

Se všemi shora uvedenými formami rovněž počítá ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk. Předmětné ustanovení je judikaturou považováno za případ způsobu vypořádání vztahu mezi účastníky vyplývajícího z právního předpisu ve smyslu ustanovení § 153 odst. 2 OSŘ. V tomto ohledu jsou účastníci omezeni v možnosti disponovat se svými nároky, neboť soud rozhodne o konkrétní formě zadostiučinění podle pořadí určeného právě v ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk, a to za současného posouzení přiměřenosti zvolené formy ve vztahu k utrpěné nemajetkové újmě.²³⁴

O jednotlivých formách zadostiučinění bude v následujících podkapitolách podrobně pojednáno.

5.2.1. Konstatování porušení práva

Za základní formu zadostiučinění lze považovat konstatování porušení práva. Současně se jedná o formu nejmírnější. Z uvedeného tak vyplývá, že odškodnění ve formě konstatování toho, že k porušení práva došlo, je vhodné pouze v případech nepatrných nemajetkových újem. Nejedná-li se o nepatrnou újmu, není tento prostředek dostačující.

V rámci této formy odškodnění je třeba, aby konstatování obsahovalo specifikaci konkrétního práva, které bylo porušeno. Při konstatování porušení práva lze uvést, z jakého předpisu základní právo plyne, nejedná se však o nezbytnou náležitost. Stěžejní je vyjádření skutečnosti, jaké právo bylo porušeno.

Dospěje-li soud k závěru, že konstatování porušení práva je odpovídající satisfakcí, musí ji žalobci poskytnout, i když se jí žalobce výslovně nedomáhá. Kvalitativní rozdíl mezi konstatováním porušení práva, které poskytne v rámci mimosoudního projednání nároku ústřední správní úřad, a tím, které poskytne soud ve výroku svého rozhodnutí, nelze spatřovat.²³⁵

Soudem uložené konstatování porušení práva není vyloučeno v případě, pokud příslušný úřad již jisté porušení práva poškozeného konstatoval, avšak formulaci či konkrétní okolnosti neshledá soud adekvátními.²³⁶

Příkladem, kdy dospěl soud k závěru, že za dostatečnou satisfakci v případě nezákonného trestního stíhání lze považovat konstatování porušení práva, je

²³⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1684/2010.

²³⁵ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 28-29.

²³⁶ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 293.

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2021, sp. zn. 23 Co 417/2020. Žalobce se žalobou domáhal zaplacení částky ve výši 854 669 Kč s příslušenstvím skládající se z částky ve výši 823 000 Kč za nezákonnou vazbu (po 1 000 Kč za každý den) a z částky ve výši 31 669 Kč za nezákonné trestní stíhání, které skončilo pravomocným zprošťujícím rozsudkem. Žalobce byl trestně stíhán pro zvlášť závažný zločin loupeže podle ustanovení § 173 odst. 1 TZ, pro přečin vydírání podle ustanovení § 175 odst. 1 TZ a pro pokračující zločin vydírání podle ustanovení § 175 odst. 1, 2 písm. c) TZ. V případě nemajetkové újmy za nezákonnou vazbu soud uzavřel, že tento nárok byl již promlčen. V souvislosti s nemajetkovou újmou za nezákonné trestní stíhání soud konstatoval, že trestní stíhání, které se ukáže nedůvodným, je zjevně způsobilé způsobit relevantní újmu každé osobě, proti níž je vedeno. Soud tak zkoumal intenzitu újmy způsobenou osobě žalobce, přičemž se zabýval celou řadou okolností, které utrpěnou újmu značným způsobem marginalizovaly. Soud přihlédl zejména ke skutečnosti, že žalobce byl již dříve několikrát trestně stíhán a pravomocně odsouzen. Souběžně s předmětným nezákonným trestním stíháním probíhalo další trestní stíhání žalobce, ve kterém byl shledán vinným a odsouzen k mnohaletému trestu odnětí svobody za trestný čin obdobného charakteru, pro který byl stíhán i v posuzovaném trestním řízení. Újma plynoucí z toho, že tatáž osoba byla trestně stíhána nejen pro trestný čin, který skutečně spáchala, nýbrž i pro další činy, pro které byla následně obžaloby zproštěna, je pak bezesporu méně závažná. Nadto soud zohlednil skutečnost, že obratem poté, co byl žalobce z vazby v posuzovaném řízení propuštěn, byl vzat do vazby ve druhém souběžně probíhající trestním stíhání. Všechny shora uvedené skutečnosti újmu žalobce značně snížily. Soud tak konstatoval naplnění předpokladů odpovědnosti státu za vzniklou újmu žalobce a za odpovídající satisfakci shledal konstatování porušení práva.²³⁷

Jelikož je konstatování porušení práva poškozeného nezbytným předpokladem pro veškeré další úvahy o naplnění podmínek odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu, je zpravidla obsaženo i v dalších formách zadostiučinění.²³⁸

²³⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2021, sp. zn. 23 Co 417/2020.

²³⁸ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 28-29.

5.2.2. Omluva

Omluva, společně s konstatováním práva, by měla být primárním prostředkem kompenzace nemajetkové újmy. Obě uvedené formy zadostiučinění sledují cíl zákona přiměřeně, tj. s ohledem na okolnosti konkrétního případu odpovídajícím, postačujícím a současně účinným způsobem zmírnit nepříznivý následek.

Ve slušné společnosti je standardní se za pochybení omluvit, zvláště pak v situaci, dojde-li v jeho důsledku ke způsobení újmy druhému. Z uvedené zásady vychází rovněž i judikatury Nejvyššího soudu, která vyžaduje, aby v případě naplnění podmínek odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci byla poškozenému poskytnuta omluva v rámci předběžného projednání nároku v každém případě a rámci soudního řízení, pokud se jejího přiznání poškozený domáhá.²³⁹

Omluva by měla být zejména v písemné podobě zaslaná dopisem poškozenému. Současně by z hlediska vážnosti a adekvátnosti způsobené újmy měla být rovněž podepsaná vedoucím příslušného ústředního správního úřadu, která za stát jedná. V úvahu připadá i možnost zveřejnění písemné omluvy v různých médiích. V ojedinělých případech se může jednat i o formu ústní omluvy, kterou lze považovat za příhodnou, je-li vyslovena v důstojných podmínkách a vysoce postaveným představitelem státní moci.²⁴⁰

Při úvaze poškozeného o tom, zda požadovat omluvu či nikoliv, jistě sehraje velkou roli fakt, že mu omluva téměř určitě bude poskytnuta jinou osobou, než která mu újmu způsobila. Tím se omluva může subjektivně pro poškozeného jevit jakožto méně účinná forma nápravy, než jako v případě sporů z ochrany osobnosti. Tato skutečnost však nikterak neubírá na objektivní účinnosti omluvy jakožto satisfakční formy zadostiučinění poskytnuté státem.²⁴¹

²³⁹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 29-30.

²⁴⁰ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 63.

²⁴¹ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 29-30.

I v případě omluvy platí, že soud může poskytnutí omluvy uložit v případě, pokud příslušný úřad již jistou omluvu poškozenému poskytl, avšak formulaci či konkrétní okolnosti neshledá soud adekvátními.²⁴²

5.2.3. Jiné formy zadostiučinění

Jak již bylo uvedeno výše, jiné formy zadostiučinění přicházejí v úvahu zejména v trestním řízení.

Nejčastěji se jedná o podobu zmírnění ukládaného trestu přímo v probíhajícím řízení, byly-li v něm shledány neodůvodněné průtahy. S ohledem na skutečnost, že průtahy spadají do odpovědnostního titulu v podobě nesprávného úředního postupu, nebude o této formě zadostiučinění více pojednáno.²⁴³

Jiná forma zadostiučinění může dále přicházet v úvahu v případě nemajetkové újmy způsobené nezákonnou vazbou. Primárním způsobem odškodnění nemajetkové újmy způsobené nezákonnou vazbou má být v podobě započtení vazby do výkonu trestu odnětí svobody, je-li poškozenému výkon trestu odnětí svobody uložen. Nejvyšší soud ve svém rozsudku zastal názor, že je lhostejno, zda byl poškozený omezen na svobodě v rámci vazby či v rámci výkonu trestu odnětí svobody, neboť v daném případě byly podmínky pobytu srovnatelné. Jediným rozdílem v dané věci bylo konkrétní období, kdy byl poškozený omezen na svobodě. O újmě, která by započtením vazby do výkonu trestu odnětí svobody nebyla dostatečně odčiněna, by bylo možné hovořit, kdyby poškozený např. zmeškal nějakou důležitou životní událost.²⁴⁴ Nedojde-li k odškodnění újmy způsobené nezákonnou vazbou jejím započtením do výkonu trestu odnětí svobody, je namísto zadostiučinění v penězích.²⁴⁵

5.2.4. Zadostiučinění v penězích

Peněžité zadostiučinění, tzv. relutární satisfakce, lze z díkce ustanovení § 31a OdpŠk považovat za „nejvyšší“ míru zadostiučinění, neboť je poskytováno

²⁴² VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 293.

²⁴³ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 63.

²⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2486/2013.

²⁴⁵ SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 154.

pouze v případě, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možné nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující.²⁴⁶

Je-li přistoupeno k peněžité náhradě, stanovuje věta druhá ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk povinnost přihlédnout k závažnosti vzniklé újmy a okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo. Příslušný ústřední správní úřad, popř. následně soud musí zkoumat konkrétní skutkové okolnosti významné pro určení výše náhrady. Zvažovány musejí být především dopady nezákonného rozhodnutí do osobnostní sféry poškozeného, nepříznivost jejich vlivu na pověst poškozeného, zásah do pracovní sféry poškozeného, jeho dosavadní způsob života apod.²⁴⁷

Peněžní zadostiučinění musí svou výší odpovídat případům, které se s projednávanou věcí v podstatných znacích shodují. Významnější odchylka je možná pouze tehdy, bude-li soudem náležitě a přesvědčivě zdůvodněna. Nelze-li nalézt případ, který by byl obdobný případu projednávanému, je třeba stanovit přiměřené zadostiučinění v takové výši, která bude odpovídat ekonomické realitě České republiky a tomu, co by obecně bylo vnímáno jako spravedlivé.²⁴⁸

5.2.4.1. Zadostiučinění v penězích za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonnou vazbou

V případě nezákonné vazby je zásah do práv poškozeného tak intenzivní, že není-li možné újmu odškodnit započtením vazby do výkonu trestu odnětí svobody, je bezesporu namíste finanční satisfakce, neboť újmu způsobenou nezákonnou vazbou nelze považovat za zanedbatelnou.

