

Kateřina Frumarová

Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy

I. Obecně k nezákonné nečinnosti veřejné správy

Nezákonná nečinnost orgánů veřejné správy představuje negativní jev v každém demokratickém právním státě. Přesto nečinnost veřejné správy není jevem nijak výjimečným, naopak nečinnost tu byla, je a zřejmě i bude, a to i přesto, že na nejdůležitější příčiny nečinnosti bylo poukázáno již před mnoha desítkami let. Již v roce 1930 na III. sjezdu československých právníků v Bratislavě bylo totiž konstatováno, že za nejčastější důvody nečinnosti lze považovat zejména neuspokojivou právní úpravu, ne vždy vhodnou organizaci úřadů a řízení před nimi, přetíženost úřednictva a konečně i okolnosti úřadem neovlivnitelné.¹⁾ I v současnosti lze stále tato tvrzení považovat za aktuální i pro dnešní veřejnou správu, a přesto, že jsou tyto příčiny známy již desetiletí, dosud se tento jev nepodařilo zcela vymýtit. V žádném ohledu však tyto důvody, resp. příčiny nemohou nečinnost veřejné správy, resp. veřejné moci v právním státě nijak ospravedlnit.²⁾

Legálně není *nezákonná nečinnost veřejné správy* definována, lze ji však obecně vymezit jako protiprávní chování orgánů veřejné správy spočívající v porušení zákonem stanovené povinnosti konat, zejména vydat rozhodnutí či provést jiný úkon, a to v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě.³⁾ Někdy se také hovoří o tzv. „mlčení moci“⁴⁾. Právní důsledky nečinnosti veřejné správy jsou poměrně závažné, neboť nečinnost představuje výrazné porušení zásady zákonnosti, právní jistoty a rozpor s pojetím veřejné správy jako služby občanům vykonávané v souladu s principy dobré správy. Nadto není jevem nijak ojedinělým, když nečinnost způsobuje v konkrétních případech zásah do ústavně zaručených práv (zejm. práv zaručených v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁵⁾),

¹⁾ Dokumenty Třetího sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930, s. 55.

²⁾ Ústavní soud k tomu konstatoval, že „v demokratickém právním státě nelze připustit nečinnost a průtahy, neboť tím dochází k výraznému oslabení právní jistoty občanů a jejich důvěry v ochranu jejich základních ústavních práv ze strany orgánů státní moci“. Podrobněji srov. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 12. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 209/1998.

³⁾ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*, 1. vydání, Praha: Linde, 2005, s. 210.

⁴⁾ DOBOSZ, P.: Problém nečinnosti veřejné správy v řízení správním a soudněsprávním v Polsku. In *Správní právo č. 3-4/1997*, s. 182.

⁵⁾ Dále jen „Listina“.

příp. i do práv zaručených mezinárodními dokumenty (zejm. čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁶⁾). Ústavní soud pak připomíná, že „ústavně zaručené základní právo na projednání věci bez zbytečných průtahů⁷⁾ náleží k těm, jejichž splnění je mj. jednou ze záruk posilování důvěry v právo a stimulem pro jeho dodržování ze strany občanů, při vědomí toho, že se jedná v tomto smyslu o oboustrannou projekci, neboť obsah právního řádu je stejně závazný jak pro stát, jenž z uvažovaného pohledu má vrchnostenské postavení, tak pro občany, jimž státní moc slouží, a to nejen v abstraktní rovině, nýbrž především ve svém praktickém uplatnění“.⁸⁾

Každý zákonodárce by proto měl vytvořit v právním řádu takový *soubor právních prostředků, které budou působit jak k ochraně před vznikem nečinnosti, tak i k odstranění nezákonného stavu vzniklého nečinností i právních důsledků tím způsobených, včetně zajištění náhrady vzniklé škody a vyvození právní odpovědnosti příslušných subjektů*. I v České republice proto existuje systém právních mechanismů sloužících k ochraně jak práv samotných adresátů veřejné správy, tak i k ochraně veřejných zájmů, jež mohou být nečinností taktéž dotčeny.⁹⁾

II. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Jedním z takovýchto ochranných mechanismů je i *institut odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci*. Jeho funkce a cíle jsou poněkud specifické, neboť jeho účelem není primárně zabránit vzniku nečinnosti či odstranit stav již vzniklé nečinnosti, nýbrž jde o nahrazení škody, resp. nemajetkové újmy vzniklé v důsledku již nastalého stavu nezákonné nečinnosti. Plní tudíž především funkci kompenzační. Nicméně již s ohledem na svoji existenci by měl tento institut plnit i funkci preventivně výchovnou a motivační (a to zejména s ohledem na institut tzv. regresních úhrad).

Právní základ tohoto institutu nalezneme v *Listině, jejíž čl. 36 odst. 3* stanoví, že „každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“. Podle odstavce 4 tohoto ustanovení pak podmínky a podrobnosti upravuje 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 ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon“).¹⁰⁾ Tento zákon pak výslovně zakot-

⁶⁾ Dále jen „Úmluva“.

⁷⁾ Zaručené dle čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

⁸⁾ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 71/99.

⁹⁾ Těmito prostředky ochrany jsou zejména: právní úprava lhůt (pro rozhodnutí či jiný úkon), opatření proti nečinnosti dle správního řádu, fikce rozhodnutí, žaloba na ochranu proti nečinnosti ve správním soudnictví, ústavní stížnost, institut Veřejného ochránce práv, petice, stížnosti, institut náhrady škody za nesprávný úřední postup, správněprávní odpovědnost a jiné.

¹⁰⁾ Tento zákon nahradil předchozí úpravu představovanou zákonem č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.

vuje podpůrné použití občanského zákoníku¹¹⁾, neboť sám obsahuje speciální úpravu odpovědnosti za škodu a obecná právní úprava – občanský zákoník – se použije tam, kde tento speciální předpis jeho aplikaci nevylučuje, a to buď výslovným zákazem anebo tím, že stanoví něco jiného.

Z ustálené judikatury Nejvyššího soudu pak plyne, že *právo na náhradu škody či nemajetkové újmy* způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem *nelze přiznat přímo na základě čl. 36 odst. 3 Listiny*, nýbrž, s ohledem na odstavec 4 téhož článku, nárok na náhradu škody (újmy¹²⁾) plyne ze zákona č. 82/1998 Sb. a pouze při splnění podmínek jím stanovených.¹³⁾ Jak tudíž konstatoval Ústavní soud, „nebýt čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, provedeného zákonem č. 82/1998 Sb., neexistoval by ve vnitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem; již z citovaných článků Listiny plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace, přičemž důvodem je zvláštní funkce veřejné správy, specifické vztahy a situace, v nichž působí“.¹⁴⁾ Netřeba připomínat, že pro veřejnou správu platí striktní vázanost právem¹⁵⁾, kdy zákon musí vždy představovat právní základ každého vrchnostenského jednání veřejné správy.¹⁶⁾ Tudíž automatická aplikovatelnost právní úpravy odpovědnosti za škodu vyjádřené v občanském zákoníku jakožto základním kodexu upravujícím soukromoprávní vztahy je tak vyloučena (zcela jinou – odlišnou otázkou pak je situace, kdy zákonodárce, resp. veřejnoprávní předpis – zákon č. 82/1998 Sb. – z důvodů legislativní techniky umožňuje, aby byl na právní vztahy jím upravené subsidiárně použit občanský zákoník).¹⁷⁾

Soud tudíž nemůže konstituovat jiné nároky než ty, které výslovně upravuje zákon č. 82/1998 Sb. Tento aspekt měl významné právní důsledky právě i pro oblast odškodňování nečinnosti a průtahů veřejné správy (a nejen jejích), neboť do přijetí zákona č. 160/2006 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 82/1998 Sb. a který nově zakotvil právo na tzv. přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, nebylo možno takovýto nárok přiznat, na což poukazoval například i Ústavní soud, který se v jednom ze svých nálezů vztahujících se k průtahům veřejné moci vyslovil, že zákon mu nedává možnost přiznání jiné satisfakce, nežli je vyslovení názoru, že bylo porušeno právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě (zaručené čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy).¹⁸⁾

¹¹⁾ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁾ Výjimku představuje pouze právo na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě či trestu, které lze přiznat (od 18. 3. 1992) na základě přímé aplikace čl. 5 odst. 5 Úmluvy. K tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008.

¹³⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008, či rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 6. 2006, sp. zn. 25 Cdo 159/2005.

¹⁴⁾ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II.ÚS 1612/09.

¹⁵⁾ Čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

¹⁶⁾ Podrobněji srov. SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2.vydání. Praha: Aspi – Wolters Kluwer, 2009, s. 53 a násl.

¹⁷⁾ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II.ÚS 1612/09.

¹⁸⁾ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 2. 1997, sp. zn. IV. ÚS 215/1996.

Odpovědnost dle zákona č. 82/1998 Sb. je konstruována jako *absolutní objektivní odpovědnost*. Jde jednak o odpovědnost objektivní, neboť ke svému vzniku nevyžaduje zavinění na straně jednajícího – tj. toho, kdo vydává nezákonné rozhodnutí či se dopouští nesprávného úředního postupu. Zároveň se jedná o odpovědnost absolutní, neboť zákon výslovně stanoví, že se této odpovědnosti nelze zprostit (nejdou tedy tímto zákonem stanoveny žádné liberační důvody, prokázáním jejichž existence by se subjekt mohl odpovědnosti zprostit).¹⁹⁾ To však neznamená, že by podmínky odpovědnosti nemusely být náležitě prokázány.

Subjekty výše uvedené odpovědnosti jsou jednak stát, a jednak územní samosprávné celky. Stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu státní moci, kterou způsobily: a) státní orgány, b) právnické a fyzické osoby, při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, c) orgány územních samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti.²⁰⁾ Územní samosprávné celky pak odpovídají za škodu způsobenou při výkonu samostatné působnosti. Vedle povinnosti k náhradě škody, zákon výslovně stanoví též povinnost státu i územních samosprávných celků k náhradě nemajetkové újmy, způsobené jejich nezákonným rozhodnutím či zejména nesprávným úředním postupem (podrobněji k této otázce níže).

Zákon upravuje *dvě základní odpovědnostní kategorie, a to odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a odpovědnost za nesprávný úřední postup*. S ohledem na téma tohoto příspěvku se dále zaměříme již jen na problematiku nesprávného úředního postupu, jímž je mimo jiné právě i nezákonná nečinnost orgánů veřejné správy.

III. Odpovědnost za škodu či nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem

Subjekty odpovědnosti za nesprávný úřední postup jsou tedy stát a územní samosprávné celky. Vždy se však z jejich strany musí jednat o *postup v rámci výkonu jim svěřené veřejné moci, tedy z pohledu veřejné správy se musí jednat o její vrchnostenský výkon*. Pokud tedy budou tyto subjekty vystupovat v právních vztazích jako subjekty práva soukromého, nebude na ně tento zákon dopadat.²¹⁾ Taktéž je třeba zdůraznit, že na rozdíl od předchozí právní úpravy stát nyní odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem kteréhokoli státního orgánu²²⁾; normotvorná činnost či nečinnost orgánů veřejné moci ovšem jako nesprávný úřední postup posuzována

¹⁹⁾ Vzhledem k § 26 zákona č. 82/1998 Sb. však není vyloučeno použití § 441 občanského zákoníku o spoluzavinění poškozeného. Podrobněji srov. VOJTEK, P.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 142.