Pro účely rozhodování o výši peněžního zadostiučinění za nezákonnou vazbu je vycházeno ze stanovené sazby za jeden den výkonu vazby. Nejvyšší soud ve svém sjednocujícím stanovisku, jež vyjádřil v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010, uvedl, že adekvátní odškodnění za nezákonnou vazbu činí 500 – 1 500 Kč za den. Nejvyšší soud při stanovování výše vycházel z úrovně odškodnění jednotlivých evropských států, jakož i ze životní úrovně v České republice. K rozmezi je však třeba přistupovat jako k orientačnímu s tím, že podléhá úvaze soudu v konkrétním případě, k jaké částce dopěje. V konkrétním případě je

²⁴⁶ KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 67.

²⁴⁷ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 293.

²⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1747/2014.

třeba zohlednit, jak závažně působí držení poškozeného ve vazbě z hlediska plynutí času. Nezákonná vazba může totiž působit jinak bezprostředně po jejím uvalení (kdy u zadržené osoby dochází k prvotnímu šoku ze zatčení a jedná se téměř vždy o nejjintenzivněji pocíťované období, kdy jsou náhle narušeny téměř veškeré složky každodenního života) a jinak při jejím delším trvání. Z uvedeného důvodu zastal Nejvyšší soud názor, že první dny vazby by měly být odškodňovány vyšší částkou než dny případně následující. Vždy je však třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem daného případu.²⁴⁹

Při posuzování následků v osobní sféře poškozeného je třeba vycházet z toho, že samotné držení ve vazbě má z povahy věci negativní dopady do svobody pohybu či práva na soukromí a že výkon nezákonné vazby sám o sobě zapříčiňuje újmu na základních právech, svobodách a důstojnosti poškozeného. Současně nezákonná vazba působí stres, úzkost a další nepříznivé vlivy na organismus. Dále je nutno zkoumat životní podmínky ve vazební věznici, možnost kontaktu poškozeného s rodinnými příslušníky a s okolím, a rovněž zásah do profesního života poškozeného.²⁵⁰

K uvedenému autorka práce dodává, že rozmezí ve výši 500 – 1 500 Kč za den není dle jejího pohledu způsobilé vyvážit způsobené dopady nezákonnou vazbou do života poškozeného. Autorka práce výši zadostiučinění opět nepovažuje za adekvátní rovněž s ohledem na skutečnost, že denní sazba byla Nejvyšším soudem určena v roce 2012. Sám Nejvyšší soud uvedl, že při stanovení vycházel rovněž ze životní úrovně v České republice. Je nepochybné, že životní úroveň se od roku 2012 v České republice podstatně změnila.

V rámci evropských právních úprav, kterými se Nejvyšší soud při rozhodování zabýval, lze příkladem uvést zejména Itálii, kde je každý jednotlivý případ předmětem spravedlivého posouzení, při kterém se částka určuje v závislosti na trvání vazby a osobních a rodinných důsledcích vzetí do vazby. Odškodnění za nezákonnou vazbu je v italské právní úpravě obsaženo v čl. 315 odst. 2 Codice di procedura penale (trestního řádu), dle kterého výše odškodnění nemůže přesáhnout 516 456,90 EUR a v zásadě se aplikuje aritmetické pravidlo výše odškodnění, a to

²⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010.

²⁵⁰ SIMON, Pavel. *Odovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 155-156.

235,83 EUR (přibližně 5 716,50 Kč) za den vazby.²⁵¹ Zajímavostí je v rámci italské právní úpravy právo poškozeného na opětovné zařazení do zaměstnání v případě, že byl v důsledku nezákonné vazby ze zaměstnání propuštěn.²⁵²

Nejvyšší soud ve své judikatuře dále vymezil významná kritéria pro učení výše peněžního zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným omezením svobody ze strany státu. Uvedenými kritérii jsou: povaha trestní věci, celková délka omezení osobní svobody a následky v osobní sféře poškozeného.²⁵³

5.2.4.2. Zadostiučinění v penězích za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným trestním stíháním

V případě nemajetkové újmy způsobené usnesením o zahájení trestního stíhání, které neskončilo pravomocným odsuzujícím rozsudkem, stanovil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2813/2011, obdobná kritéria jako v případě nezákonné vazby, podle kterých je třeba určit formu a výši zadostiučinění.

Při posuzování je tak třeba vycházet především z povahy trestní věci, z délky trestního stíhání a především z dopadů trestního stíhání do osobnostní sféry poškozeného.

Povaha trestní věci, pro níž byl poškozený stíhán, souvisí jak s hrozbou možného druhu a výše trestu, tak s případným společenským odsouzením, které odpovídá hodnotám chráněným normami trestního práva. Nejvyšší soud ve shora uvedeném rozsudku jako příklad rozdílné intenzity pocíťované újmy uvádí zločin vraždy, za který hrozí uložení základního trestu odnětí svobody v rozmezí deseti až osmnácti let, a přečin podvodu, za který hrozí uložení trestu odnětí svobody v délce dvou let, zákaz činnosti nebo propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, přičemž domnělý podvodník bude vystaven menšímu společenskému odsouzení než domnělý vrah.

Dalším kritériem je délka trestního řízení. Při posuzování tohoto kritéria je třeba uvážit, že trvání trestního stíhání na jednu stranu může působit kontinuální nárůst pocíťované újmy, na druhou stranu může však intenzita újmy také klesat s přihlédnutím ke skutečnosti, jak se plynutím času věc ztrácí ze zřetele veřejnosti

²⁵¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010.

²⁵² Tribunale di Bologna. *Riparazione per ingiusta detenzione*. [online]. [cit. 2022-12-15]. Dostupné z: <https://www.tribunale.bologna.giustizia.it/riparazione-per-ingiusta-detenzione>.

²⁵³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010.

a medií. Je však třeba věnovat zvýšenou pozornost možnému zdvojení uplatňovaného nároku založeného na totožném skutkovém základě, a to především ve spojení s možnou nepřiměřenou délkou trestního stíhání. Pokud se poškozený domáhá zároveň nároku na náhradu nemajetkové újmy z titulu nezákonného trestního stíhání a z titulu nesprávného úředního postupu spočívajícího v porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, není u druhého uvedeného nároku namíste vycházet z předpokladu vyšší míry významu předmětu řízení pro poškozeného, neboť tato skutečnost bude zohledněna v posouzení prvního z uvedených nároků.

Třetím kritériem jsou následky způsobené trestním řízením v osobnostní sféře poškozeného. Jedná se především o dopady na soukromou, rodinnou, partnerskou, profesní a zdravotní sféru života poškozeného. Předmětné kritérium umožňuje zohlednění individuálních následků, které mohou být zesíleny či zmírněny v důsledku objektivních skutečností daného případu.²⁵⁴

Nejvyšší soud tak ve své judikatuře konkrétní rozsah peněžní satisfakce nevyjádřil. Avšak ve svém rozsudku ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1747/2014, zveřejněném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. R 67/2016, stanovil, že výše přiznaného zadostiučinění musí odpovídat výši zadostiučinění v případech, které se s projednávanou věcí v podstatných znacích shodují, a že významnější odchylka je možná pouze tehdy, bude-li řádně a přesvědčivě zdůvodněna.²⁵⁵

Výše přiznaného zadostiučinění v penězích za měsíc nezákonného trestního stíhání však nebývá nikterak vysoká. A to ani v případě nezákonného trestního stíhání pro zvlášť závažný zločin vraždy. Jako příklad lze uvést rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020, sp. zn. 91 Co 151//2020. Žalobce byl stíhán pro zvlášť závažný zločin vraždy podle ustanovení § 140 odst. 1 TZ, spáchaného ve formě účastenství podle § 24 odst. 1 písm. a) TZ. V rámci trestního řízení byl rovněž vzat do vazby. Trestní stíhání trvalo dva roky a tři měsíce. Žalobce se domáhal zadostiučinění ve výši 3 500 000 Kč za nezákonné trestní stíhání. Ministerstvo spravedlnosti v rámci předběžného projednání nároku přiznalo žalobci zadostiučinění za nezákonné trestní stíhání ve výši 54 000 Kč (2 000 Kč za každý

²⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2813/2011.

²⁵⁵ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 295.

měsíc nezákonného trestního stíhání). Odvolací soud posléze dospěl k závěru, že adekvátní výše přiznaného zadostiučinění za nezákonné trestní stíhání činí celkem 70 000 Kč (2 592,50 Kč za každý měsíc nezákonného trestního stíhání), přiznal tak žalobci dalších 16 000 Kč nad rámec přiznaného zadostiučinění Ministerstvem spravedlnosti. Soud při rozhodování vycházel ze zjištění, že nezákonné trestní stíhání negativně zasáhlo do soukromého a rodinného života žalobce, vedlo k přerušení kontaktů s rodinnou a s jeho nezletilými dětmi, mělo negativní vliv na jeho psychiku a taktéž poškodilo jeho pověst v místě bydliště. Trestní stíhání nebylo medializováno. Soud ve svém rozsudku odkázal na obdobné případy, ze kterých při určení výše zadostiučinění vycházel.²⁵⁶ S ohledem na povahu trestní věci a na výše uvedené prokázané zásahy do života poškozeného nepovažuje autorka práce přiznanou výši, tedy 2 592,50 Kč za každý měsíc trestního stíhání, zdaleka za adekvátní.

Za objektivní skutečnosti, které zadostiučinění v penězích mohou navýšit, lze považovat například medializaci trestního stíhání či skutečnost, že obviněný byl veřejně známou osobou.

Pokud je obviněný veřejně činný, újma může způsobit o to intenzivnější zásah v profesní a osobní sféře obviněného. Aspekt medializace trestní věci obviněného je zpravidla též okolností, která umocňuje intenzitu způsobené újmy.

Jako konkrétní rozhodnutí, jehož předmětem byla nemajetková újma způsobená nezákonným trestním stíháním žalobce, který byl osobou veřejně činnou, a jehož případ byl medializován, lze uvést rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. 70 Co 195/2017. Odvolací soud dospěl k závěru, že medializaci předmětné trestní věci „nelze z hlediska jejího rozsahu ani obsahu klást k tíži státu, neboť z provedeného dokazování sice vyplývá, že média v rámci zpravodajství o průběhu trestního řízení informovala, avšak z žádného důkazu nevyplývá zjištění, že by orgány činné v trestním řízení porušily v souvislosti s poskytováním informací o průběhu trestního řízení zásady uvedené v ustanovení § 8a TŘ. Každopádně platí, že k medializaci trestního stíhání je nutno přihlídnout v rámci hodnocení vzniklé újmy“.²⁵⁷ Žalobce byl stíhán pro trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle ustanovení § 158 odst. 1 písm. a) TZ, trestný

²⁵⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020, sp. zn. 91 Co 151/2020.

²⁵⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. 70 Co 195/2017.

čin porušování povinností při správě cizího majetku podle ustanovení § 255 odst. 1 TZ, zločin zneužití pravomoci úřední osoby podle ustanovení § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a), f) TZ a přečin porušování povinností při správě cizího majetku podle ustanovení § 220 odst. 1, 2 písm. b) TZ. Žalobce byl podnikatelem a rovněž byl politicky aktivní. Odvolací soud shledal, že v řízení bylo prokázáno, že trestní stíhání mělo zásadní vliv na žalobcovo pracovní působení, dále mělo významný dopad na samotného žalobce i do jeho rodinné sféry. Zásah trval třicet osm měsíců, žalobce byl osoba bez trestní minulosti ve věku, kdy se obtížně bude moci opět znovu plnohodnotně zapojit do veřejného života tak, jak tomu bylo před zahájením stíhání. Odvolací soud žalobci přiznal peněžní zadostiučinění ve výši 380 000 Kč (10 000 Kč za každý měsíc nezákonného trestního stíhání).²⁵⁸

Průměrná výše přiznávaného zadostiučinění za měsíc nezákonného trestního stíhání činila v roce 2014 výši 1 000 – 3 000 Kč.²⁵⁹ Z údajů posledních 100 rozhodnutí odvolacích soudů, zveřejněných Ministerstvem spravedlnosti ke dni 19. 12. 2022, vyplývá, že průměrná výše přiznaného zadostiučinění za měsíc nezákonného trestního stíhání v současné době činí 3 125,14 Kč.²⁶⁰

Dle pohledu autorky práce není ani výše zadostiučinění za nezákonné trestní stíhání ve většině případů způsobilá vyvážit nastalé dopady do života poškozeného. Vhodným řešením by dle autorky práce bylo vytvoření aktuální metodiky pro výpočet částky přiměřeného zadostiučinění, a to jak v případě nezákonného trestního stíhání, tak i v případě nezákonné vazby. Metodika by zahrnovala všechny aspekty, které se dle judikatury v jednotlivých případech posuzují. Přiměřené zadostiučinění by bylo třeba, ve světle judikatury Nejvyššího soudu, stanovit v takové výši, která by odpovídala ekonomické realitě České republiky a tomu, co by obecně bylo vnímáno jako spravedlivé.²⁶¹

²⁵⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. 70 Co 195/2017.

²⁵⁹ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 123-124.

²⁶⁰ Ministerstvo spravedlnosti. *Peněžní zadostiučinění za újmu způsobenou trestním stíháním*. [online]. [cit. 2022-12-19]. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/odskodnovani2?clanek=penezni-zadostiucineni-za-ujmu-zpusobenou-trestnim-stihanim>.

²⁶¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1747/2014.

6. Regresní úhrada

Smysl institutu regresu bývá obecně v občanském právu spatřován v tom, aby ten, kdo je povinen platit v důsledku povinnosti, kterou má formálně, ale vyvolal ji svým jednáním někdo jiný, nemusel nést útraty tohoto plnění. V rámci úpravy OdpŠk disponuje institut regresní úhrady vícero funkcemi.²⁶² Kompenzační roli tohoto institutu nelze nikterak pomíjet, avšak hlavní smysl je spatřován v tom, aby osoby zúčastněné na výkonu veřejné moci byly vedeny k odpovědnému plnění jejich povinností tím způsobem, aby nedocházelo k porušování práv osob, vůči kterým je veřejná moc vykonávána.²⁶³

Regresní úhrada obsažená v OdpŠk má dle důvodové zprávy zajistit, aby důsledky způsobené škody dopadly na ty subjekty, které škodu skutečně způsobily, zaplatí-li poškozenému náhradu stát, jenž za újmu sice podle zákona odpovídá, ačkoliv ji prostřednictvím svých orgánů nezpůsobil.²⁶⁴

Pokud stát nahradil újmu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, může v souladu s ustanovením § 16 odst. 1 OdpŠk požadovat regresní úhradu na tzv. úředních osobách a na územních samosprávných celcích v případě, že ji způsobily při výkonu přenesené působnosti. Dle ustanovení § 17 odst. 1 OdpŠk může stát uplatnit regresní úhradu na těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí, pokud byli k vydání rozhodnutí oprávněni. Tato úprava reflektuje skutečnost, že stát není oprávněn požadovat regresní úhradu od státních orgánů, neboť tyto jsou financovány ze státního rozpočtu, tudíž úhrada regresu státním orgánem ztrácí z rozpočtového hlediska smysl. Vzhledem k uvedenému nastupuje oprávnění státu požadovat regresní úhradu po konkrétních osobách, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí. Ustanovení § 17 odst. 1 OdpŠk tak dopadá zejména na osoby, funkcionáře či zaměstnance, kteří jsou ve vztahu ke státu ve služebním poměru podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve služebním poměru podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v pracovním či jiném obdobném poměru (např. asistent soudce nebo justiční

²⁶² MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 148.

²⁶³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1328/2009.

²⁶⁴ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 157.

kandidát).²⁶⁵ Pro uplatnění regresu není podstatné, zda stát újmu nahradil na základě mimosoudního projednání nároku nebo na základě rozsudku soudu.

Úprava regresní úhrady v OdpŠk je konstruována hierarchicky, přičemž ji lze dělit na jednostupňový nebo dvoustupňový regresní postih, který lze obecně charakterizovat tak, že ten, kdo nahradil újmu (stát), je oprávněn uplatnit regres po subjektech, které újmu způsobily, přičemž tyto subjekty zase mohou požadovat nárok na úhradu tzv. u pramene, tj. u konkrétního funkcionáře nebo zaměstnance, jenž újmu skutečně přivodil. U jednostupňového postihu je tak regres uplatňován za podmínek stanovených zákonem toliko vůči jednomu konkrétnímu subjektu, ať již vůči územnímu samosprávnému celku nebo jiné právnické či fyzické osobě při výkonu státní správy, nebo vůči zaměstnanci či funkcionáři. Dvoustupňový postih je vyjádřen v ustanovení § 17 odst. 3 OdpŠk ve vazbě na ustanovení § 16 OdpŠk.²⁶⁶

Zákonodárce užívá dikce „může požadovat“ a zakládá tak státu možnost, nikoliv povinnost regresní úhradu nárokovat. Je tedy na státu, zda tak učiní. K uplatňování regresní úhrady jsou příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady, které vymezuje ustanovení § 6 OdpŠk.

Stát nedisponuje právem na regresní úhradu v případě, bylo-li nezákonné rozhodnutí vydáno v důsledku toho, že ten, kdo jej vydal, se řídil nesprávným právním stanoviskem příslušného orgánu, který zrušil původní zákonné stanovisko. Je zde zohledněna okolnost, že za této situace nezákonnost rozhodnutí způsobil instančně nadřízený orgán. Podmínkou však je, že původní rozhodnutí musí být zákonné, jinak se tato výlučka neuplatní.²⁶⁷

Podle ustanovení § 16 odst. 4 OdpŠk může stát požadovat regresní úhradu pouze ve výši odpovídající účasti územního celku v přenesené působnosti či úřední osoby na způsobení vzniklé škody. Určení přesné výše této účasti je otázkou skutkovou a v případě nastalého sporu bude předmětem dokazování.

²⁶⁵ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 170.

²⁶⁶ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 157.

²⁶⁷ MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. s. 148-149.

Regresní úhradu dále nelze podle ustanovení § 17 odst. 6 OdpŠk požadovat po tom, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí na základě příkazu nadřízeného. To ovšem neplatí, pokud se uposlechnutím dopustil trestného činu.

Zvláštní režim, zakotvený v ustanovení § 17 odst. 2 OdpŠk, platí ohledně státních zástupců a soudců, kteří podléhají povinnosti k regresní úhradě pouze v případě, že jejich vina na vydání nezákonného rozhodnutí byla vyslovena v kárném řízení podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, anebo v řízení trestním, tj. naplnil-li jejich postup znaky skutkové podstaty trestného činu. Jiných funkcionářů se tato výjimka netýká a není tak nezbytné, aby jejich pochybení předcházely pracovníprávní či disciplinární postih.

Výše regresní úhrady požadované podle ustanovení § 16 OdpŠk není omezená a nárokuje se v plné výši. Omezená není ani výše regresu podle ustanovení § 17 OdpŠk u osob, které byly do funkce zvoleny, jmenovány či funkci nabyly jiným způsobem. Limitaci ovšem nalezneme v regresu uplatňovaném v souladu s ustanovením § 17 OdpŠk u osob, u kterých účast na výkonu veřejné moci náleží k povinnostem založeným na základě pracovního či obdobného poměru (např. dohodě o provedení práce/ dohodě o pracovní činnosti) nebo na základě poměru služebního. Zde je výše regresu limitována na částku rovnající se čtyřapůlnásobku průměrného měsíčního výdělku takové osoby před porušením povinnosti, jde-li na její straně o nedbalostní zavinění. Byla-li škoda způsobena úmyslně, v opilosti, nebo po užití jiných návykových látek, lze uplatnit regres v plné výši.²⁶⁸

Společnou úpravu o regresní úhradě zakotvuje ustanovení § 18 OdpŠk. Dle důvodové zprávy je vzhledem ke zvláštnímu charakteru regresního nároku, na který se nevztahuje NOZ, třeba výslovně vymezit podmínky regresní odpovědnosti, důkazní břemeno, povinnost více osob k úhradě, jejich vypořádání mezi sebou a moderační právo soudu.

Zatímco odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je odpovědností objektivní bez možnosti liberace, nárok na regresní úhradu zákonodárce zakládá pouze v případě, že škoda byla způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. Porušením právní povinnosti je myšlen objektivně vzniklý rozpor mezi tím, jak fyzická či právnická osoba skutečně jednala (popř.

²⁶⁸ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 204-205.

opomenula jednat), a tím, jak jednat měla, aby dodržela povinnosti jí ukládané právním předpisem či jinou právní skutečností. Jelikož OdpŠk pro účely regresní odpovědnosti formu zavinění nevymezuje, postačuje tak k naplnění této podmínky nedbalost nevědomá, která představuje psychický vztah osoby povinné k regresní úhradě k zákonem předvídanému následku, jímž je eventualita vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, a která je charakteristická tím, že tato osoba nechtěla, aby ke vzniku této odpovědnosti došlo, a ani nevěděla, že její jednání k ní může vést, avšak vzhledem k okolnostem a ke svému postavení při výkonu pravomocí státu to vědět měla a mohla.²⁶⁹

Právní úprava regresní úhrady zavinění nepresumuje a oprávněný z regresu je tak v případném soudním řízení jakožto žalobce povinen prokázat, že osoba, pro níž je uplatňován regresní nárok, vznik újmy zavinila.

V případě, že odpovědnost státu za újmu způsobilo zaviněným porušením právní povinnosti více osob, povinnost k regresní úhradě se mezi ně rozdělí podle míry účasti na způsobení újmy.

Zakotvené moderační právo soudu je projevem principu *ekvity* (spravedlnosti), k jejímuž porušení by mohlo dojít například v situaci, kdy by byl povinný z regresu zavázán k uhrazení plné výše, což by pro něho představovalo s ohledem zvláště na jeho osobní a majetkové poměry přílišnou zátěž. Soud může při užití moderačního práva vycházet i z jiných okolností než pouze ze zákonodárcem uvedených osobních a majetkových poměrů. Tato kritéria by však měla být zvažována vždy. Závěr o moderaci je třeba v každém případě důkladně odůvodnit. Výši regresní úhrady nelze moderovat, pokud byla škoda povinným způsobena úmyslně.²⁷⁰

²⁶⁹ VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 208-209.