²⁰⁾ Ust. § 3 zákona č. 82/1998 Sb.

²¹⁾ V těchto případech se pak bude případná odpovědnost za škodu řídit soukromoprávními předpisy, zejména občanským zákoníkem, obchodním zákoníkem apod.

²²⁾ Např. není vyloučena odpovědnost za škodu vzniklou nesprávným úředním postupem při vyhlásování zákona. Podrobněji srov. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

být nemůže.²³⁾ Česká právní úprava je tudíž v tomto směru užší než právo EU, které zahrnuje i odpovědnost zákonodárce.²⁴⁾

Ke vzniku odpovědnosti (státu či územních samosprávných celků) za škodu či nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem *je třeba existence těchto předpokladů:*

1) *Nesprávný úřední postup*

2) *Vznik škody či nemajetkové újmy*

3) *Příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy.*

Přitom platí, že dané předpoklady odpovědnosti musí být *splněny kumulativně*. Není-li splněn jeden z nich, nemusí se soud zabývat otázkou splnění předpokladů ostatních.²⁵⁾ Existence všech tří podmínek musí být v soudním řízení řádně prokázána, přičemž důkazní břemeno leží na poškozeném.

Ad 1) Nesprávný úřední postup

Předchozí zákon č. 58/1969 Sb. na obsahové vymezení tohoto pojmu rezignoval zcela, stávající právní úprava obsahuje alespoň *částečnou definici* tohoto pojmu. Ust. § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. totiž stanoví, že *nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, popř. ve lhůtě přiměřené* (není-li stanovena lhůta zákonná). Při vymezení tohoto pojmu je třeba se tedy opřít především o výklady podávané právní teorií a o závěry rozhodovací praxe soudů (kdy například soudní judikatura dospěla k závěru, že nečinnost a průtahy v řízení je nutno považovat za nesprávný úřední postup ještě dříve, než toto bylo zákonodárcem výslovně upraveno v zákoně²⁶⁾).

²³⁾ MIKULE, V.: in HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 651. Nejvyšší soud k tomu uvedl, že „proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu ČR není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům“, což odůvodnil jednak volností výkonu poslaneckého mandátu a jednak tím, že „správnost“ hlasování v Poslanecké sněmovně nemůže civilní soud přezkoumávat. Podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005. Taktéž Ústavní soud konstatoval, že „nepřijetí zákona určitého obsahu není možné, až na zcela výjimečné případy, posuzovat jako tzv. jiný zásah orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“ (usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 7. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 10/04). Nicméně v nálezu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (vyhlášen pod č. 252/2006 Sb.) Ústavní soud konstatoval, že „dlouhodobá nečinnost Parlamentu ČR spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu ... je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3 a 4 a čl. 11 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě.

²⁴⁾ Podrobněji k této problematice BOBEK, M.: Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, in *Právní rozhledy* č. 12/2008, mimořádná příloha, s. 1 až 20, či SVOBODA, P.: Odpovědnost států EU za škodu způsobenou jednotlivci, in *Právní rádce* č. 1/2000, s. 17 a násl., či VALEČKOVÁ, P.: Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES a důsledky pro Českou republiku v souvislosti s odpovědností za legislativní činnost, in *Právní rozhledy* č. 4/2003, s. 185 a násl.

²⁵⁾ Usnesení Nejvyššího soudu ČR z 23. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 773/2004.

²⁶⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 804/96, kde

Z pojmu *postup* lze obecně vyvodit, že zahrnuje jak činnost, tak i nečinnost. Nejvyšší soud vymezil pojem „postup soudu“ jako činnost, kterou soud naplňuje svou pravomoc k projednání a rozhodování věcí vymezených § 7 o. s. ř., přičemž jde o aktivní činnost soudu mající oporu v ustanoveních občanského soudního řádu; do rámce této činnosti však patří dle Nejvyššího soudu i opomenutí, k němuž může při činnosti soudu dojít.²⁷⁾ Postup orgánu veřejné správy lze pak obdobně chápat jako činnost, kterou orgán veřejné správy realizuje na základě zákona a v jeho mezích svou působnost a pravomoc, a to způsobem stanoveným zákonem (zejména formou vydání rozhodnutí či provedení jiného úkonu), ale i jako nečinnost (opomenutí) v případě, kdy je povinen dle zákona konat (a to v zákonné, popř. přiměřené lhůtě).

Pojem *nesprávný* pak nelze patrně chápat v obecném smyslu jako neúčelný nebo nevhodný; jde tu spíše o nesprávnost ve smyslu právním, tedy protiprávnost.²⁸⁾ Nesprávný postup pak musí být kumulativně též postupem *úředním* – tedy postupem přímo souvisejícím s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy, ať již jde o výkon práv, nebo plnění povinností.²⁹⁾

V návaznosti na výše uvedené i v souladu s judikaturou se tak *nesprávný úřední postup* zpravidla chápe jako „porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání orgánu veřejné moci při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí. Z tohoto pohledu je třeba za nesprávný úřední postup považovat zcela *bezpochyby i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí*, mělo-li být vydáno ve stanovené lhůtě, popř. i jinou nečinnost orgánu či vady ve způsobu vedení řízení. Skutečnost, že řízení vedené příslušným orgánem při výkonu jeho pravomoci vyústilo v rozhodnutí, jehož se účastníci domáhali, přitom odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem sama o sobě nevylučuje.“³⁰⁾ Taktéž je třeba uvést, že právní názor vyjádřený orgánem veřejné moci v rozhodnutí, který se posléze ukáže nesprávným, nelze považovat za nesprávný úřední postup; v takovém případě by se mohlo jednat pouze o odpovědnost za případné nezákonné rozhodnutí³¹⁾, ovšem pouze za podmínky, že rozhodnutí bylo změněno či zrušeno.³²⁾

konstatoval, že za nesprávný úřední postup podle § 18 zákona č. 58/1969 Sb. je třeba považovat i „nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, popř. jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení“. Obdobně též rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. 2 Cdon 607/97, či rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000.

²⁷⁾ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 6. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2476/2000.

²⁸⁾ MIKULE, V. in HENDRYCH, D. a kol.: cit. dílo, s. 650. Nicméně srov. poněkud odlišné pojetí pojmu (ne)správnost např. ve správním řádu (§ 82 odst. 2, resp. § 89 odst. 2).

²⁹⁾ Nepůjde tu tedy o ty případy, kdy stát vystupuje v soukromoprávních vztazích, např. jako vlastník, zaměstnavatel apod.

³⁰⁾ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 804/96, obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000.

³¹⁾ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 8. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1018/2007.

³²⁾ Výklad může být příčinou škody jen jako součást autoritativního výroku orgánu veřejné moci. Je přitom věcí každého orgánu veřejné moci, aby předpis, který má aplikovat, posoudil a vyložil

Jak již bylo výše řečeno, nezákonná nečinnost je explicitně stanovena současnou právní úpravou jako jedna z forem nesprávného úředního postupu. Tato nečinnost musí spočívat v nevydání rozhodnutí či neprovedení úkonu v zákonné, popř. přiměřené lhůtě. *Základem odpovědnosti je tak skutečnost, že zákon stanoví příslušnému orgánu veřejné správy **povinnost (nikoli možnost)** vydat rozhodnutí či provést úkon.* Rozhodnutím se pak rozumí individuální správní akt vydaný příslušným orgánem veřejné správy, kterým v jednotlivém případě autoritativně řeší a upravuje práva, právem chráněné zájmy a povinnosti určitého konkrétního subjektu. Úkonem ve smyslu tohoto zákona lze pak rozumět zejména tzv. jiné správní úkony (jako jsou osvědčení, ověření, posudky, stanoviska, vyjádření, registrační a informační úkony a další), dále i bezprostřední zásahy, exekuční úkony při výkonu rozhodnutí či zajišťovací úkony (např. při výkonu správního dozoru)³³⁾.

Dalším nezbytným předpokladem, který vždy musí přistoupit k výše uvedenému, je skutečnost, že *rozhodnutí nebylo vydáno či úkon **nebyl proveden ve lhůtě stanovené zákonem.*** Tyto lhůty pro oblast veřejné správy nalezneme zejména ve správním řádu³⁴⁾ či ve zvláštních zákonech vztahujících se k jednotlivým oblastem výkonu veřejné správy. Pokud však zákon nestanoví výslovně lhůtu vůbec, pak platí povinnost správních orgánů konat *ve lhůtě přiměřené.* Přestože institut přiměřené lhůty výslovně včlenila do zákona č. 82/1998 Sb. až novela č. 160/2006 Sb., i před její účinností bylo soudy dovozováno právo na rozhodnutí či provedení úkonu v přiměřené lhůtě³⁵⁾. Toto právo totiž plyne nejen z čl. 38 odst. 2 Listiny (a pro oblast veřejné správy nově i z § 6 odst. 1 správního řádu), ale zejména i z č. 6 odst. 1 Úmluvy. Důležité je v této souvislosti zmínit, že orgány veřejné správy jsou povinny respektovat též lhůty stanovené interními předpisy, neboť nerespektování těchto lhůt je taktéž považováno za porušení čl. 38 odst. 2 Listiny³⁶⁾, tedy za porušení práva každého na vyřízení věci v přiměřené lhůtě, a tudíž za nesprávný úřední postup.

Aby bylo možno uzavřít, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, je nutné vždy najisto postavit otázku, zda skutečně v konkrétním případě došlo k porušení práva na přiměřenou délku řízení či provádění jiných úkonů. Pro tyto účely považoval Nejvyšší soud za nezbytné *vymezit pojmový rozdíl mezi nepřiměřenou délkou řízení a vznikem tzv. průtahů v jeho průběhu.* Dle jeho stanoviska³⁷⁾ jsou průtahy v řízení jevem, kdy soud či jiný orgán veřejné moci nekoná v zákonem stanovené či přiměřené době, a jde tedy zpravidla (nikoli však vždy) o příčinu nepřiměřené délky řízení. K porušení práva na přiměřenou délku řízení však dochází tehdy, jestliže řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, a to bez ohledu na to, zda v daném případě byly zaznamenány prů-

sám, stejně jako další podklady pro vydání rozhodnutí. Tento výklad pak může být napaden jen prostřednictvím napadení konečného rozhodnutí.“ Blíže srov. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 29. 9. 1999, sp. zn. II. ÚS 9/97.

³³⁾ Podrobněji STAŠA, J.: in HENDRYCH, D. a kol.: cit. dílo, s. 277 a násl., a dále s. 285 a násl.

³⁴⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁾ Např. srov. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 7. 2003, sp. zn. 25 Cdo 743/2002.

³⁶⁾ Srov. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01.

³⁷⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

tahy ze strany příslušného orgánu. Jinými slovy, k porušení tohoto práva může dojít i tehdy, nedošlo-li v řízení k průtahům, a naopak, i když k průtahům v řízení došlo, nemusí se vždy jednat o porušení tohoto práva, jestliže řízení jako celek odpovídá dobou svého trvání času, v němž je možné uzavření řízení zpravidla očekávat.³⁸⁾

Pro účely posouzení přiměřenosti doby řízení, je především nutno ohraničit dobu jeho trvání, tedy určit jeho počátek a konec. Určení okamžiku, kdy došlo k zahájení řízení, nebude činit větších potíží, neboť ten je zpravidla stanoven přímo zákonem.³⁹⁾ Co se týče skončení řízení, pak konečným okamžikem řízení je okamžik nabytí právní moci posledního rozhodnutí, které bylo v daném řízení vydáno. V podmínkách České republiky je tedy nutno započítat do této doby i případné řízení o dovolání, řízení o kasační stížnosti i řízení o stížnosti ústavní, a to i tehdy, bylo-li toto řízení pro poškozeného neúspěšné (tedy např. i v případě, že ústavní stížnost byla odmítnuta).⁴⁰⁾ Evropský soud pro lidská práva⁴¹⁾ pak k tomu dodává, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy nenutí státy, aby zřizovaly dovolací soudy či soudy kasační, nicméně stát, který takové soudy zřídí, je povinen zajistit, aby se osoby podrobené danému právnímu řádu mohly i před nimi těšit ze základních záruk obsažených v čl. 6 Úmluvy. V souladu s tím pak délka těchto řízení musí být vzata v úvahu za účelem stanovení, zda celková doba řízení byla rozumná.⁴²⁾ Pod prizmatem judikatury ESLP je třeba do celkové doby řízení započítávat též i dobu, po níž probíhalo řízení, prostřednictvím něhož se účastník domáhá výkonu rozhodnutí.⁴³⁾

Pokud jde o posuzování délky řízení, je nutno též přihlédnout i k době, po kterou řízení probíhalo za účasti právního předchůdce žalobce – fyzické osoby s tím, že však míru odškodnění případné újmy je nutno posuzovat individuálně, přičemž nemusí dosahovat stejné výše, jaké by dosahovalo v případě odškodnění původního účastníka řízení, nicméně v každém případě se však při stanovení odškodnění přihlíží ke kritériím uvedeným v ust. § 31a odst. 3 zákona ve vztahu k těm, kteří řízení jako účastníci dokončili.⁴⁴⁾

Taktéž je třeba do celkové doby řízení započítávat i dobu, po níž bylo řízení přerušeno. V takovém případě bude třeba zkoumat, zda ve vedlejším řízení, které si vynutilo nečinnost v původním řízení, byla věc projednána v přiměřené lhůtě. Pokud nikoli, promítá se tato skutečnost i do závěru o nepřiměřené délce původního řízení.⁴⁵⁾

Je-li takto na základě výše uvedeného stanovena celková doba řízení, je třeba následně přistoupit k posouzení, zda je toto řízení možno považovat za přiměřeně dlouhé. Základní zásada v tomto ohledu zní, že je *nutno přihlédnout ke konkrétním*

³⁸⁾ Tamtéž.

³⁹⁾ Např. § 44 a § 46 správního řádu.

⁴⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.

⁴¹⁾ Dále jen „ESLP“.

⁴²⁾ Rozsudek ESLP ze dne 26. 10. 2000, ve věci Kudla proti Polsku, stížnost č. 30210/96, odst. 122.

⁴³⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

⁴⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4815/2009.

⁴⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4923/2009, či rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 348/2010.

okolnostem každého individuálního případu a není možno vycházet z nějaké abstraktní, předem (typově) dané doby řízení, která by byla pokládána za přiměřenou. *Při hodnocení přiměřenosti doby řízení se pak vychází z kritérií*, která jsou obdobným způsobem hodnocena i při stanovení výše přiměřeného zadostiučnění.⁴⁶⁾ Těmito kritérii jsou:

- a) *složitost případu,*
- b) *chování poškozeného,*
- c) *postup příslušných orgánů veřejné moci,*
- d) *význam předmětu řízení pro poškozeného.*⁴⁷⁾

Ad a) Složitost případu

Složitost případu (řízení) představuje jednu z možných objektivních příčin prodloužení řízení, kdy je třeba přihlédnout jak k procesním komplikacím, tak i ke skutkové či hmotněprávní složitosti daného případu. Složitost řízení z pohledu ESLP zahrnuje ve své konkretizaci *jednak počet instancí, v nichž byla věc řešena*⁴⁸⁾, *a jednak složitost věci jako takovou*. Tato složitost věci v sobě zahrnuje jednak složitost skutkovou (rozsah účastníků tvrzených skutečností a z toho vyplývající rozsah dokazování a různorodost užitých důkazních prostředků – výsledky mnoha svědků, znalecké posudky apod.), dále složitost právního posouzení z hlediska aplikačního i interpretačního – závisející zejména na četnosti obdobných řízení a na existující judikatuře a její ustálenosti či na skutečnosti, zda jde o věc s mezinárodním prvkem⁴⁹⁾; a v neposlední řadě musí být uvažována i složitost procesní (procesní aktivita účastníků, četnost a srovnatelnost jejich podání a procesních návrhů, četnost opravných prostředků aj.).⁵⁰⁾

Jak bylo výše uvedeno, pro složitost věci svědčí rovněž počet stupňů soudní soustavy, ve kterých byla rozhodována, a to vždy s přihlédnutím k předcházejícímu řízení před správním orgánem, jsou-li předmětem rozhodování stejná práva a povinnosti, která jsou následně předmětem soudního řízení. Nespadá sem ale povinné uplatnění nároku u příslušného správního úřadu ve smyslu § 14 zákona č. 82/1998 Sb., neboť při něm správní úřad o právech účastníků nijak nerozhoduje.⁵¹⁾

Ad b) Chování poškozeného

Chování poškozeného je subjektivním kritériem, které může na délku řízení působit jak negativně, tak i pozitivně. Na stranu jednu může poškozený jako účastník

⁴⁶⁾ Srov. § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.

⁴⁷⁾ Tato kritéria i jejich obsahová vymezení vycházejí především z konstantní judikatury ESLP ve věcech práva na projednání věci v přiměřené lhůtě dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

⁴⁸⁾ Platí, že ospravedlnitelná celková doba řízení je prodlužována zásadně o dobu řízení před další instancí.

⁴⁹⁾ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2138/2009.

⁵⁰⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

⁵¹⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

řízení přispět k nárůstu jeho délky svou nečinností (např. nereagováním na výzvy příslušného orgánu) nebo naopak svou aktivitou ryze obstrukčního charakteru (např. opakované činění nejasných podání, navrhování provedení mnoha nadbytečných důkazů, četné změny podaného návrhu aj.), a to jak úmyslným, tak i nedbalostním jednáním. Na druhou stranu může poškozený jakožto účastník řízení vyvíjet činnost alespoň teoreticky směřující ke zkrácení délky řízení, v což lze zahrnout i využití všech dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení (např. žádost účastníka dle § 80 odst. 3 správního řádu). Nicméně není povinností účastníků vést orgány veřejné moci k dřívějšímu vydání rozhodnutí, tudíž nevyužití těchto prostředků nelze účastníkům přičítat k tíži. Vydat rozhodnutí v přiměřené době je naopak obecnou povinností těchto orgánů, a ta má být plněna bez ohledu na to, zda účastníci daných prostředků využívají či nikoli.⁵²⁾

Ani skutečnost, že účastník využívá svých procesních práv daných mu právním řádem (např. podávání opravných prostředků, námitek apod.), nemůže jít k tíži účastníka.⁵³⁾ Naopak důvodnost podaných prostředků může naznačovat nesprávný úřední postup na straně příslušného orgánu. Na stranu druhou ale nelze přičítat příslušnému orgánu k tíži prodloužení délky řízení v důsledku nutnosti reagovat na návrhy, opravné prostředky nebo námítky účastníků řízení⁵⁴⁾, a to pak zvláště jsou-li nedůvodné.⁵⁵⁾

Ad c) Postup orgánu veřejné moci

Postup příslušného orgánu během řízení může být kvalifikován jako včasný a rychlý (samozřejmě při zachování zákonných zásad a procesních postupů), nebo také jako bezdůvodná nečinnost, svévole či neschopnost vedoucí ke zbytečným průtahům či absolutní nečinnosti. Obecné vyjádření žádoucího postupu je obsaženo pro oblast veřejné správy především v § 6 odst. 1 věta první správního řádu, kde se stanoví, že „správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů“.

Porušení přiměřené lhůty tak může spočívat například v dlouhých prodlevách mezi jednotlivými jednáními, při předávání spisu mezi orgány, či nedodržením jiných procesních pravidel. Dále půjde i o případy, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí orgánu nižšího stupně jen proto, že nerespektoval závazný právní názor orgánu vyššího stupně či nález Ústavního soudu, který mu byl znám z jeho úřední činnosti, popř. byl publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu.⁵⁶⁾

Toto kritérium samozřejmě úzce souvisí s kritérii uvedenými pod písmeny a) i b). Tedy zejména s tím, zda orgán reagoval na procesní situace a návrhy a postupy účastníků bez prodlevy a využíval všech jemu dostupných procesních prostředků. Pouze

⁵²⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

⁵³⁾ Rozsudek ESLP ze dne 18. 4. 2006, ve věci Patta proti ČR, stížnost č. 12605/02, odst. 69.

⁵⁴⁾ Srov. rozsudek ESLP ze dne 25. 5. 2004, ve věci Dostál proti ČR, stížnost 52859/99, odst. 209 a 220.

⁵⁵⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1328/2009.

⁵⁶⁾ Bližší rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009.

výjimečně se připouští zohlednit dočasnou přetíženost konkrétního orgánu či úřední osoby, ovšem dle ESLP pouze za podmínky, že stát přijme urychleně nápravná opatření v tomto směru.⁵⁷⁾

Ad d) Význam řízení pro účastníka

Význam řízení je dán jednak typově v tom smyslu, že určité druhy řízení mají pro účastníky větší význam než řízení jiná. Jde především o věci trestní, opatrovnícké, pracovněprávní spory, věci osobního stavu, věci sociálního zabezpečení a věci týkající se zdraví nebo života.⁵⁸⁾ Vedle toho je pak význam předmětu řízení pro určitou osobu dán okolnostmi konkrétního sporu, zejména pak věkem či zdravotním stavem účastníka, kdy by příslušné orgány měly s větší péčí přistupovat k řízením, jejichž účastníky jsou osoby vážně nemocné či osoby vyššího věku.⁵⁹⁾ Vedle výše uvedených případů, kdy se zvýšený význam předmětu řízení pro danou osobu presumuje, však může i v jiných případech (než výše uvedených) dotčená osoba uplatnit tvrzení o zvýšeném významu předmětu řízení, nicméně toto své tvrzení pak musí prokázat.⁶⁰⁾

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

Měřítkem „správnosti či nesprávnosti“ úředního postupu orgánů veřejné správy tak z pohledu nečinnosti a průtahů bude *především naplnění zásady rychlosti*, která představuje jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů, nyní výslovně zakotvených ve správním řádu⁶¹⁾, jejichž působnost jde nad rámec působnosti správního řádu, kdy v podstatě by se tato zásada měla uplatnit při jakémkoli výkonu veřejné správy⁶²⁾ (tedy nejen v rámci klasického správního řízení). Půjde tedy vždy o hodnocení toho, zda bylo konáno bezodkladně a bez zbytečných průtahů. Nicméně nejde o hledisko jediné a absolutní, na straně druhé je třeba respektovat i zásady další, zejména zásadu zákonnosti, zásadu materiální pravdy, resp. přesněji (v návaznosti na dikci ust. § 3 správního řádu) omezené materiální pravdy⁶³⁾, zásadu ochrany veřejného zájmu a další. Při posuzování přiměřenosti délky řízení tak bude nutno vzít v úvahu dvě (často protichůdné) složky práva na spravedlivý proces, totiž právo

⁵⁷⁾ Rozsudek ESLP ze dne 13. 7. 1983, ve věci Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku, stížnost č. 8737/79, odst. 29.