²⁷⁰ IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. s. 179-182.

7. Zakotvení právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím ve Slovenské republice

Tato kapitola rigorózní práce bude po podrobném pojednání o české právní úpravě odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím věnována komparaci s právní úpravou Slovenské republiky.

Základ právní úpravy náhrady škody v souvislosti s výkonem veřejné moci zakotvuje již článek 46 odst. 3 ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústavy Slovenské republiky, dle kterého má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Následující odst. 4 předmětného článku dále stanovuje, že podmínky a podrobnosti upravuje zákon.

Za dob Československa upravoval odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Na rozdíl od České republiky, předmětný zákon platil ve Slovenské republice podstatně déle.

Nová právní úprava byla přijata až zákonem č. 514/2003 Z.z., o zodpovědnosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov, účinným od 1. 7. 2004. Nutno podotknout, že současná právní úprava odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci na Slovensku je konstruována obdobně jako v České republice.

Zákon č. 514/2003 Z.z. je rozdělen do pěti částí a dvaceti osmi ustanovení. Stejně tak jako OdpŠk není nikterak rozsáhlý. První část obsahuje základní ustanovení týkající se předmětu úpravy a vymezení základních pojmů. Zákon č. 514/2003 Z.z. upravuje odpovědnost státu za škodu způsobenou orgány veřejné moci při výkonu veřejné moci a odpovědnost orgánů územní samosprávy při výkonu samosprávy, předběžné projednání nároku na náhradu škody a právo na regresní úhradu. Konstrukce odpovědnosti státu a odpovědnosti územních samosprávných celků v samostatné působnosti je tak totožná s českou právní úpravou.

Škodou se dle slovenského občanského práva rozumí majetková újma, která se dále dělí na škodu skutečnou a na jinou škodu (ušlý zisk). Slovenské občanské právo dále rozlišuje nemajetkovou újmu, která se zpravidla nahrazuje morální satisfakcí, ale kterou je též možné nahradit v penězích.²⁷¹ I v případě slovenské právní úpravy hovoří text zákona č. 514/2003 Z.z. v mnoha případech toliko o pojmu „škoda“, pod který zahrnuje rovněž nemajetkovou újmu.²⁷² Zákodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 514/2003 Z.z. uvedl, že bylo nezbytné rozšířit současné chápání práva na náhradu škody jako práva na náhradu skutečné majetkové škody a náhradu škody jako „spravedlivého zadostiučinění“, čímž se umožní uplatnění práva na náhradu nemajetkové újmy. Náhrada škody by měla představovat spravedlivé zadostiučinění a zahrnovat například peněžní náhradu nemajetkové újmy včetně jiných forem zadostiučinění.²⁷³

7.1. Vymezení rozsahu odpovědnosti státu

Zákodárce v ustanovení § 1 zákona č. 514/2003 Z.z. zakotvuje, že stát odpovídá za škodu způsobenou orgány veřejné moci při výkonu veřejné moci. Následující ustanovení přináší definice základních pojmů pro účely tohoto zákona, a to *výkonu veřejné moci* a *orgánu veřejné moci*. Orgánem veřejné moci je rozuměn státní orgán a orgán územní samosprávy, veřejnoprávní instituce, orgán profesní samosprávy a fyzická nebo právnická osoba, kterým zákon svěřil výkon veřejné moci. Za výkon veřejné moci je považováno rozhodování a úřední postup veřejné moci o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických anebo právnických osob. Zde lze tak spatřit rozdíl oproti české právní úpravě, kde vymezení pojmu „výkonu veřejné moci“ absentuje.

Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 514/2003 Z.z. vymezuje rozsah odpovědnosti státu. Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena orgány veřejné moci při výkonu veřejné moci:

- nezákonným rozhodnutím,
- nezákonným zatčením, zadržením nebo jiným zbavením osobní svobody,

²⁷¹ VOJČÍK, Peter a kol. *Občianske právo hmotné*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. s. 286.

²⁷² JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 117.

²⁷³ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 117.

- rozhodnutím o trestu, o ochranném opatření nebo rozhodnutím o vazbě,
- nesprávným úředním postupem.²⁷⁴

Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je odpovědností absolutní objektivní a nelze se jí zprostit. Zákonodárce v důvodové zprávě uvádí, že princip absolutní objektivní odpovědnosti je nevyhnutelný, neboť je potřeba, aby se ve vztahu k poškozenému napravily všechny důsledky porušení zákona.²⁷⁵ V tomto ohledu je tak česká a slovenská právní úprava totožná. Zákon č. 514/2003 Z.z. rozlišuje rovněž jako OdpŠk dva odpovědnostní tituly, a to nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup. OdpŠk v ustanovení § 5 zakotvuje, že stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním nebo nesprávným úředním postupem. Oproti české právní tak zákon č. 514/2003 Z.z. již v ustanovení vymezujícím rozsah odpovědnosti státu rozlišuje kategorie rozhodnutí.²⁷⁶

7.2. Subjekty odpovědnosti

7.2.1. Povinný subjekt

Povinným subjektem je ve smyslu zákona č. 514/2003 Z.z. stát. Stát v občanskoprávních vztazích vystupuje jako samostatná právnická osoba. Je tak nezbytné upravit, který orgán jménem státu ve věci náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci jedná. Předmětnou úpravu zakotvuje ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 514/2003 Z.z.

Obecně jsou příslušná ministerstva nebo jiné ústřední orgány státní správy, vznikla-li škoda při výkonu veřejné moci v oblasti státní správy, která patří do jejich působnosti. Následně zákonodárce stanovuje zvláštní příslušnosti.

Ministerstvo spravedlnosti Slovenské republiky je příslušné k jednání jménem státu v případě, vznikla-li škoda v důsledku rozhodnutí vydaného soudem, způsobil-li škodu notář při výkonu veřejné moci nebo způsobil-li škodu exekutor

²⁷⁴ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 514/2003 Z.z.

²⁷⁵ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 37-38.

²⁷⁶ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 22.

při výkonu exekuční činnosti vykonávané z pověření soudu podle zvláštního předpisu.

Příslušnost Ministerstva vnitra Slovenské republiky je dána za podmínek, kdy v trestním řízení škodu způsobil vyšetřovatel policejního sboru nebo pověřený příslušník policejního sboru [ve smyslu ustanovení § 10 odst. 8 zákona č. 301/2005 Z.z., trestného poriadku (dále také jen „trestný poriadok“)] a:

- prokurátor nezamítl stížnost proti usnesení vyšetřovatele policejního sboru nebo pověřeného příslušníka policejního sboru a nepodal v trestní věci obžalobu příslušnému soudu nebo
- vyšetřovatel policejního sboru nebo pověřený příslušník policejního sboru nejednal na základě závazného pokynu prokurátora.

O příslušnost Ministerstva financí Slovenské republiky se jedná, pokud v trestním řízení způsobil škodu vyšetřovatel finanční správy nebo pověřený pracovník finanční správy (ve smyslu ustanovení § 10 odst. 8 trestného poriadku) a:

- prokurátor nezamítl stížnost proti usnesení vyšetřovatele finanční správy nebo pověřeného pracovníka finanční správy a nepodal v trestní věci obžalobu příslušnému soudu nebo
- vyšetřovatel finanční správy nebo pověřený pracovník finanční správy nejednal na základě závazného pokynu prokurátora.

Generální prokuratura Slovenské republiky je příslušná jednat jménem státu, jestliže škodu způsobil státní orgán podle zvláštního předpisu (ve smyslu ustanovení § 3 zákona č. 153/2001 Z.z., o prokuratúre) v občanském soudním řízení, v trestním řízení nebo ve správním řízení.

Nejvyšší kontrolní úřad Slovenské republiky, Národní banka Slovenska, Národní rada Slovenské republiky, Soudní rada Slovenské republiky a Úřad pro regulaci síťových odvětví jednají jménem státu, pokud škoda vznikla v důsledku nezákonného rozhodnutí, které vydaly.

Veřejnoprávní instituce, zájmová samospráva nebo právnická osoba, které zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy jednají jménem státu rovněž v případě, kdy ke vzniku škody došlo v důsledku jimi vydaného rozhodnutí.

Nastane-li situace, kdy došlo ke škodě v oblasti veřejné moci, která spadá do působnosti vícero orgánů veřejné moci, je příslušný ten orgán, u kterého byla podána žádost na předběžné projednání nároku. Jestliže byla žádost podána u více orgánů, je příslušný ten, který ve věci začal jednat jako první.

Nelze-li příslušný orgán jednající jménem státu určit podle výše uvedeného, jedná jménem státu Ministerstvo spravedlnosti Slovenské republiky.²⁷⁷

V případě povinného subjektu odpovědnostního vztahu jsou tak právní úpravy značně odlišné. Shodu v právních úpravách lze spatřit v odvětvovém určení úřadu jednajícího jménem státu. Dle slovenské i české právní úpravy jménem státu jednájí ministerstva či jiné ústřední správní úřady tam, kde došlo ke vzniku škody v odvětví státní správy, která náleží do jejich působnosti. Obdobné jsou právní úpravy rovněž u příslušnosti ministerstev spravedlnosti, kdy tyto v obou případech jednájí, bylo-li rozhodnutí vydáno v soudním řízení, nebo způsobil-li škodu notář či exekutor. Následující zákonné postupy pro určení konkrétního orgánu jednajícího jménem státu jsou již spíše odlišné, zejména u ministerstva vnitra, ministerstva financí, Generální prokuratury Slovenské republiky, Národní rady Slovenska, Soudní rady Slovenské republiky, Úřadu pro regulaci síťových odvětví, veřejnoprávních institucí, zájmových samospráv nebo právnických osob, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, neboť většinu z nich česká právní úprava v ustanovení § 6 OdpŠk nikterak nezahrnuje. Rozdíl lze nalézt i ve stanovení zbytkové klauzule příslušnosti, podle které je v souladu s českou právní úpravou příslušné Ministerstvo financí a dle slovenské právní úpravy Ministerstvo spravedlnosti.

7.2.2. Oprávněné subjekty

Vymezení oprávněných subjektů, kterým svědčí právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, zakotvuje ustanovení § 5 zákona č. 514/2003 Z.z.

Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím má dle ustanovení § 5 odst. 1, 2 zákona č. 514/2003 Z.z. účastník řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož mu vznikla škoda, a dále ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být

²⁷⁷ Ustanovení § 4 zákona č. 514/2003 Z.z.

mělo.²⁷⁸ Účastníky řízení vymezují jednotlivé zvláštní předpisy, které obsahují vlastní definice osob účastněných na řízení, např. zákon č. 40/2006 Z.z., občiansky súdny poriadok (dále také jen „občiansky súdny poriadok“), zákon č. 160/2015 Z.z., civilný sporový poriadok (dále také jen „civilný sporový poriadok“), zákon č. 161/2015 Z.z., civilný mimosporový poriadok (dále také jen „civilný mimosporový poriadok“). S ohledem na uvedené je tak při posuzování toho, kdo je oprávněným subjektem k náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, třeba přihlížet k jednotlivým ustanovením zvláštních právních předpisů.