⁵⁸⁾ Podrobněji rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

⁵⁹⁾ Tamtéž.

⁶⁰⁾ Podrobněji rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009.

⁶¹⁾ § 6 odst. 1 správního řádu.

⁶²⁾ Srov. § 177 odst. 1 správního řádu.

⁶³⁾ Podrobněji k tomu SLÁDEČEK, V.: K zásadám činnosti správních orgánů. In: HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. /eds./ *Contemporary Administrative Law Studies 5: Formalized Procedures of Administrative Authorities*, Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., Palacký University, 2010, s. 263 a násl.

účastníka, aby jeho věc byla projednána a rozhodnuta v přiměřené době a zároveň obecný požadavek, aby v řízení bylo postupováno v souladu s právními předpisy a byla zajištěna spravedlivá ochrana práv všech účastníků.

Shrneme-li výše uvedené, pak za *nesprávný úřední postup (ve vztahu k nečinnosti veřejné správy)* bude tedy třeba považovat takový postup příslušného orgánu, kdy doba jeho průběhu neodpovídá složitosti, skutkové a právní náročnosti dané věci, a kdy délka řízení či jiného konání tkví v příčinách majících původ na straně příslušného orgánu, přičemž není podstatné, zda průtahy (nečinnost) mají původ subjektivní (neodpovědný, liknavý přístup úřední osoby) či objektivní (nedostatečné personální či materiální vybavení orgánu).⁶⁴⁾ Přičemž platí, že ani subjektivní, ani objektivní faktory nemohou ospravedlnit vznik průtahů či nečinnosti, neboť je povinností státu, aby zorganizoval chod veřejné moci (tedy i veřejné správy) tak, aby byly respektovány principy zakotvené v Listině.⁶⁵⁾ Oproti tomu však stát (či územní samosprávný celek) neodpovídá za průtahy, které jsou způsobeny nedostatkem součinnosti či dokonce záměrným působením ze strany účastníků.⁶⁶⁾

Ad 2) Škoda či nemajetková újma

Dalším předpokladem odpovědnosti je vznik škody či zejména v souvislosti s nečinností vznik tzv. nemajetkové újmy.

Protože zákon č. 82/1998 Sb. blíže *nedefinuje pojem škody* ani neupravuje rozsah její náhrady, je třeba v této otázce vycházet z § 442 občanského zákoníku, podle jehož odstavce 1 se hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk).⁶⁷⁾ Škoda se chápe jako újma, která nastala (se projevuje) v majetkové sféře poškozeného (spočívá ve zmenšení jeho majetkového stavu) a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem – tj. penězi, a je tedy, nedochází-li k naturální restituci, napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především peněz.⁶⁸⁾ *Skutečnou škodou* je nutno rozumět takovou újmu, která znamená zmenšení majetkového stavu poškozeného oproti stavu před škodnou událostí a která představuje majetkové hodnoty, jež je třeba vynaložit k uvedení věci do předešlého stavu, popř. k vyvážení důsledků plynoucích z toho, že nedošlo k uvedení v předešlý stav. *Ušlý zisk* je pak představován ušlým majetkovým prospěchem a spočívá v nenastalém zvětšení (rozmnožení) majetku poškozeného, které by bylo možno – kdyby nebylo škodné události – důvodně

⁶⁴⁾ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 5. 2006, sp. zn. II. ÚS 1/05. Závěry Ústavního soudu v tomto nálezu se týkají průtahů při soudním řízení, nicméně je lze zcela bezesbýtku aplikovat i na nečinnost veřejné správy.

⁶⁵⁾ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. 2. 2005, sp. zn. III. ÚS 124/04. Závěry Ústavního soudu ohledně povinnosti řádné organizace soudnictví státem lze opět vztáhnout i na povinnost státu zajistit řádný výkon veřejné správy. Obdobně též nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94.

⁶⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000.

⁶⁷⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 40.

⁶⁸⁾ Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, publikované pod č. 55 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1971.

očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí.⁶⁹⁾ Obě tyto formy škody (skutečná škoda a ušlý zisk) jsou v zásadě rovnocenné a existence jedné z nich není podmínkou vzniku a uplatnění druhé formy.⁷⁰⁾

O škodě v souvislosti s nečinností a průtahy můžeme hovořit pouze tehdy, měl-li tento nesprávný úřední postup dopad do majetkové sféry poškozeného (což – na rozdíl od nemajetkové újmy – nebývá pravidelným následkem nečinnosti). Tudíž okolnost, že určitá osoba nedosáhla požadovaného včasného vydání rozhodnutí či provedení jiného úkonu, je nepříznivým důsledkem nesprávného úředního postupu, sama o sobě však škodu ve smyslu § 442 odst. 1 občanského zákoníku nepředstavuje; o majetkovou újmu, která je odškodnitelná, půjde jen tehdy, pokud měla nečinnost dopad do majetkové sféry této osoby.⁷¹⁾ Takovým případem může být například situace, kdy se dovozuje škoda vzniklá insolvencí dlužníka, kterážto nastala v průběhu řízení o dané pohledávce či o jejím uplatnění vykazujícího průtahy. Pro takové případy však platí, že poškozenému vzniká škoda, resp. ušlý zisk pouze tehdy, jestliže bylo prokázáno, že jednak pohledávku za dlužníkem skutečně měl a jednak, že by v případě věcného rozhodnutí se svým nárokem uspěl. Současně bude nezbytné prokázat podmínku příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody, tj. zda v případě insolventnosti dlužníka bylo splnění závazku reálné, tj. bylo-li by možno při obvyklém chodu událostí plnění očekávat.⁷²⁾ Vlivem inflace na hodnotu pohledávky na peněžité plnění skutečná škoda podle občanského zákoníku nevzniká; znehodnocení peněz inflací v důsledku opožděného vydání rozhodnutí tudíž nemůže být posouzeno jako ušlý zisk.⁷³⁾ Nárok na náhradu škody nevzniká již v okamžiku, kdy orgán poruší svoji povinnost konat bez průtahů, ale až okamžikem, kdy je zřejmé, že právo věřitele vůči dlužníkovi se stalo fakticky nevymahatelným a že je vyloučeno, aby bylo uspokojeno.⁷⁴⁾ Tyto otázky musí pak řešit soud v řízení o náhradě škody jako otázky předběžné.⁷⁵⁾

Do problematiky vzniku škody nesprávným úředním postupem spočívajícím v nečinnosti a průtazích významně zasáhla novela č. 160/2006 Sb. Před touto novelou totiž neobsahoval zákon č. 82/1998 Sb. žádný zvláštní způsob odškodnění (vyjma výše uvedené škody ve smyslu § 442 občanského zákoníku) a ani jiný právní předpis v rámci českého právního řádu nezakládal možnost odškodnění, které by nezávisle na majetkovém stavu poškozeného a bez ohledu na majetkovou újmu, stanovilo určitou satisfakci, bylo-li prokázáno porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. V tomto směru dokonce judikoval v dané době i Ústavní soud, který konstatoval, že zákon mu nedává možnost přiznání jiné satisfakce, nežli je vyslovení závěru, že bylo porušeno

⁶⁹⁾ Tamtéž.

⁷⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 1. 1996, sp. zn. II Odon 15/96.

⁷¹⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, str. 95.

⁷²⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 145/2002.

⁷³⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1272/2001, obdobně též rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000.

⁷⁴⁾ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 5109/2007.

⁷⁵⁾ Podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 145/2002.

právo na projednání věci v přiměřené lhůtě.⁷⁶⁾ Taktéž Nejvyšší soud obdobně uzavřel v jednom ze svých rozhodnutí, že v rozhodnutí vydaném před 27. 4. 2006 nebyl soud oprávněn přisoudit účastníku řízení zadostiučinění za nemajetkovou újmu sestávající se z morální či psychické újmy, byť by byl zjištěn nesprávný úřední postup spočívající v průtahích řízení.⁷⁷⁾

K zásadní změně v této oblasti došlo v roce 2006, kdy nabyla účinnosti výše zmíněná novela č. 160/2006 Sb., která *nově zakotvila povinnost státu i územních samosprávných celků poskytnout poškozenému též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu*. Nejde o pojem našemu právnímu řádu či teorii neznámý, přisuzuje se mu smysl škody jiné než materiální (hmotné), tj. škody morální, ideální, imateriální, za kterou náleží poškozenému peněžitá (materiální) satisfakce. Takováto nemajetková újma pak může vyplývat zejména typicky z porušení práva na řízení v přiměřené délce.⁷⁸⁾

Významným podnětem k zavedení tohoto institutu do českého právního řádu byla především judikatura ESLP ve věcech týkajících se porušení práva na projednání věci v přiměřené délce, kdy např. ve svém rozsudku ze dne 10. 7. 2003 ve věci Hartman proti České republice dospěl ESLP k závěru, že v České republice neexistuje účinný prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení, což má dvojí dopad: jednak ČR porušuje článek 13 Úmluvy, kde se právo na účinný prostředek nápravy zaručuje⁷⁹⁾, jednak nemůže být namítáno, že stěžovatelé nevyčerпали vnitrostátní prostředky nápravy.⁸⁰⁾

Z pohledu řešení problematiky nepřiměřeně dlouhých řízení jsou samozřejmě jak dle názoru ESLP, tak i českého Nejvyššího soudu, tím nejvhodnějším a z dlouhodobého hlediska žádoucím řešením *preventivní opatření*: taková právem předvídaná organizace a takové právem regulované fungování veřejné moci, které zajistí co možná nejrychlejší rozhodnutí ve věci, a to samozřejmě při zachování principů zákonnosti a spravedlivosti řízení.⁸¹⁾ Jak ESLP konstatoval ve svém rozsudku ve věci Apicella proti Itálii, pokud „preventivní opatření“ ve výše uvedeném smyslu selhávají, je neúčinnějším prostředkem *právní prostředek nápravy umožňující zrychlit řízení*, a zamezit tak jeho nepřiměřené délce. Takový prostředek dle ESLP má oproti výlučně kompenzačnímu prostředku nápravy nespornou výhodu v tom, že též odstraňuje nutnost konstatovat postupná porušení v tomtéž řízení a nepůsobí pouze a posteriori (jako je tomu u kompenzačního právního prostředku).⁸²⁾ Státy se však také mohou rozhodnout, že zavedou pouze *kompenzační prostředek nápravy*, neboť ESLP výslovně připouští, že smluvní státy mají jistý prostor pro uvážení, pokud jde o způsob, jakým

⁷⁶⁾ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 2. 1997, sp. zn. IV. ÚS 215/96.

⁷⁷⁾ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 6. 2006, sp. zn. 25 Cdo 159/2005.

⁷⁸⁾ Podrobněji viz. Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.

⁷⁹⁾ Dle čl. 13 Úmluvy totiž každý, jehož práva a svobody přiznané Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.

⁸⁰⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.