V případě, že bylo nezákonné rozhodnutí vydáno v řízení, na které se nevztahují právní předpisy o správním řízení, má na náhradu škody právo ten, komu škoda nezákonným rozhodnutím vznikla. Toto pravidlo je však možné aplikovat pouze v případě, že se na předmětné řízení nevztahují ani právní předpisy o občanském soudním řízení (tzn. občiansky súdny poriadok, civilný sporový poriadok a civilný mimosporový poriadok), o správním řízení soudním [tzn. zákon č. 162/2015 Z.z., správny súdny poriadok (dále také jen „správny súdny poriadok“)], anebo o trestním řízení (tzn. trestný poriadok).²⁷⁹

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že slovenská právní úprava obsažená v ustanovení § 5 odst. 1, 2 zákona č. 514/2003 Z.z. je shodná s českou právní úpravou obsaženou v ustanovení § 7 odst. 1, 2 OdpŠk. Slovenská právní úprava nadto dále zakotvuje, že právo na náhradu škody má i ten, komu škoda nezákonným rozhodnutím vznikla, v případě, že se na předmětné řízení nevztahují výše specifikované právní předpisy.

7.3. Předpoklady vzniku odpovědnosti

Pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím je podle slovenské právní úpravy třeba kumulativní splnění tří předpokladů, a to:

- nezákonné rozhodnutí,
- existence škody,

²⁷⁸ Ustanovení § 5 odst. 1, 2 zákona č. 514/2003 Z.z.

²⁷⁹ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 52-53.

- příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci a škodou.

Uvedené tři předpoklady jsou tak shodné s českou právní úpravou. V případě absence i jedné z podmínek odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nevzniká. Tím, koho zatěžuje povinnost tvrzení, jakož i břemeno důkazní, k prokázání existence a výše (intenzity) škody způsobené státem, je poškozený, a to jak v rámci mimosoudního projednání uplatněného nároku, tak rovněž i v rámci případného soudního řízení.²⁸⁰

7.3.1. Nezákonné rozhodnutí

Zákonodárce v textu zákona č. 514/2003 Z.z. pojem „nezákonného rozhodnutí“ nedefinuje. V legislativním záměru k předmětnému zákonu však uvádí, že nezákonným rozhodnutím je možné rozumět rozhodnutí orgánu veřejné moci, jež je v rozporu s právními předpisy Slovenské republiky nebo závazky Slovenské republiky vyplývajícími z platné mezinárodní smlouvy, kterou je Slovenská republika vázána a bylo z důvodu nezákonnosti zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Obdobně je nezákonné rozhodnutí vymezeno v důvodové zprávě.

Za rozhodnutí orgánu veřejné moci je považováno rozhodnutí vydané v občanském soudním řízení (respektive v civilním sporném řízení a civilním nesporném řízení), soudním řízení správním, správním řízení nebo v trestním řízení.²⁸¹

Aby bylo možné nárok na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím uplatnit, je třeba kumulativní splnění čtyř podmínek. Musí se jednat o protiprávní rozhodnutí, pravomocné rozhodnutí, které bylo zrušené či změněné pro nezákonnost příslušným orgánem, a současně musí poškozený vyčerpat opravné prostředky. Výjimku u podmínky právní moci rozhodnutí zakotvuje ustanovení § 6 odst. 3, 4 zákona č. 514/2003 Z.z. v případě, kdy byla škoda způsobena nezákonným rozhodnutím orgánu státu, které je vykonatelné bez ohledu na právní moc, a dále v situaci, kdy byla škoda způsobena nezákonným rozhodnutím orgánu státu, jímž orgán veřejné moci překročil svoji pravomoc. Předpokladem vyčerpání opravných prostředků je třeba rozumět řádné opravné prostředky, které vyplývají

²⁸⁰ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 23-27.

²⁸¹ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 50-51.

ze zvláštních právních předpisů. Řádným opravným prostředkem lze v rámci slovenské právní úpravy zpravidla napadnout nepravomocné rozhodnutí. Prevenční povinnost poškozeného je tak mírnější než v případě české právní úpravy, avšak z uvedeného vyplývá, že pro splnění podmínky právní moci musí být rozhodnutí zrušeno či změněno pro nezákonnost zpravidla na základě mimořádného opravného prostředku. Vyčerpání řádných opravných prostředků zákonodárce nevyžaduje v případech hodných zvláštního zřetele.²⁸²

V případě nezákonného rozhodnutí v podobě usnesení o zahájení trestního stíhání či vznesení obvinění již judikatura Ústavního soudu Slovenské republiky dovodila, že při posuzování nároku na náhradu škody má zrušení usnesení o zahájení trestního stíhání či vznesení obvinění pro nezákonnost totožné důsledky jako zastavení trestního stíhání, pokud k němu došlo proto, že se nenaplnil předpoklad o spáchání trestného činu obviněným, a rovněž i jako rozhodnutí o postoupení věci do přestupkového řízení, pokud k němu došlo proto, že se nenaplnil předpoklad o spáchání trestného činu obviněným.²⁸³

V otázce, se kterými rozhodnutími je odpovědnost státu spojena, se v případě slovenské i české právní úpravy jedná o rozhodnutí vydaná v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení trestním nebo v řízení podle soudního řádu správního. Odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným trestním stíháním je třeba ovšem i ve slovenské právní úpravě hledat pod obecnou úpravou nezákonného rozhodnutí. I zde tak odpovědnost státu za nezákonné trestní stíhání není zákonodárcem výslovně zakotvena a je dovozena toliko interpretací judikatury.

Podmínky kladené na nezákonné rozhodnutí jakožto odpovědnostního titulu jsou v případě slovenské i české právní úpravy obdobné. Rozhodnutí musí nabýt právní moci a následně musí být pro svou nezákonnost zrušeno či změněno příslušným orgánem. V případě předběžně vykonatelných rozhodnutí není podmínka nabytí právní moci vyžadována a ke vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím postačuje jeho zrušení nebo změna na základě řádného opravného prostředku. Nadto slovenská právní úprava zakotvuje

²⁸² JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 58-61.

²⁸³ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 58-65.

výjimku z podmínky právní moci v situaci, kdy byla škoda způsobena nezákonným rozhodnutím orgánu státu, jímž orgán veřejné moci překročil svoji pravomoc. Ve světle zásady *vigilantibus iura scripta sunt* česká i slovenská právní úprava vyžadují povinnost poškozeného využít v zákonných lhůtách opravné prostředky proti rozhodnutí. Oproti slovenské právní úpravě, kde postačuje využití řádných opravných prostředků, česká právní úprava vyžaduje využití i mimořádných opravných prostředků, s výjimkou návrhu na obnovu řízení.

7.3.1.1. Zvláštní kategorie rozhodnutí vydaných v trestním řízení

Zvláštní kategorii rozhodnutí vydaných v trestním řízení vymezují ustanovení § 7 – § 8 zákona č. 514/2003 Z.z., a to rozhodnutí o zatčení, zadržení nebo jiné zbavení osobní svobody, a dále rozhodnutí o trestu, ochranném opatření nebo vazbě. Tyto kategorie jsou zákonodárcem vymezeny zvlášť, neboť vzhledem k jejich specifickému charakteru je odpovědnost státu upravena zvláštním způsobem. Současně zákonodárce v důvodové zprávě uvedl, že dosavadní právní úprava²⁸⁴ nekorespondovala s čl. 5 odst. 5 Úmluvy, který stanovuje, že „*každý, kdo byl obětí zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními tohoto článku, má nárok na odškodnění*“, a bylo proto třeba právní úpravu novelizovat.

Podle ustanovení § 7 zákona č. 514/2003 Z.z má právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o zatčení, zadržení nebo jiným zbavením osobní svobody ten, na kom bylo vykonáno, bylo-li rozhodnutí zrušeno jako nezákonné nebo při něm došlo k nesprávnému úřednímu postupu.²⁸⁵

Následující ustanovení § 8 zákona č. 514/2003 Z.z. zakotvuje právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o trestu, o ochranném opatření nebo o vazbě. V případě rozhodnutí o trestu vymezuje zákonodárce podmínky tak, že právo na náhradu škody poškozenému vzniká, pokud v dalším řízení bylo rozhodnutí zrušeno jako nezákonné nebo byl poškozený v dalším řízení obžaloby zproštěn nebo bylo trestní stíhání zastaveno proto, že v řízení vyšly najevo skutečnosti nebo důkazy, které nebyly soudu dříve známy, nebo byla věc postoupena jinému orgánu. Právo na náhradu škody má dále i ten, komu byl v dalším řízení uložen mírnější trest, než který na něm byl vykonán na základě zrušeného rozsudku. Zákonodárce výslovně stanovuje, že pro účely tohoto zákona se trest odnětí svobody s

²⁸⁴ Zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.

²⁸⁵ Ustanovení § 7 zákona č. 514/2003 Z.z.

podmíněným odkladem jeho výkonu nepovažuje za mírnější trest než nepodmíněný trest odnětí svobody. Náhrada škody náleží poškozenému jen v rozsahu rozdílu mezi trestem vykonaným na základě zrušeného rozsudku a trestem uloženým rozsudkem. Právo na náhradu škody způsobené rozhodnutím o ochranném opatření má ten, na kom bylo zcela nebo zčásti provedeno ochranné opatření, bylo-li rozhodnutí v dalším řízení jako nezákonné zrušeno. Vznikla-li škoda v důsledku rozhodnutí o vazbě, má ten, kdo byl do vazby vzat, právo na náhradu škody, pokud proti němu bylo zastaveno trestní stíhání, byl zproštěn obžaloby nebo věc byla postoupena jinému orgánu.