⁸¹⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

⁸²⁾ Rozsudek ESLP ve věci Apicella proti Itálii ze dne 29. 3. 2006, stížnost č. 64890/01, odst. 72.

zaručí jednotlivcům právní prostředek nápravy požadovaný v čl. 13. Úmluvy.⁸³⁾ Jak však ESLP dodává, existence prostředku nápravy je sice nezbytná, ale není sama o sobě dostačující. Je totiž nezbytné, aby vnitrostátní orgány disponovaly znalostí judikatury ESLP a tuto pak při své rozhodovací činnosti aplikovaly.⁸⁴⁾

Poskytnutí přiměřeného zadostiučinění ve smyslu § 31a zákona č. 82/1998 Sb. lze považovat právě za poslední zmíněný kompenzační prostředek. Nicméně dle ESLP lze i toto řešení považovat za účinný a dostupný právní prostředek nápravy pro případ překročení přiměřené lhůty, je však třeba dbát na to, aby zadostiučinění bylo poskytováno rychle a v dostatečné výši. Potom lze dle výslovného konstatování ESLP (věc Vokurka proti České republice⁸⁵⁾) považovat přiměřené zadostiučinění dle zákona č. 82/1998 Sb. za účinný a dostupný právní prostředek nápravy. Podrobněji pak k problematice posouzení nároku na přiměřené zadostiučinění a ke stanovení jeho výše bude pojednáno níže v podkapitole týkající se uplatnění nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy.

Pokud jde o vzájemný vztah mezi škodou a nemajetkovou újmou, pak – jsou-li splněny všechny zákonné předpoklady pro poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu – se toto zadostiučinění poskytne, a to bez ohledu na to, zda současně vznikla i škoda (skutečná škoda či ušlý zisk).⁸⁶⁾ Jde tedy o instituty na sobě navzájem nezávislé.

Ad 3) Příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy

Třetím nezbytným předpokladem vzniku odpovědnosti za nesprávný úřední postup je existence příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem a vzniklou škodou či nemajetkovou újmou. *O vztah příčinné souvislosti se jedná, vznikla-li škoda či nemajetková újma následkem nesprávného úředního postupu;* tedy jsou-li nesprávný úřední postup a škoda či nemajetková újma ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je doloženo, že nebýt takového postupu, ke škodě či újmě by nedošlo.⁸⁷⁾ Byla-li příčinou škody či újmy jiná skutečnost, odpovědnost nevzniká; příčinou škody či újmy může být jen ta skutečnost, bez jejíž existence by škodný následek nevznikl.

Pokud jde o více příčin existujících souběžně, postačí, je-li nesprávný úřední

⁸³⁾ Tamtéž, odst. 76 a násl.

⁸⁴⁾ Podrobněji srov. rozsudek ESLP ve věci Apicella proti Itálii ze dne 29. 3. 2006, stížnost č. 64890/01, odst. 125, kde ESLP odkazuje mj. na obsah Doporučení Výboru ministrů o publikaci a šíření textu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury ESLP v členských státech (Rec (2002) 13 ze dne 18. 12. 2002. Na nezbytnost přihlížet k judikatuře ESLP obdobně upozorňuje i Ústavní soud ČR, srov. např. nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 5. 2010, sp. zn. II. ÚS 862/10.

⁸⁵⁾ Konečné rozhodnutí ESLP o přijatelnosti stížnosti č. 40552/02 ze dne 16. 10. 2007 ve věci Vokurka proti České republice, odst. 65.

⁸⁶⁾ § 31a odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

⁸⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 145/2002.

postup jednou z příčin, a to příčinou důležitou, podstatnou a značnou. Pokud by pak šlo o řetězec postupně nastávajících příčin, je nezbytné, aby tento řetězec postupně nastupujících příčin a následků byl ve vztahu ke vzniku škody či újmy natolik propojen, že již z působení prvotní příčiny lze důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škodlivého následku.⁸⁸⁾ Na straně druhé však řetězec příčin nezakládá příčinnou souvislost tehdy, vstupuje-li do děje jiná, na nesprávném úředním postupu nezávislá skutečnost, která je pro vznik škody či újmy rozhodující.

Otázka příčinné souvislosti mezi jednáním či opomenutím škůdce a vznikem škody (újmy) je otázkou skutkovou nikoli právní.⁸⁹⁾ Jde tedy o otázku, jež nemůže být řešena obecně, ale pouze v konkrétních souvislostech. Postup při zjišťování příčinné souvislosti spočívá v tom, že škodu (újmu) je třeba vyjmout z její všeobecné souvislosti a zkoumat ji izolovaně, toliko z hlediska jejích příčin. Protože příčinná souvislost je zákonitostí přírodní a společenskou, jde o hledání jevu, který škodu (újmu) vyvolal.⁹⁰⁾ Právní posouzení příčinné souvislosti spočívá ve stanovení, mezi jakými skutkovými okolnostmi má být její existence zjišťována, případně zda a jaké okolnosti jsou způsobilé tento vztah vyloučit.⁹¹⁾

IV. Uplatnění nároku na náhradu škody a nemajetkové újmy

1. Subjekty odpovědnostního vztahu

Nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy má fyzická nebo právnická osoba⁹²⁾, již byla tato škoda či újma způsobena nesprávným úředním postupem. Na rozdíl od odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím *není vyžadováno, aby poškozený byl účastníkem řízení*, v jehož rámci došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Jinými slovy, stát či územní samosprávný celek odpovídá i vůči jiným osobám než účastníkům řízení, v jehož rámci k nesprávnému úřednímu postupu došlo⁹³⁾, a to samozřejmě za předpokladu naplnění všech tří výše uvedených podmínek vzniku odpovědnosti za škodu (újmu).

Subjekty nesoucími odpovědnost za nesprávný úřední postup a povinnými k náhradě škody a nemajetkové újmy jsou stát a územní samosprávné celky (podrobněji viz výše). Jménem státu pak v této věci jednají ministerstva a jiné ústřední správní úřady, přičemž zákon podrobněji rozvádí kritéria pro určení příslušného úřadu.⁹⁴⁾ Správné určení tohoto úřadu je důležité nejméně ze dvou hledisek. Určený úřad je jednak

⁸⁸⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 41.

⁸⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001.

⁹⁰⁾ Tamtéž.

⁹¹⁾ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3905/2009.

⁹²⁾ Nositelem nároku na odškodnění nemajetkové újmy či nahrazení škody je vždy poškozená právnická osoba a nikoli její členové. Podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4385/2010.

⁹³⁾ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07.

⁹⁴⁾ Jde o ust. § 6 zákona č. 82/1998 Sb., přičemž pro případ, kdy nelze určit příslušný správní úřad, zakládá zbytková klauzule příslušnost Ministerstva financí (§ 6 odst. 3).

orgánem, u nějž je třeba uplatnit nárok na náhradu škody či újmy, a jednak se toto zákonné oprávnění jednat jménem státu promítá i do procesní úpravy občanského soudního řízení – tento úřad je pak oprávněn jednat za stát v soudním řízení.⁹⁵⁾ V případě odpovědnosti územních samosprávních celků se nárok uplatňuje přímo u konkrétního samosprávného celku, jenž jako veřejnoprávní korporace a právnická osoba jedná ve věci vlastním jménem.

2. Projednání, resp. uplatnění nároku u příslušného správního úřadu

V případě *odpovědnosti státu* zákon ukládá poškozenému *povinnost, aby svůj nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy nejprve uplatnil u příslušného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu*. Po novele provedené zákonem č. 160/2006 Sb. se tento požadavek vztahuje na všechny nároky vůči státu, tedy i na nároky na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, které podle dřívější právní úpravy mimosoudnímu projednání nepodléhaly; a vztahuje se i na nárok na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemateriální újmu způsobenou nesprávným úředním postupem.⁹⁶⁾ Tento zákonný požadavek na tzv. *předběžné projednání* je nezbytnou podmínkou pro následné uplatnění nároku u soudu. Pokud by nárok nebyl předběžně projednán před podáním žaloby, měl by soud tento nedostatek podmínky řízení, jenž je odstranitelný, řešit postupem dle § 103 a § 104 odst. 2 o. s. ř.⁹⁷⁾, tedy učinit opatření k odstranění tohoto nedostatku, a v případě neúspěchu pak řízení zastavit.

Smysl tohoto institutu lze spatřovat především ve snaze zabránit zbytečným soudním sporům, když v případě opodstatněnosti nároku může být poškozený uspokojen přímo již příslušným úřadem, bez nutnosti soudního řešení této otázky. V této souvislosti se lze zamyslet nad vhodností adjektiva „předběžné“ projednání nároku, které je užíváno v této souvislosti jak právní teorií i praxí, tak i samotným zákonodárcem. Na straně jedné sice v sobě zahrnuje určité časové hledisko postupu při uplatnění nároku, na straně druhé však i částečně evokuje představu, že by o nároku měly rozhodovat až soudy, a nikoli především právě už samotný správní úřad.

Předběžné projednání nároku má neformální povahu, nejsou pro něj stanovena žádná procesní pravidla a nepředpokládá se ani, že by příslušný úřad vydával nějaké rozhodnutí. Byl-li poškozený při tomto projednání zastoupen, zákon mu nepřiznává nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech zastoupení (§ 31 odst. 4), neboť se nepředpokládá, že by musel být poškozený v tomto ohledu zastoupen. Zákon také nestanoví lhůtu, v níž je třeba nárok u příslušného úřadu uplatnit, a proto limitujícím faktorem je pouze běh promlčecí doby podle § 32 a § 33, který se po dobu projednávání staví (§ 35).⁹⁸⁾

Pokud jde o *odpovědnost územních samosprávních celků* za škodu či nemajetkovou újmu (způsobenou při výkonu samostatné působnosti), pak právní úprava *povinnost před-*

⁹⁵⁾ Podrobněji in VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 51.

⁹⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007.

⁹⁷⁾ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, str. 111.

běžného projednání nestanoví. Nicméně i v těchto případech by se měl poškozený pokusit nejprve uplatnit nárok u příslušného samosprávného celku a tím předejít případným soudním jednáním. Nicméně podmínkou pro uplatnění nároku u soudu to není.

3. Uplatnění nároku u soudu

Jak již bylo řečeno, *podmínkou uplatnění nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy u soudu je předběžné projednání nároku u příslušného úřadu*, vyjma případů odpovědnosti územních samosprávných celků v samostatné působnosti. Zákon stanoví *šestiměsíční lhůtu* počítanou od uplatnění nároku poškozeným, v níž musí příslušný úřad věc předběžně projednat a případnou škodu či újmu poškozenému nahradit (§ 15 odst. 1). Možnost soudního uplatnění nároku pak nastává až marným uplynutím této lhůty, a to i v případě, kdy příslušný úřad sdělí již dříve k danému nároku své negativní (zamítavé) stanovisko. Jak judikoval Nejvyšší soud „stát je povinen nahradit škodu nejpozději do šesti měsíců ode dne, kdy poškozený nárok řádně uplatnil postupem dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb.; teprve marným uplynutím této lhůty (nikoli uplynutím lhůty stanovené poškozeným při uplatnění nároku) se ocitá stát jako dlužník z odpovědnostního závazkového vztahu v prodlení a teprve ode dne následujícího po uplynutí lhůty jej stihá povinnost zaplatit poškozenému též úrok z prodlení“⁹⁹⁾

Ve skutečnosti, že zákonodárce takto upravil otázku splatnosti náhrady škody odchýlně od občanského zákoníku¹⁰⁰⁾, neshledal Ústavní soud rozpor s ústavněprávními principy (zejména s principem rovnosti dle čl. 3 odst. 1 Listiny)¹⁰¹⁾ a v tomtéž nálezu se pak jako *obiter dictum* vyslovil i k otázce „přiměřenosti“ délky této šestiměsíční lhůty, kdy uvedl, že délka lhůty je přiměřená době přijetí tohoto zákona, nicméně za uplynulé desetiletí prodělala veřejná správa kvalitativní skok v četnosti věcně i formálně správných rozhodnutí a postupů, v důsledku čehož Ústavní soud očekává, že tato lhůta bude v blízké době zákonodárcem zkrácena.¹⁰²⁾ Pouze v případech územních samosprávných celků, kdy zákon nevyžaduje předběžné projednání nároku, se pro otázku splatnosti použije režim § 563 občanského zákoníku, které váže povinnost dlužníka splnit dluh k prvnímu dni následujícímu poté, co byl o to poškozeným požádán. Povinnost k plnění tak zde bude závislá na výzvě poškozeného. Forma výzvy k plnění z odpovědnostního závazku není předepsána, nejčastěji půjde o písemnou výzvu (upomínku) a za kvalifikovanou výzvu se považuje i žaloba¹⁰³⁾ (v tomto případě pak splatnost nastává první den po doručení žaloby dlužníkovi).

⁹⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001, obdobně též rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2328/2004.

¹⁰⁰⁾ Jde o § 563 občanského zákoníku.

¹⁰¹⁾ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09 (Ústavní soud zde mj. řešil v souvislosti s podanou ústavní stížností též návrh na zrušení § 15 zákona č. 82/1998 Sb., který odmítl).

¹⁰²⁾ Tamtéž.

¹⁰³⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 7. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1523/2004.

Jak již vícekrát judikoval Nejvyšší správní soud ČR, jde v těchto případech o *spor v soukromoprávní věci, a tudíž není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví*, a o nárocích na náhradu škody či nemajetkové újmy tak **rozhodují soudy v občanském soudním řízení**.¹⁰⁴⁾ Nárok se uplatňuje u *okresního soudu*, který je věcně příslušný k projednání věci v prvním stupni (§ 9 odst. 1 o. s. ř.). Místně příslušným je obecný soud žalovaného (§ 84 o. s. ř.). Je-li žalován stát, jde o okresní soud, v jehož obvodu má sídlo příslušná organizační složka státu (příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní úřad), a nelze-li jej takto určit, je příslušný soud, v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo (§ 85 odst. 5 o. s. ř.). Směřuje-li žaloba proti územnímu samosprávnému celku, je místně příslušný okresní soud, v jehož obvodu má své území obec (§ 85 odst. 6 o. s. ř.) anebo v jehož obvodu mají sídlo orgány kraje (§ 85 odst. 7 o. s. ř.). Vedle toho má též žalobce právo využít možnost výběru místně příslušného soudu danou na základě § 87 odst. 1 písm. b) o. s. ř. a podat žalobu k soudu, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody (přičemž tato možnost se vztahuje i na řízení o náhradu nemajetkové újmy¹⁰⁵⁾).

Pokud jde o ***náležitosti žaloby***, musí z ní být zřejmé, kterému soudu je určena, musí být datována a žalobcem (či jeho zástupcem) podepsána. Kromě označení účastníků musí též obsahovat vylíčení rozhodujících skutečností¹⁰⁶⁾, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, a musí z ní být patrné, čeho se žalobce domáhá (§ 79 odst. 1 věta druhá o. s. ř.). Ve sporném řízení, které je ovládáno dispoziční zásadou platí, že soud je vázán žalobou. Nárok uplatněný žalobou je charakterizován vylíčením skutkových okolností, jimiž žalobce svůj nárok zdůvodňuje, a skutkovým základem vylíčeným v žalobě ve spojitosti se žalobním petitem je pak vymezen základ nároku uplatněného žalobou, který je předmětem řízení. Skutkovým vymezením nároku v žalobě je soud vázán¹⁰⁷⁾; naopak právní kvalifikace nároku žalobcem není pro soud závazná, neboť právní posouzení věci náleží soudu.¹⁰⁸⁾

Vznik škody (skutečné škody či ušlého zisku) je povinen tvrdit a především prokázat poškozený. V řízení o náhradě škody za nesprávný úřední postup tak leží na žalobci ***důkazní břemeno*** o tom, že škoda skutečně vznikla; přitom škoda musí existovat nejpozději v době, kdy soud o uplatněném nároku rozhoduje.¹⁰⁹⁾ Rozhodující je tedy skutkový stav věci v době, kdy soud vyhlašuje své rozhodnutí, nikoli stav, který s větší či menší pravděpodobností v nejbližší době nastane.¹¹⁰⁾ Pokud tedy škoda

¹⁰⁴⁾ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, č. j. Na 12/2005-8, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, č. j. Na 56/2003-7.

¹⁰⁵⁾ Podrobněji srov. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 1. 2010, sp. zn. 8 Co 39/2011.

¹⁰⁶⁾ Blíže k rozhodujícím skutečnostem srov. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 10. 2002, sp. zn. 21 Cdo 370/2002.

¹⁰⁷⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 113.

¹⁰⁸⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 1. 2002, sp. zn. 25 Cdo 643/2000, či rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. 25 Cdo 916/2003, kde Nejvyšší soud mj. uvedl, že pokud skutková tvrzení v žalobě umožňovala posoudit věc jako nesprávný úřední postup, pak ji měl takto soud posoudit, a to i přesto, že žalobce kvalifikoval v žalobě danou věc jako škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím.

¹⁰⁹⁾ § 154 o. s. ř.

¹¹⁰⁾ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 5109/2007.

v daném okamžiku neexistuje, byl nárok uplatněn předčasně, což má za následek zamítnutí žaloby tzv. „pro tentokrát“, aniž by bylo třeba se zabývat splněním dalších předpokladů vzniku odpovědnosti.¹¹¹⁾

Poněkud odlišná je *situace v případě uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění. ESLP totiž vychází ze „silné, ale vyvratitelné domněnky“, že nepřiměřená délka řízení znamená pro stěžovatele morální újmu* a žádné důkazy v tomto ohledu v zásadě nevyžaduje¹¹²⁾, neboť újma vzniká samotným porušením práva. To však neznamená, že žalobce (poškozený) nemusí majetkovou újmu jako předpoklad svého nároku vůbec tvrdit¹¹³⁾, přičemž takové tvrzení bude přinejmenším obsahově vyjádřeno v potřebném rozsahu v žalobě poměrem vyličení rozhodujících skutečností a toho, čeho se žalobce domáhá (§ 79 odst. 1 o. s. ř.) v rovině alespoň povšechného vysvětlení motivace k uplatňování nároku.¹¹⁴⁾ Náhrada nemateriální újmy má sloužit ke kompenzaci stavu nejistoty, do níž byl poškozený v důsledku nepřiměřeně dlouhého řízení uveden a v níž byl následně udržován. Jde tedy o psychickou kategorii, jejíž hloubka a rozsah jsou coby rozhodné skutečnosti obtížně prokazatelné. Uvedené však platí jen pro stav nejistoty účastníka a byla-li by újma spojována s jiným následkem (např. vznik skutečné škody), uplatní se plně procesní povinnosti a břemena včetně důkazního. Samozřejmě žalovaný (škůdce) má možnost popřít tvrzení o nemajetkové újmě, musí však nejen tvrdit, ale především prokázat skutečnosti vylučující pravdivost žalobcova tvrzení.¹¹⁵⁾

Pokud soud shledá splněny všechny podmínky vzniku odpovědnosti za škodu či nemajetkovou újmu vzniklou nesprávným úředním postupem, pak rozhodně o formě náhrady a její výši. V případě skutečné škody či ušlého zisku se škoda hradí v penězích¹¹⁶⁾, nicméně pro případy nečinnosti veřejné správy nebude vznik takovéto škody příliš typický (podrobněji viz výše), neboť převážně bude předmětem soudního řízení nárok na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

Pokud jde o formu náhrady za nemajetkovou újmu, pak § 31a odst. 2 zákona stanoví, že zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostatečující. K pouhému konstatování porušení práva jako k dostatečné kompenzaci vzniklé nemajetkové újmy se však nepřistupuje příliš často. ESLP jen výjimečně nepřiznává zadostiučinění v penězích a také Nejvyšší soud ČR se vyslovil, že k této formě zadostiučinění je třeba přistupovat jen za zcela výjimečných okolností, napří-

¹¹¹⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 8. 2007, sp. zn. 25 Cdo 471/2007.

¹¹²⁾ Viz. rozsudek ESLP ve věci Apicella proti Itálii ze dne 29. 3. 2006, stížnost č. 64890/01, odst. 93, nebo KMEC, J.: K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, in Právní zpravodaj č. 8/2006, s. 13.

¹¹³⁾ Viz. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

¹¹⁴⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

¹¹⁵⁾ Tamtéž.

¹¹⁶⁾ Srov. § 442 odst. 2 občanského zákoníku, přičemž náhrada uvedením do předešlého stavu nebude zřejmě ani přicházet v úvahu.

klad byl-li význam předmětu řízení pro poškozeného nepatrný.¹¹⁷⁾ Jiným důvodem pro zvolení této formy kompenzace pak bývá skutečnost, že nepřiměřená délka řízení byla v nezanedbatelné míře způsobena samotným chováním a přístupem poškozeného. Pokud se soud rozhodne pro tuto formu kompenzace, pak konstatování porušení práva vysloví ve výroku rozsudku ve věci samé.¹¹⁸⁾

Jiná forma náhrady, kterou taktéž zmiňuje zákon č. 82/1998 Sb. pak může být přiznána zejména v trestním řízení, a to v podobě zmírnění ukládaného trestu, a to jen za podmínky, že takové zmírnění je navázáno právě na porušení práva na přiměřenou délku řízení.¹¹⁹⁾

Typickou a převažující formou náhrady nemajetkové újmy je forma peněžité kompenzace. S ní pak souvisí velmi podstatná otázka *stanovení výše takovéto kompenzace*. Základním vodítkem je zejména ust. § 31a zákona a dále pak samozřejmě judikatura jak českých soudů, zejména Nejvyššího soudu, tak samozřejmě i judikatura ESLP.

Prvním důležitým kritériem je skutečnost, že je třeba vždy přihlížet k celkové době, po kterou řízení trvalo, nikoli jen k době, po kterou docházelo k průtahům či nečinnosti. Z judikatury ESLP jednoznačně plyne, že přiměřené zadostiučinění se poskytuje v zásadě za rok trvání nepřiměřeně dlouhého řízení, nikoli tedy za rok trvání průtahů v řízení.¹²⁰⁾ Pro výši zadostiučinění má význam jen to, jaká byla celková doba řízení, a to v porovnání s dobou, kterou bylo možno vzhledem ke skutkové a právní náročnosti věci a s přihlédnutím k počínání účastníků považovat za dobu přiměřenou.¹²¹⁾ ESLP ale i Nejvyšší soud ČR upřednostňují tedy globální, celkový pohled na řízení. Proto existující průtah jen v určité fázi řízení lze tolerovat za předpokladu, že celková doba řízení nebude nepřiměřená. Naopak v řízení, kde byl postup orgánu plynulý a v přiměřených lhůtách, lze konstatovat porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, když se s přihlédnutím ke všem okolnostem celková doba řízení jeví nepřiměřeně dlouhou.^{122), 123)}

Poměrně významnou se pak jeví možnost *přiznat přiměřené zadostiučinění i tehdy, jestliže řízení, v němž došlo k nesprávnému úřednímu postupu, nebylo dosud pravomocně skončeno.* Lze tak učinit tehdy, pokud je zjevné, že již dosavadní délka řízení je nepřiměřená a že k porušení práva již došlo. Soud pak v takovém případě bude vycházet ze stavu řízení ke dni svého rozhodnutí a samozřejmě bude mít tato skutečnost svůj odraz i ve výši zadostiučinění. Opětovné uplatnění kompenzačního nároku je

¹¹⁷⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

¹¹⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.