Taktéž slovenská právní úprava zakotvuje výluky odpovědnosti státu v případě škody způsobené rozhodnutím o trestu, o ochranném opatření nebo vazbě. V první řadě právo na náhradu škody nevzniká v případě, že si osoba zavinila vazbu, uložení trestu nebo ochranného opatření sama. Dále je odpovědnost státu za škodu vyloučena při zahlazení odsouzení, odpuštění nebo zmírnění trestu, případně při udělení individuální milosti nebo amnestie prezidenta republiky. Nárok na náhradu škody nevzniká ani v situaci, kdy souhlas daný poškozeným nebo příslušným státním orgánem, který byl potřebný k zahájení trestního stíhání nebo pokračování v něm, byl vzat zpět, ačkoli je tento souhlas podle zvláštního předpisu vyžadován. Výluka odpovědnosti státu je zakotvena rovněž v případě, dojde-li k zastavení trestního stíhání z důvodu, že je trest, ke kterému může stíhání vést, zcela bez významu vedle trestu, který byl obviněnému pro jiný čin již uložen nebo který jej podle očekávání postihne, nebo již o skutku obviněného bylo rozhodnuto jiným orgánem disciplinárním, kárným, dále cizozemským soudem nebo cizozemským úřadem, a toto rozhodnutí lze považovat za dostačující. Dále nárok na náhradu škody nevzniká, pokud došlo k podmíněnému zastavení trestního stíhání podle zvláštního předpisu (trestného poriadku) nebo byl schválen smír podle zvláštního předpisu (trestného poriadku). Byla-li osoba obžaloby zproštěna nebo trestní stíhání vedené proti ní bylo zastaveno, protože není trestně odpovědná, nebo pokud po právní moci rozhodnutí zanikla trestnost činu nebo mezinárodní smlouva, která byla vyhlášena způsobem stanoveným v zákoně, nebo amnestie prezidenta republiky nedovoluje trestní stíhání, čin přestal být změnou zákona trestným činem nebo mírnější trest byl uložen proto, že za trestný čin zákon stanovil mírnější trest, odpovědnost státu je také vyloučena. Poslední dvě zákonné výluky zakotvuje zákonodárce v případech, a to jde-li o vazbu nařízenou v řízení o vydání do ciziny

(uvedené neplatí, jestliže škoda byla způsobena nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánů Slovenské republiky) nebo byla-li škoda způsobena rozhodnutím cizího orgánu uznaného nebo převzatého k výkonu na území Slovenské republiky. Uvedené výluky odpovědnosti je třeba aplikovat rovněž na odpovědnost státu za nezákonné trestní stíhání. Tím, koho zatěžuje povinnost tvrzení, jakož i břemeno důkazní k prokázání existence výluk odpovědnosti státu v případě škody způsobené rozhodnutím o trestu, ochranném opatření nebo vazbě, je stát.²⁸⁶

Zásadní rozdíl oproti české právní úpravě lze spatřit v kategoriích vymezených rozhodnutí. Slovenská právní úprava ve zvláštních kategoriích rozhodnutí vydaných v trestním řízení vymezuje rozhodnutí o zatčení, zadržení nebo jiném zbavení osobní svobody, které česká právní úprava nikterak nezakotvuje. V rámci OdpŠk by byl např. nezákonný příkaz k zatčení posuzován podle obecné úpravy nezákonného rozhodnutí obsažené v ustanovení § 8 OdpŠk.

Následně slovenská právní úprava vymezuje rozhodnutí o trestu, o ochranném opatření a o vazbě. Ze systematického hlediska by bylo bezesporu vhodnější, pokud by zákonodárce tuto kategorii upravil dle následující posloupnosti: rozhodnutím o vazbě, o trestu a o ochranném opatření, jako je tomu v OdpŠk. V případě náhrady škody způsobené rozhodnutím o trestu je právní úprava jak v OdpŠk tak v zákoně č. 514/2003 Z.z. koncipována obdobně. Slovenská právní úprava navíc zakotvuje pravidlo, že pro účely zákona č. 514/2003 Z.z. se trest odnětí svobody s podmíněným odkladem jeho výkonu nepovažuje za mírnější trest než nepodmíněný trest odnětí svobody. V rámci české právní úpravy by trest odnětí svobody s podmíněným odkladem oproti nepodmíněnému trestu odnětí svobody za mírnější považován byl. Náhrada škody způsobená rozhodnutím o ochranném opatření je v české a slovenské právní úpravě totožná. Taktéž náhrada škody způsobená rozhodnutím o vazbě je v obou právních úpravách shodná. Pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím o vazbě není vyžadováno, aby bylo rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno. Stěžejní je zde okolnost, jakým způsobem skončilo trestní řízení. Podmínkou vzniku odpovědnosti státu je takový výsledek trestního řízení, při kterém nedojde k odsouzení osoby, resp. k pravomocnému vyslovení její viny za skutek, v souvislosti s nímž byla vzata

²⁸⁶ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 72-75.

do vazby. Výluky odpovědnosti státu v případě škody způsobené rozhodnutím o trestu, o ochranném opatření nebo vazbě jsou koncipovány ve slovenské i české právní úpravě obdobně.

7.4. Uplatnění nároku na náhradu újmy

Zákonodárce ukládá poškozenému povinnost nejprve uplatnit nárok na náhradu škody na základě písemné žádosti o předběžné projednání nároku u orgánu příslušného jednat jménem státu. V případě, že poškozený podá žádost u orgánu, který není příslušný, je tento orgán povinný bezodkladně žádost postoupit orgánu příslušnému, přičemž účinky předběžného uplatnění jsou v tomto případě zachovány.

Ze žádosti musí vyplývat, kdo náhradu škody požaduje, které věci se týká, o jaký konkrétní odpovědnostní titul se jedná, jakým způsobem škoda vznikla a čeho se poškozený domáhá. V případě, že žádost o předběžné projednání nároku uvedené náležitosti neobsahuje, orgán, který jedná jménem státu, je povinen poškozeného vyzvat k odstranění nedostatků ve stanovené lhůtě. Pokud poškozený ani ve stanovené lhůtě nedostatky neodstraní, orgán k jeho žádosti nebude přihlížet.²⁸⁷ Možnost poškozeného uplatnit nárok na náhradu újmy žalobou u soudu nastává marným uplynutím šestiměsíční lhůty běžící od uplatnění nároku u orgánu jednajícího jménem státu. Při uplatnění nároku u soudu může poškozený požadovat náhradu škody pouze v rozsahu, který byl předběžně projednaný, a z titulu, který byl předběžně projednaný. Současně poškozený v žalobě musí uvést požadovanou výši náhrady škody a označit orgán veřejné moci, který mu škodu způsobil.²⁸⁸

Právní úprava Slovenska a Česka se shodují v možnosti poškozeného uplatnit nárok na náhradu újmy žalobou u soudu marným uplynutím šestiměsíční lhůty běžící od předběžného uplatnění nároku. Slovenská právní úprava nadto zakotvuje podrobnosti, které má taková písemná žádost poškozeného obsahovat.

Zásadní rozdíl oproti české právní úpravě lze spatřit v zákonem zakotvené úřední evidenci. Podle ustanovení § 26 zákona č. 514/2003 Z.z. Ministerstvo financí vede úřední evidenci podaných žádostí o předběžné projednání nároku na náhradu škody. Do evidence je ministerstvo povinné zapisovat následující údaje:

²⁸⁷ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 108.

²⁸⁸ Ustanovení § 15 – § 16 zákona č. 514/2003 Z.z.

- příslušný orgán, který jedná jménem státu,
- způsob, kterým škoda vznikla,
- způsob a rozsah uplatnění nároku na náhradu škody,
- způsob a rozsah uspokojení nároku na náhradu škody.²⁸⁹

Zákonem zavedenou centrální úřední evidenci podaných žádostí lze tak kvitovat, zejména pro potřeby konstantní rozhodovací praxe v případě nemajetkové újmy, neboť každému poškozenému by se mělo dostat v obdobném případě obdobného zadostiučinění.

Promlčecí lhůty zákon č. 514/2003 Sb. upravuje v ustanoveních § 19 – § 20. Právo na náhradu škody se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený o škodě dozvěděl. Subjektivní lhůta tak činí tři roky. V případě, že je podmínkou uplatnění nároku zrušení nebo změna pravomocného rozhodnutí, počíná promlčecí lhůta plynout ode dne doručení rozhodnutí. Shodně jako v rámci české právní úpravy bude třeba dovést i zde jako podmínku pro začátek běhu promlčecí lhůty právní moc zrušovacího rozhodnutí. Objektivní promlčecí lhůta pro případ škody způsobené nezákonným rozhodnutím je stanovena na deset let s výjimkou škody na zdraví a škody způsobené rozhodnutím o zatčení, zadržení nebo o jiném zbavení osobní svobody a rozhodnutím o trestu, o ochranném opatření nebo o vazbě. Lhůty neběží během předběžného projednání nároku ode dne podání žádosti do jeho skončení, nejdéle však šest měsíců.²⁹⁰

V institutu promlčení tak lze v právních úpravách spatřit podstatné rozdíly. Dle slovenské právní úpravy činí subjektivní promlčecí lhůta tři roky i v případě nemajetkové újmy. Česká právní úprava pro nemajetkovou újmu zakotvuje promlčecí lhůtu pouhých šest měsíců. Objektivní promlčecí lhůty jsou v právních úpravách shodné. Právní úpravy jsou rovněž totožné v případě stavení běhu promlčecí lhůty při předběžném projednání nároku na náhradu škody.

7.5. Způsob a rozsah náhrady újmy

V souladu se zákonem č. 514/2003 Z.z. se nahrazuje skutečná škoda, ušlý zisk a za určitých okolností i nemajetková újma. Zákonodárce pojem škody, ušlého

²⁸⁹ Ustanovení § 26 zákona č. 514/2003 Z.z.

²⁹⁰ Ustanovení § 19 zákona č. 514/2003 Z.z.

zisku ani nemajetkové újmy blíže neupravuje, a proto je třeba vycházet z odborné literatury a judikatury.

Skutečnou škodu judikatura vymezuje jako zmenšení majetku, které již nastalo, s tím, že představuje majetkové hodnoty potřebné na uvedení věci do předešlého stavu, případně na vyvážení důsledků vyplývajících z toho, že nedošlo k uvedení věci do předešlého stavu.²⁹¹

Ušlým ziskem se rozumí majetková újma vyjádřitelná v penězích, která na rozdíl od skutečné škody spočívá v tom, že nedošlo k rozmnožení majetkových hodnot poškozeného, které bylo možné důvodně očekávat se zřetelem na pravidelný chod věcí. Ušlý zisk se tak neprojevuje zmenšením majetku poškozeného, ale ztrátou očekávaného přínosu.²⁹² V případě, že se poškozený domáhá práva na náhradu ušlého zisku, musí prokázat, že předmětného zisku mohl reálně dosáhnout, pokud by k vydání nezákonného rozhodnutí nedošlo.

Poškozený se může domáhat rovněž náhrady nákladů řízení, které mu vznikly v souvislosti s ochranou jeho práv v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí. Součástí nákladů řízení jsou i náklady právního zastoupení, které zahrnují účelně vynaložené hotové výdaje a odměnu za zastupování, která se určí jako tarifní odměna advokáta v souladu s Vyhláškou Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z.z., o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb. Právo však bude mít poškozený pouze na náklady účelně vynaložené. Zákodárce explicitně vylučuje nárok na náhradu nákladů řízení spojených s uplatněním žádosti o předběžné projednání nároku na náhradu škody u orgánu jednajícího jménem státu.

Nemajetkovou újmu lze charakterizovat jako zásah do osobní složky člověka, osobnostní složky člověka a jiných nemateriálních hodnot. K podmínkám práva na náhradu nemajetkové újmy zákon č. 514/2003 Z.z. uvádí, že pokud pouhé konstatování porušení práva není dostatečným zadostiučiněním vzhledem k újmě způsobené nezákonným rozhodnutím, hradí se i nemajetková újma v penězích, není-li možné ji odškodnit jinak. Jestliže nemajetkovou újmu není možné nahradit jinak a přichází v úvahu zadostiučinění v penězích, stanovuje zákonodárce kritéria ohledně výše. Výši nemajetkové újmy v penězích je třeba určovat s přihlédnutím

²⁹¹ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 111.

²⁹² Usnesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ze dne 28. 4. 2010, sp. zn. 4 Cdo 319/2008.

zejména k osobě poškozeného, jeho dosavadnímu životu a prostředí, ve kterém žije a pracuje, k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za kterých ke vzniku újmy došlo, a současně k závažnosti následků, které poškozenému vznikly v osobním životě a ve společenském uplatnění.

Zákonodárce dále stanovuje, že přiznaná výše nemajetkové újmy v penězích nemůže být vyšší než náhrada poskytovaná osobám poškozeným násilnými trestnými činy podle zvláštního předpisu, kterým je podle neaktuální zákonné poznámky pod čarou zákon č. 215/2006 Z.z., o odškodňování osob poškozených násilnými trestnými činy, jenž byl účinný do 31. 12. 2017.²⁹³ V důvodové zprávě k příslušné novele zákona č. 514/2003 Z.z. je tato limitace horní hranice odškodnění zdůvodněna skutečností, že výše nemajetkové újmy nemůže přesáhnout výši odškodnění obětí násilných trestných činů, neboť při násilných trestných činech může dojít i k závažnému zásahu do zdraví či života, a lze tak považovat za přiměřené, aby odškodnění za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nepřesahovalo odškodnění za trvalé následky na zdraví či lidském životě.²⁹⁴ Zákon č. 215/2006 Z.z. však neposkytoval dostatečnou a komplexní úpravu, o kterou by se osoby poškozené násilnými trestnými činy mohly opřít, a byla tak nezbytná její novelizace.²⁹⁵

Aktuální právní úpravu obsahuje zákon č. 274/2017 Z.z., o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý rozsah odškodnění obětí násilných trestných činů vymezuje v ustanoveních § 12 – § 14. Ustanovení § 12 zákona č. 274/2017 Z.z. pro výpočet odškodnění rozlišuje mezi nemajetkovou újmou a újmou na zdraví a dále rovněž kategorizaci jednotlivých trestných činů. K výpočtu rozsahu újmy na zdraví je třeba přiměřeně užít ustanovení zvláštního předpisu, kterým je zákon č. 437/2004 Z.z., o náhrade za bolesť a o náhrade za sťaženie spoločenského uplatnenia. Pokud trestným činem byla způsobena smrt, má jediná pozůstalá oběť, ke které měl zemřelý vyživovací povinnost, nárok na vyplacení odškodnění ve výši padesátinásobku částky minimální měsíční mzdy platné na období kalendářního roku, ve kterém došlo ke spáchání trestného činu. Pro určení minimální měsíční mzdy zákonodárce odkazuje na užití zvláštního

²⁹³ Ustanovení § 17 zákona č. 514/2003 Z.z.

²⁹⁴ JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 116.

²⁹⁵ STRÉMY, Tomáš a kol. *Trestná politika v Slovenskej republike: minulosť, súčasnosť, budúcnosť*. Bratislava: C. H. Beck, 2020. s. 27.

právního předpisu, kterým je zákon č. 663/2007 Z.z., o minimálnej mzde. V případě trestných činů obchodování s lidmi, znásilnění, sexuálního násilí, sexuálního zneužívání, nedobrovolného zmizení, týrání blízké osoby a svěřené osoby má oběť nárok na vyplacení nemajetkové újmy ve výši desetinásobku částky měsíční minimální mzdy platné na období kalendářního roku, ve kterém došlo ke spáchání trestného činu. V souladu s ustanovením § 13 zákona č. 274/2017 Z.z. nesmí celková výše odškodnění přesáhnout padesátinásobek minimální měsíční mzdy platné na období kalendářního roku, ve kterém došlo ke spáchání trestného činu.²⁹⁶

Způsob a rozsah náhrady újmy vzniklé v důsledku nezákonného rozhodnutí je tak v české i slovenské právní úpravě obdobný. Nahrazuje se skutečná škoda, jejíž součástí jsou i náklady řízení, ušlý zisk a za zákonem stanovených podmínek též nemajetková újma. Vznik újmy je jak v souladu s českou, tak i slovenskou právní úpravou povinen tvrdit a prokazovat poškozený. Shodně právní úpravy zakotvují, že zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Slovenská právní úprava nadto stanovuje omezení přiznané výše nemajetkové újmy v penězích, a to tak, že nemůže být vyšší než náhrada poskytovaná osobám poškozeným násilnými trestnými činy podle zvláštního předpisu.

²⁹⁶ Ustanovení § 12 – § 13 zákona č. 274/2017 Z.z.

Závěr

Cílem této rigorózní práce bylo podrobně pojednat o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím a vytvořit tak ucelený právní pohled na danou problematiku. K představení odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím byl rovněž kladen důraz na užití četné relevantní judikatury. Současně byla po zevrubném pojednání o české právní úpravě komparována daná problematika s právní úpravou ve Slovenské republice.

Počátek rigorózní práce byl věnován vymezení klíčových pojmů pro danou problematiku a soudobým pramenům právní úpravy včetně historického exkurzu. Následně práce ve třetí kapitole podrobně představila současnou právní úpravu odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, subjektů odpovědnosti a předpokladů vzniku odpovědnosti, s důrazem na vymezení odpovědnostního titulu. Čtvrtá kapitola pojednala o uplatnění nároku na náhradu újmy, a to jak mimosoudního projednání, tak uplatnění nároku u soudu, včetně promlčení. V páté kapitole byl analyzován způsob a rozsah náhrady újmy. Nejprve byl specifikován způsob a rozsah náhrady újmy na jmění, a to skutečné škody, náhrady nákladů řízení, ušlého zisku a újmy na zdraví, a následně byl vymezen způsob a rozsah náhrady újmy nemajetkové. Šestá kapitola byla zaměřena na regresní úhradu. Autorka práce tak čtenářům poskytla ucelený obraz o dané problematice. Závěrečná sedmá kapitola byla věnována komparaci české právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím s právní úpravou ve Slovenské republice.

Po komplexním pojednání o současné právní úpravě odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím lze zhodnotit, že tato současným společenským potřebám, jak si zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 82/1998 Sb. klade za úkol, zcela neodpovídá.

První oblast, kterou zákonodárce dle názoru autorky práce neupravuje dostatečně, je odpovědnost státu za nezákonné trestní stíhání, kterou i přes svá specifika samostatně nezakotvuje a interpretací judikatury ji subsumuje pod obecnou úpravu nezákonného rozhodnutí. Odpovědnost státu za nezákonné trestní stíhání tak není právní úpravou výslovně zakotvena. Zákonodárce přitom zvláštní

kategorii rozhodnutí vydaných v trestním řízení upravuje, toliko však rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření. Dle názoru autorky práce by zakotvení odpovědnosti státu za nezákonné trestní stíhání, vzhledem k mnoha specifickým, bylo žádoucí a přínosné. Autorce práce by se s ohledem na logickou návaznost právní úpravy jevilo vhodné, pokud by odpovědnost státu za nezákonné trestní stíhání byla doplněna vložением nového ustanovení, a to mezi obecnou úpravu nezákonného rozhodnutí a úpravu rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření. V návaznosti na uvedené by byla současně žádoucí novelizace ustanovení § 12 OdpŠk, jež upravuje výluky odpovědnosti státu, tak, aby rovněž postihovala případy nezákonného trestního stíhání.

Druhou oblastí, kterou lze zákonodárci bezesporu vytknout, je nedodržení terminologie po rekodifikaci soukromého práva. V textu zákona č. 82/1998 Sb. zákonodárce užívá pojmu „škoda“, pod který dle důvodové zprávy zahrnuje jak újmu majetkovou, tak újmu nemajetkovou. Současně zákon č. 82/1998 Sb. obsahuje neaktuální zákonné poznámky pod čarou.

Za třetí oblast, která společenským potřebám plně neodpovídá, považuje autorka práce rozsah náhrady újmy, a to především náhradu nákladů řízení a výši nemajetkové újmy v penězích. Náklady řízení, které poškozený skutečně advokátovi uhradí na základě sjednané smluvní odměny, která dle názoru autorky práce v dnešní době zcela převažuje, mnohdy převyšují přiznaný nárok vypočítaný v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb. i o desetitisíce korun českých. V případě nemajetkové újmy v penězích se autorka práce domnívá, že výše, která je obvykle přiznávána, nevyvažuje dopady nezákonným rozhodnutím způsobené do života poškozeného, a to především u nezákonné vazby a nezákonného trestního stíhání.

V případě právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím má dle pohledu autorky práce zákonodárce pro novelizaci, jež by byla přínosem, značný prostor, a to zejména ve výše uvedených třech oblastech.

Komparace české právní úpravy dané problematiky s právní úpravou ve Slovenské republice přinesla závěr, že právní úpravy jsou obdobné. Slovenská právní úprava však zakotvuje vícero kategorií rozhodnutí vydaných v trestním řízení, a to rozhodnutí o zatčení, zadržení nebo jiné zbavení osobní svobody, a dále rozhodnutí o trestu, ochranném opatření nebo vazbě. Odpovědnost státu za škodu

způsobenou nezákonným trestním stíháním je třeba ovšem i zde hledat pod obecnou úpravou nezákonného rozhodnutí. Slovenská právní úprava vyžaduje mírnější aktivitu poškozeného v případě prevenční povinnosti, a to tak, že poškozený je povinen vyčerpat toliko řádné opravné prostředky. Další významný rozdíl oproti české právní úpravě lze spatřovat v podstatně delší subjektivní promlčecí lhůtě nemajetkové újmy a v limitaci horní hranice náhrady nemajetkové újmy v penězích. Za pozitivum slovenské právní úpravy lze bezesporu považovat zakotvení centrální evidence žádostí o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, a to zejména pro účely konstantní rozhodovací praxe. V tomto směru by inspirace pro českého zákonodárce byla více než přínosná.

Resumé

This rigorous thesis deals in detail with the liability of state for damage caused in the exercise of public authority by an unlawful decision.

The state is a complex institution that exercises its power through various persons, components or bodies, within the scope of authority and scope established by the legal order. Even if it is assumed that the state should not commit errors, it is clear that in the exercise of public authority, a situation often arises when it is carried out in violation of the rules that the state itself has determined, and at the same time it is capable of causing harm.