¹¹⁹⁾ Tamtéž.

¹²⁰⁾ Viz. rozsudek ESLP ve věci Apicella proti Itálii ze dne 29. 3. 2006, stížnost č. 64890/01, odst. 111.

¹²¹⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 178.

¹²²⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

¹²³⁾ Jako nesprávný lze pak posoudit postup soudu, pokud přiznané odškodnění odpovídá pouze určité době „navíc“ oproti době standardně dlouhého řízení (např. pokud celková přiměřená doba řízení měla být 4 roky, ale byla 20 let, a soud by odškodnil pouze dobu 16 let průtahů).

pak možné pouze tehdy, pokud by průběh řízení vykazoval nepřiměřenou délku i po právní moci rozsudku přiznávajícího náhradu.¹²⁴⁾

Další zajímavou otázkou v souvislosti s výší kompenzace je, *zda činit rozdíly v její výši s ohledem na to, zda nárok uplatňuje fyzická nebo právnická osoba*. Pokud se týká újmy ve vztahu k právnickým osobám (např. obchodním společnostem, různým sdružením apod.), bude třeba přihlížet i k jiným faktorům, jako je například pověst právnické osoby, nejistota v plánování rozhodování, rozkol ve vedení právnické osoby, a konečně též, i když v menším stupni, i k úzkostem a potížím způsobeným jednotlivým členům vedení. Nicméně, jak se vyslovil Nejvyšší soud, není možno považovat za přílehavou argumentaci, že výše přiměřeného zadostiučinění musí být v případě právnické osoby nižší než částka, která by v obdobném případě byla poskytnuta osobě fyzické.¹²⁵⁾ V dalším svém rozhodnutí pak tentýž soud dovodil, že nemateriální újma vzniká nepřiměřenou délkou řízení i právnickým osobám, jejichž vůle je utvářena prostřednictvím osob fyzických; se zřetelem k úzkým zájmovým vazbám všech takových osob nelze ani ve vztahu k právnickým osobám samým pomíjet a nezohledňovat, byť v omezené míře, následky nepřiměřeně dlouze vedeného řízení pro povolané fyzické osoby (jejich počet by však ve smyslu sdílení újmy neměl být významný).¹²⁶⁾

Pokud jde o řízení, v němž vystupovalo více účastníků žádajících náhradu nemajetkové újmy za jeho nepřiměřenou délku, je možno částku náležející každému z nich přiměřeně snížit oproti částce, jež by byla poškozenému přiznána v případě, že by se řízení účastnil sám.¹²⁷⁾ Rozsudky ESLP v těchto věcech zpravidla nedávají zcela přesný návod výpočtu výše odškodnění, nicméně se má obecně za to, že zvýšený počet stěžovatelů bude bývat pravděpodobně okolností zmírňující utrpenou újmu (újma je sdílena více osobami), a tím pádem i snižující výši přiznaného zadostiučinění. Na stranu druhou je však třeba brát v potaz, že konání společného řízení o nárocích více osob v nich může vzbuzovat očekávání, že jejich věc bude projednána urychleně; rovněž je třeba posoudit též význam předmětu řízení pro každého jednotlivého stěžovatele.¹²⁸⁾

Pokud jde o stanovení výše náhrady za nemajetkovou újmu, obsahuje základní východiska § 31a odst. 2 a 3 zákona. Ust. § 31a odst. 2 nejprve obecně stanoví, že při určení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo. Jde o normu s relativně neurčitou hypotézou, vyžadující, aby soud (popř. již příslušný ústřední správní úřad v rámci předběžného projednání nároku) s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti kaž-

¹²⁴⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

¹²⁵⁾ Tamtéž.

¹²⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3908/2009.

¹²⁷⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

¹²⁸⁾ Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 11. 4. 2006, ve věci Karel Kořínek a ostatní proti ČR, stížnost č. 77530/01.

děho případu sám vymezil okolnosti významné pro určení výše náhrady.¹²⁹⁾ Pokud pak byla nemajetková újma způsobena nesprávným úředním postupem spočívajícím v porušení povinnosti provést úkon či vydat rozhodnutí v zákonné, popř. přiměřené lhůtě, stanoví zákon (v § 31a odst. 3) ještě nadto povinnost přihlédnout k dalším kritériím, a to k:

- a) celkové délce řízení,
- b) složitosti řízení,
- c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení,
- d) postupu orgánů veřejné moci během řízení, a
- e) významu předmětu řízení pro poškozeného.

Jedná se samozřejmě o výčet pouze demonstrativní, a tudíž není vyloučeno, aby bylo přihlédnuto i k jiným okolnostem případu. Výše uvedená kritéria jsou v podstatě shodná s těmi, které aplikuje ve své rozhodovací praxi ESLP v řízeních týkajících se porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě a následné kompenzace za nemajetnou újmu tím způsobenou. Pokud jde o podrobnější rozbor těchto kritérií, lze v plném rozsahu odkázat na výše uvedenou charakteristiku těchto kritérií v souvislosti s pojednáním o přiměřené délce řízení.

V otázce týkající se výše částek přiznávaných ESLP a částek přiznávaných vnitrostátními orgány veřejné moci, pak ESLP výslovně konstatuje, že pokud jde o rozhodnutí, která jsou v souladu s právní tradicí a s životní úrovní dané země, jsou vynášena rychle, jsou odůvodněná a jsou vykonávána bez průtahů, lze připustit, aby částky přiznané vnitrostátními orgány byly nižší než částky stanovené ESLP, ale za předpokladu že nejsou nepřiměřené.¹³⁰⁾ Z rozhodnutí ve věci Apicella proti Itálii lze dovodit, že soud považuje za přiměřené, pokud je vnitrostátním orgánem přiznáno poškozenému asi 45% částky, kterou by přiznal sám.¹³¹⁾

Podle stanoviska Nejvyššího soudu ČR¹³²⁾ by výpočet výše přiměřeného zadostiucnění měl vycházet ze základní částky, která se stanoví násobkem celkové doby řízení (v letech či měsících) a částky přiznávané za jednotku času řízení (měsíc, rok) s následným připočtením či odečtením vlivu skutečností vyplývajících zejména z kritérií obsažených v § 31a odst. 3 písm. b) až e). Na základě analýzy výše zadostiucnění přiznaných jak českými správními i soudními orgány, tak i ESLP, pak došel Nejvyšší soud k závěru, že pro poměry České republiky je přiměřené, jestliže se základní částka pohybuje v rozmezí mezi 15.000,- Kč až 20.000,- Kč¹³³⁾ za jeden rok řízení (tj. 1.250,- Kč až 1.667,- Kč za jeden měsíc řízení).¹³⁴⁾

Nicméně Nejvyšší soud dodává, že je současně nezbytné zohlednit také to,

¹²⁹⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 177 a násl.

¹³⁰⁾ Rozsudek ESLP ve věci Apicella proti Itálii ze dne 29. 3. 2006, stížnost č. 64890/01, odst. 78, 95.

¹³¹⁾ KMEC, J.: cit. dílo, s. 15.

¹³²⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

¹³³⁾ Tj. cca 600 až 800 EUR za jeden rok řízení.

¹³⁴⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

že jakékoliv řízení vždy nějakou dobu trvá. Bylo by proto nesprávné, jestliže by i počáteční doba řízení byla odškodňována ve stejné výši jako doba jí přesahující. Proto tento soud pokládá za rozumné, jestliže první dva roky řízení (resp. prvních 24 měsíců) budou ohodnoceny částkou o polovinu nižší (tj. 7.500,- Kč až 10.000,- Kč za rok). Při stanovení základní částky tak bude hrát roli zejména celková doba řízení. Navíc, bylo-li řízení celkově extrémně dlouhé, bude se částka za časovou jednotku řízení pohybovat spíše u horní hranice finančního intervalu. Obdobně se bude postupovat i v případě, pokud bude samotné kompenzační řízení nepřiměřeně dlouhé a žalobce to navrhne.¹³⁵⁾

Tuto základní částku, k níž se dospěje výše popsáním součinem, lze pak následně upravovat – snižovat či zvyšovat – v důsledku působení jednotlivých faktorů uvedených zejména pod písmeny b) až e) § 31a odst. 3.¹³⁶⁾ Taktéž pak lze částku snížit i v případě, kdy újmu sdílí větší počet účastníků (viz výše). Dle názoru Nejvyššího soudu by přitom mělo být v obecné rovině dostačující zvýšení či snížení nepřesahující 50%, aby byl zachován vztah přiměřenosti mezi utrpěnou újmou a za ni poskytovaným odškodněním.¹³⁷⁾ Nicméně s přihlédnutím k okolnostem konkrétní věci však lze ve výjimečných případech uvažovat o zvýšení či snížení i ve větším rozsahu.¹³⁸⁾ Ústavní soud pak k tomuto způsobu výpočtu výše přiměřeného zadostiucnění dodává, že určení tzv. základní částky, resp. základního rozpětí, představuje bezesporu důležité východisko, které však obecné soudy nižších stupňů nezbavuje povinnosti individuálního posouzení každého případu a v závislosti na něm stanovení adekvátního zadostiucnění, a to (eventuálně) i mimo rozpětí, jež stanovil Nejvyšší soud.¹³⁹⁾

Pokud to soud shledá účelným, může v řízení rozhodnout i tzv. mezitímním rozsudkem o základu věci (§ 152 o. s. ř.), kdy v tomto případě základ věci zahrnuje posouzení všech podmínek odpovědnosti (výše uvedených) kromě výše škody či nemajetkové újmy.¹⁴⁰⁾

Poškozený má taktéž právo na úrok z prodlení, a to ode dne následujícího po uplynutí šestiměsíční lhůty poté, co byl nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy uplatněn u příslušného ústředního úřadu dle § 14 zákona. Jak se vyslovil Nejvyšší soud, teprve marným uplynutím výše uvedené lhůty se ocitá stát jako dlužník z odpovědnostního závazkového vztahu¹⁴¹⁾ v prodlení a teprve ode dne následujícího po uplynutí lhůty jej stihá povinnost zaplatit poškozenému též úrok z prodlení.¹⁴²⁾

¹³⁵⁾ Tamtéž.

¹³⁶⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 180.

¹³⁷⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

¹³⁸⁾ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3026/2009.

¹³⁹⁾ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 1320/10.

¹⁴⁰⁾ Srov. např. směrnici pléna Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 1967 (R V/1968, s. 42), rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. 29 Odo 609/2002, či rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 5. 1998, sp. zn. 3 Cdon 1061/96.

¹⁴¹⁾ § 489 občanského zákoníku.