The state's obligation to compensate for the damage caused in the exercise of public authority follows from the very essence of a modern democratic state. When exercising public authority, the state must follow its own legal order. Otherwise, it would not be possible to speak about the rule of law. If the legal order then recognizes the principle that harm should not be caused to anyone without a legal reason, and if it is caused, it should be compensated, it must also be the duty of the state to answer for and compensate for the damage caused. For the Czech Republic, this obligation arises from the Constitution itself, the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, Act No. 82/1998 Coll., of liability for damage caused in the exercise of public authority by a decision or wrong official procedure and on amendments to Act of the Czech National Council No. 358/1992 Coll., on notaries and their activities (Notary Code), and also from legal rules set by the competent European bodies and binding upon the Czech Republic. and from other sources of an international nature by which the Czech Republic is bound. The liability of state for damage caused in the exercise of public authority is therefore an objective and absolute liability.

An unlawful decision can be considered one of the very frequent errors of the state in the exercise of public authority. The law regulation does not provide a definition of the concept of an unlawful decision, but it sets the conditions for the decision to be a title of liability.

The rigorous thesis is divided into seven chapters. The thesis begins with the definition of key concepts related to the given issue, namely the institute of legal liability, property and non-property damage, liability in connection with the

exercise of public authority, the title of liability establishing the liability of the state, and answering the question of whether it is private law or public law relationship. The second chapter of the thesis is devoted to the sources of legal regulation, including a historical excursus.

Subsequently, the thesis focuses the current legal regulation of the state's liability for damage caused by an unlawful decision in the exercise of public authority. The third chapter of the thesis deals in detail with the liability of the state for damage caused by an unlawful decision in the exercise of public authority, the subjects of the liability relationship and the prerequisites for the emergence of state responsibility, with an emphasis on the definition of the unlawful decision and the conditions imposed on it. The fourth chapter focuses on the application of claims for damages, both preliminary and judicial, including their specifics, and the limitation of the claim. The fifth chapter analyzes the method and scope of compensation for damage caused in the exercise of public authority, namely property damage, including actual damage and lost profit, health damage and non-property damage, including its forms of reparation. The sixth chapter defines the adjustment of the regress damages. The author of the thesis thus provides readers with a comprehensive picture of the given issue. The final chapter of the thesis is devoted to a comparison of the Czech legislation on state liability for damage caused by an unlawful decision in the exercise of public authority with the legal regulation in Slovakia.

After a comprehensive analysis of the current legal regulation of state liability for damage caused by the exercise of public authority through unlawful decisions, it can be concluded that it does not fully meet the current social needs.

The first area which, in the opinion of the author of the thesis, is not sufficiently regulated by the legislator is the liability for unlawful prosecution, which, despite its specifics, it does not provide for separately and subsumes it under the general regulation of unlawful decisions. At the same time, the legislator does regulate a special category of decisions issued in criminal proceedings, but only decisions on detention, punishment and protective measures. In the opinion of the author of the thesis, establishing the decision in the form of a resolution on the initiation of criminal prosecution would certainly be beneficial due to many specifics.

The second area, in which the legislator can undoubtedly be criticized, is the non-compliance with the terminology after the re-codification of private law. In the text of Act No. 82/1998 Coll. the legislator uses the term "damage", which, according to the explanatory memorandum, includes both property damage and non-property damage. At the same time, Act No. 82/1998 Coll. contains outdated legal footnotes.

The author of the thesis considers the scope of compensation for damages to be a third area that does not fully meet the needs of society, namely compensation for the costs of proceedings and the amount of non-pecuniary damage. The costs of the proceedings which the injured party actually pays to the lawyer on the basis of the agreed contractual fee, which, in the opinion of the author of the thesis, is nowadays quite prevalent, often exceed the awarded claim calculated in accordance with Decree No 177/1996 Coll. by tens of thousands. In the case of non-pecuniary damage, the author of the thesis considers that the amount usually awarded does not outweigh the impact of the unlawful decision on the victim's life.

A comparison of the Czech legal regulation of the given issue with the legal regulation in Slovakia led to the conclusion that the legal regulations are similar. Slovak legislation, however, more provides for several categories of decisions issued in criminal proceedings, namely decisions on arrest, detention or other deprivation of personal freedom, and decisions on punishment, protective measures or detention. The state liability for damage caused by illegal criminal prosecution must also be sought here under the general regulation of unlawful decisions. Another significant difference, compared to the Czech legislation, can be seen in the limitation of the upper limit of compensation for non-property damage in money. The establishment of a central record of requests for compensation for damage caused in the exercise of public authority can undoubtedly be considered a positive aspect of Slovak law, especially for the purposes of constant decision-making practice.

Seznam použitých zkratk

advokátní tarif	vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb
civilný mimosporový poriadok	Zákon č. 161/2015 Z.z., civilný mimosporový poriadok
civilný sporový poriadok	Zákon č. 160/2015 Z.z., civilný sporový poriadok
exekuční řád	Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád
LZPS	Listina základních práv a svobod
notářský řád	Zákon č. 358/1992 Sb., notářský řád
NOZ	Zákon č. 89/2012, občanský zákoník
občiansky súdny poriadok	Zákon č. 40/2006 Z.z., občiansky súdny poriadok
OdpŠk	Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
správny súdny poriadok	Zákon č. 162/2015 Z.z., správny súdny poriadok
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

trestný poriadok	Zákon č. 301/2005 Z.z., trestný poriadok
TŘ	Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád
TZ	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
Úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv
ZZŘS	Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních

Seznam použitých pramenů

Odborná literatura – česká

- BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-7357-030-0.
- DVOŘÁK, Jan; ŠVESTKA, Jiří; ZUKLÍNOVÁ, Michaela a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-187-3.
- ELISCHER, David a kol. *Náhrada majetkové a nemajetkové újmy podle občanského zákoníku, zákoníku práce, v oblasti průmyslového vlastnictví a podle autorského zákona. Praktická příručka*. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-382-7.
- HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-104-5.
- FIALA, Josef a kol. *Občanské právo hmotné*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002. ISBN 80-210-2793-2.
- IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. 2 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. ISBN 978-80-7598-854-6.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. díl. 2 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-365-3.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.
- KNAPP, Viktor; PLANK, Karel. *Učebnice československého občanského práva. Sv. 1 – Obecná část*. Praha: Orbis, 1965.
- KNAPPOVÁ, Marta. *Povinnost a odpovědnost v občanském právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-55-6.

- KOLBA, Jan; ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-027-7.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. 978-80-7400-727-9.
- KRATOCHVÍL, Zdeněk a kol. *Nové občanské právo*. Praha: Orbis, 1965.
- MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-021-5.
- OSINA, Petr. *Teorie práva*. 2. vyd. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-461-9.
- POKORNÝ, Milan; HOCHMAN, Josef. *Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním*. 3. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-722-5.
- SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019. 414 s. ISBN 978-80-7400-768-2.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád II. § 157 až 314s. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0.
- ŠUSTOVÁ, Jana. *Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu právnické profese*. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-469-8.
- TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Deliktní právo*. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-625-8.
- TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012. ISBN 978-80-87488-08-9.
- VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8.
- ZAHRADNÍKOVÁ, Radka a kol. *Civilní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-714-6.

Odborná literatura – zahraniční

- GROTRIAN, Andrew. *Article 6 of the European convention on human rights: the right to a fair trial*. Strasbourg: Council of Europe Press, 1994. ISBN 92-871-2324-1.
- JAKUBÁČ, Róbert. *Zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenou pri výkone verejnej moci: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-8168-462-3.
- SCHABAS, William. *The European convention on human rights: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2017. ISBN 978-0-19-881362-0.
- SCHULTZ, Jenny; CASTAN, Melissa. *The International Covenant on Civil and Political Rights: cases, materials, and commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2004. ISBN 978-0-19-928541-9.
- STRÉMY, Tomáš a kol. *Trestná politika v Slovenskej republike: minulosť, súčasnosť, budúcnosť*. Bratislava: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-89603-81-7.
- VOJČÍK, Peter a kol. *Občianske právo hmotné*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-719-1.

Odborná literatura – v elektronické podobe

- NOVÁK, David. *Předpoklady vzniku odpovědnosti za újmu v soukromém právu*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/12/579/1/2>. ISSN 2336-517X.
- ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2/komentar-wkcr-c-89-2012-sb-obcansky-zakonik-komentar-svazek-vi-2521-3081>. ISSN 2336-517X.

Odborné články

- ČERVENÁ, Renata. Nová úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. 1998, č. 8, ISSN 1210-6348.
- KOVÁŘOVÁ, Daniela. Smluvní odměna advokáta pod drobnohledem. *Právní rádce*. 2016. č. 3, ISSN 1210-4817.
- PECH, Martin. Náhrada škody za nezákonné rozhodnutí v trestním řízení ve světle současné judikatury nejen ÚS ČR. *Bulletin advokacie*. 2012, č. 10, ISSN 1210-6348.

Judikatura

Ústavní soud

- Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 174/02
- Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/2005
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2007, sp. zn. II. ÚS 782/07
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS. 11/10
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 20/13

Nejvyšší soud

- Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 1990, sp. zn. 1 Cz 6/90
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 25 Cdo 430/2000

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2089/2006
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 4768/2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 23 Cdo 1069/2008
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4158/2009
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1328/2009
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. 25 Cdo 4744/2010
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1684/2010
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2813/2011
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 7. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4280/2011
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2387/2012
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3257/2012
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 605/2012
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2533/2013
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2486/2013
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1391/2013
- Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 12. 3. 2014, sp. zn. Cpjn 14/2014
- Usnesení velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 4835/2014
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 2. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3190/2014
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3094/2014
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1747/2014

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 8949/2014
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 517/2014
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4870/2014
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1818/2015
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 5. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2082/2015
- Rozsudek Nejvyšší soud ze dne 27. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5848/2016
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1769/2017
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. 25 Cdo 2245/2017

Nejvyšší správní soud

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. Na 12/2005

Městský soud v Praze

- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. 70 Co 195/2017
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020, sp. zn. 91 Co 151/2020
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2021, sp. zn. 23 Co 417/2020

Judikatura – slovenská

- Usnesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ze dne 28. 4. 2010, sp. zn. 4 Cdo 319/2008

Prameny práva - české

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

- Evropská úmluva o ochraně lidských práv
- Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád
- Zákon č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon
- Zákon č. 358/1992 Sb., notářský řád
- Zákon č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník
- Zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem
- 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
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních
- Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb

Prameny práva – zahraniční

- Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky
- Zákon č. 514/2003 Z.z., o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov

- Zákon č. 274/2017 Z.z., o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Codice di procedura penale

Ostatní zdroje

- Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.
- Nejvyšší kontrolní úřad. *Kontrolní závěr z kontrolní akce 21/38*. [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k21038.pdf>.
- Ministerstvo spravedlnosti. *Peněžní zadostiučinění za újmu způsobenou trestním stíháním*. [online]. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/odskodnovani2?clanek=penezni-zadostiucineni-za-ujmu-zpusobenou-trestnim-stihanim>.
- Tribunale di Bologna. *Riparazione per ingiusta detenzione*. [online]. Dostupné z: <https://www.tribunale.bologna.giustizia.it/riparazione-per-ingiusta-detenzione>.