¹⁴²⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001. Obdobně judikoval i Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

Jen pro úplnost lze ještě poznamenat, že pokud jde o povahu práva na náhradu nemateriální újmy za nesprávný úřední postup, *jedná se o právo ryze osobní povahy*, a tudíž nepřechází na dědice zemřelé postižené fyzické osoby, ale její smrtí zaniká. Pokud tedy žalobce – poškozený – v řízení o náhradě nemajetkové újmy zemře, je třeba řízení zastavit.¹⁴³⁾ Z téhož důvodu pak nelze toto právo ani postoupit.¹⁴⁴⁾

V. Regresní úhrady

Zákon č. 82/1998 Sb. upravuje *nároky na tzv. regresní úhradu, jejichž smyslem je zajistit, aby důsledky způsobené škody či nemajetkové újmy dopadly na ty subjekty, jež ji skutečně způsobily svou činností, resp. v našem případě nečinností*, ačkoli prvotně škodu nahradil nebo poskytl zadostiučinění za nemajetkovou újmu stát či územní samosprávný celek. Požadovat regresní úhradu je samozřejmě právem, nikoli povinností oprávněného subjektu.

Pokud tedy stát nahradil škodu či poskytl zadostiučinění z důvodu nesprávného úředního postupu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a územních samosprávných celcích v přenesené působnosti, pokud škodu či újmu způsobily (ovšem pouze ve výši odpovídající jejich účasti na způsobení dané škody či újmy). Tyto úřední osoby či samosprávné celky poté mohou následně požadovat regresní úhradu od svých zaměstnanců, kteří se na nesprávném úředním postupu podíleli.¹⁴⁵⁾ Pokud byla škoda či újma způsobena státním orgánem, plyne z logiky věci i ze samotného zákona, že vůči němu regres být požadován nemůže, a místo toho nastupuje právo státu uplatnit regres přímo vůči osobám, které se na nesprávném úředním postupu státního orgánu v rámci svého oprávnění podílely. Pokud je takovouto osobou soudce či státní zástupce, může být regresní úhrada požadována pouze, pokud byla jejich vina zjištěna v kárném či trestním řízení. Pokud je regres uplatněn vůči osobě, jež nesprávný úřední postup způsobila v rámci plnění svých povinností plynoucích ze služebního, pracovněprávního či obdobného poměru, řídí se výše této úhrady zákoníkem práce¹⁴⁶⁾ (§ 257) – kdy maximum této úhrady činí čtyřapůlnásobek průměrného měsíčního výdělku před výkonem předmětné činnosti. Pro osoby nespádající do některé z výše uvedených skupin, je pak stanovena hranice regresu na jednu šestinu zaplacené částky, maximálně však 5.000,- Kč. Uvedená omezení však neplatí, pokud byla škoda způsobena úmyslně. Pokud je uplatněn regres, je již vyloučeno uplatnit souběžně nárok na náhradu škody podle obecných předpisů.

Obdobně pak může požadovat regresní úhradu územní samosprávný celek v samostatné působnosti, pokud nahradil škodu či poskytl zadostiučinění za nesprávný

¹⁴³⁾ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3908/2009, či rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 5162/2008.

¹⁴⁴⁾ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, či též rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4385/2010.

¹⁴⁵⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 122.

¹⁴⁶⁾ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

ný úřední postup, a to vůči těm, kteří se přímo podíleli na tomto postupu (přičemž se uplatní výše uvedené podmínky a omezení).

Obecně pak platí, že *právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda či újma způsobena zaviněným porušením právní povinnosti*. Porušením právní povinnosti je míněn objektivně vzniklý rozpor mezi tím, jak fyzická či právnická osoba skutečně jednala či naopak opomenula jednat tam, kde povinnost jednat měla (typicky nezákonná nečinnost), a tím, jak jednat měla, aby dostala povinnosti ukládané jí právním předpisem či jinou právní skutečností.¹⁴⁷⁾ Zavinění je pak chápáno jako vnitřní psychický vztah škůdce k vlastnímu protiprávnímu jednání a k výsledku tohoto jednání, tj. ke vzniku škody (újmy).¹⁴⁸⁾ Z hlediska forem zavinění je pak rozlišován úmysl (přímý a nepřímý) a nedbalost (vědomá a nevědomá). Poněvadž zákon č. 82/1998 Sb. pro účely regresní odpovědnosti formu zavinění nestanoví, postačuje k naplnění podmínky zavinění nedbalost nevědomá.¹⁴⁹⁾ *V případě řízení před soudem pak leží důkazní břemeno ohledně podmínek regresní odpovědnosti (včetně zavinění) na žalobci* – tedy na tom, kdo nárok na regres uplatňuje. *Soud také disponuje tzv. moderačním právem*, které spočívá v možnosti soudu výši regresní úhrady přiměřeně snížit, a to zejména s přihlédnutím k tomu, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která ji způsobila. Moderaci však nelze provést, pokud byla škoda způsobena úmyslně.

VI. Promlčení nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy

Nárok na náhradu škody (skutečné škody či ušlého zisku) způsobené nesprávným úředním postupem se promlčí za 3 roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá (§ 32 odst. 1). Počátek běhu subjektivní promlčecí doby se tedy odvíjí od okamžiku, kdy se poškozený dozví o vzniku majetkové újmy (pouhá možnost vzniku škody nepostačuje) a současně o tom, kdo za škodu odpovídá (zda stát či územní samosprávný celek).¹⁵⁰⁾ Pokud jde o objektivní promlčecí dobu, ta se u nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem neuplatní.¹⁵¹⁾

*Nárok na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu se promlčuje ve zcela speciálně konstruované promlčecí době. Jde o kombinaci subjektivní a objektivní promlčecí doby, kdy obě tyto doby běží nezávisle na sobě, a k promlčení dochází, jakmile jedna z nich uplyne.*¹⁵²⁾ Počátek *šestiměsíční subjektivní doby* se odvíjí od vědomosti poškozeného, že došlo k nemajetkové újmě, tedy kdy se dozvěděl, že v jeho poměrech nastaly nepříznivé důsledky, nikoliv od vědomosti o samotné okolnosti tento důsledek vyvolávající. *Objektivní desetiletá doba* pak

¹⁴⁷⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 124.

¹⁴⁸⁾ Podrobněji k otázce zavinění srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 2. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1059/2003.

¹⁴⁹⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 125.

¹⁵⁰⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. 33 Odo 477/2001, či rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2758/2004.

¹⁵¹⁾ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 8. 2006, sp. zn. 25 Cdo 1793/2004.

¹⁵²⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 1896/2009.

počíná běžet od okamžiku této okolnosti (právní skutečnosti), která je coby nesprávný úřední postup pro vznik újmy vyvolávajícím činitelem.¹⁵³⁾ Pokud pak nesprávný úřední postup spočívá v průtazích v řízení, je běh obou lhůt modifikován konstrukcí, že promlčení (skončení subjektivní ani objektivní doby) nemůže nastat dříve, než uplyne doba 6 měsíců od skončení tohoto řízení (vykazujícího průtahy). Tím se opět podtrhuje význam pohledu na řízení jako na jeden celek, neboť náhradu nemajetkové újmy lze požadovat do 6 měsíců od skončení řízení i tehdy, pokud například nastaly průtahy pouze v některých z dřívějších fází řízení.¹⁵⁴⁾

Poněvadž však zákon ukládá poškozenému, aby nejprve svůj nárok uplatnil u příslušného ústředního správního úřadu, upravuje zákon také *zvláštní případ stavění běhu promlčecí doby*. Promlčecí doba (subjektivní i objektivní) neběží ode dne uplatnění nároku u tohoto ústředního správního úřadu do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu šesti měsíců.

Pokud pak jde o tzv. *regresní nároky*, zákon pro ně stanoví jednotnou roční promlčecí dobu, která běží ode dne, kdy osoba oprávněná k uplatnění nároku na regresní úhradu nahradila škodu či poskytla peněžité zadostiučinění poškozenému (popř. kdy územní samosprávný celek v přenesené působnosti či úřední osoba poskytla regresní úhradu státu).

Závěrem tohoto příspěvku – s ohledem na vše výše uvedené – bych si dovolila konstatovat, že stávající právní úpravu odpovědnosti za škodu, resp. nemajetkovou újmu způsobenou nečinností veřejné správy, lze považovat za vyhovující z hlediska požadavků kladených na každý demokratický právní stát, včetně plnění mezinárodních závazků a ujednání v daném ohledu. Bezesporu jako nejdůležitější krok v této oblasti lze přivítat zakotvení nároku na tzv. přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu do českého právního řádu, kterým byl jednak naplněn čl. 13 Úmluvy a kterým bylo umožněno všem osobám postiženým nečinností veřejné moci (tedy i veřejné správy) domáhat se peněžité satisfakce za určitou morální a psychickou újmu způsobenou porušením práva na projednání a vyřízení věci v přiměřené lhůtě přímo u vnitrostátních orgánů veřejné moci, a nikoli až před Evropským soudem pro lidská práva.

Shrnutí:

Příspěvek se zabývá problematikou náhrady škody a zejména nemajetkové újmy vzniklé v důsledku nezákonné nečinnosti veřejné správy, a to zejména v kontextu rozhodovací činnosti českých soudů i Evropského soudu pro lidská práva, jež výrazně ovlivňuje a dotváří aplikaci institutu odpovědnosti za škodu v praxi. Úvodem je institut odpovědnosti za škodu zasazen do širšího rámce problematiky nezákonné nečinnosti veřejné správy a prostředků sloužících k ochraně před ní. Poté se již článek věnuje základní charakteristice odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, přičemž pozornost je věnována pouze jedné z forem této odpovědnosti, a to odpovědnosti za nesprávný úřední postup, jímž je mj. i nezákonná nečinnost

¹⁵³⁾ VOJTEK, P.: cit. dílo, s. 185.

¹⁵⁴⁾ Tamtéž, s. 185.

orgánů veřejné správy. Následně jsou popsány a podrobně rozebrány základní podmínky vzniku odpovědnosti – nesprávný úřední postup, škoda či nemajetková újma a příčinná souvislost mezi nimi. Poté se příspěvek zabývá otázkou uplatnění nároku na náhradu škody, resp. především nemajetkové újmy, a to jak v rámci předběžného uplatnění u příslušných správních úřadů, tak i následně před civilními soudy. Pozornost je věnována i otázce tzv. přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, zejména stanovení jeho výše. Závěrem nezůstává opomínuta ani problematika tzv. regresních úhrad a promlčení jednotlivých nároků plynoucích z odpovědnosti za škodu.

Compensation of damages and other than proprietary loss caused by unlawful failure to act of public administration – summary:

The Article deals with the issue of the compensation of damages and especially compensation of other than proprietary loss caused by unlawful failure to act of public administration, in particular in the context of decision-making of the Czech courts as well as European Court of Human Rights which considerably influences and completes application of the institute of liability for damages in practice. At the beginning, the institute of the liability for damages is put into a broader framework of the issue of unlawful failure to act of public administration and means of protection against it. Subsequently, the Article deals with basic features of liability for damages caused during execution of public authority, where attention is paid only to one form of this liability – the liability for maladministration which includes unlawful failure to act of public administration bodies. Afterwards, elementary conditions for the occurrence of liability are analyzed in detail – maladministration, damage or other than proprietary loss and causality between them. Subsequently, the Article deals with the issue of claiming of the damages or other than proprietary loss first before the relevant administrative bodies as well as before civil courts afterwards. The attention is paid to the issue of so-called appropriate satisfaction for other than proprietary loss, in particular setting the amount of it. Finally, the so-called recourse compensation and limitation of particular claims resulting from the liability for damages are also discussed.