

ODPOVĚDNOSTNÍ TITUL ZAKLÁDAJÍCÍ ODPOVĚDNOST STÁTU

Základním, nikoliv však jediným, předpokladem vzniku odpovědnostního vztahu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je existence odpovědnostního titulu, jímž je vydání (vadného) rozhodnutí orgánem veřejné moci, nebo jeho nesprávný úřední postup.

Toto vymezení rozsahu odpovědnostních titulů vychází přímo z ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, dlužno přitom dále poznamenat, že zákon č. 82/1998 Sb. upravuje také odpovědnost státu za škodu způsobenou (za blíže definovaných podmínek) porušením práva na osobní svobodu, k němuž došlo v souladu se zákonem.

Právě akcent na charakter právní úpravy odpovědnosti státu vyvěrající z norem vyšší právní síly vedl zejména Ústavní soud k tomu, že ve své rozhodovací praxi zákon č. 82/1998 Sb. vyložil způsobem, jenž se výslovně přičí jazykovému znění normativního textu (respektive, aby dovedl, že jazykový výklad zákona v konkrétní situaci není ústavně konformní), nebo aby rozhodl, že ve specifické situaci může nárok na odškodnění plynout přímo z Listiny či z přímo vykonatelných norem mezinárodního práva, ač jej zákon č. 82/1998 Sb. jinak nepřipouští a v tomto směru se jeho judikatura liší od stanovisek, která zaujímá Nejvyšší soud.⁷⁸

Není snad třeba zdůraznit, že tento stav činí materii právní úpravy odpovědnosti státu obtížně přehlednou a nijak neprospívá právní jistotě adresátů normativní úpravy a dostává mnohdy aplikační praxi do svízelných situací.

Nezákonné rozhodnutí

Zákon výslovnou, resp. legální definici pojmu nezákonného rozhodnutí nepodává, z logiky věci se přitom rozumí, že nezákonné rozhodnutí musí být takové, které je samo v rozporu se zákonem, resp. hmotným právem, nebo bylo vydáno v řízení postiženém závažnými procesními vadami.

Namísto definice obsahu pojmu nezákonného rozhodnutí zákon v ustanovení § 8 zakotvuje podmínky, při jejichž splnění účastníku ří-

⁷⁸ Podrobněji se k tomu vyslovujeme v kapitole Ústavní a jiná východiska.

zení, v němž bylo vydáno rozhodnutí, které jej poškodilo (viz § 7 odst. 1 zákona), náleží náhrada způsobené škody.

Definice účastenství v řízení není v zákoně přímo obsažená a bude namíste vyjít tedy z příslušné úpravy v občanském soudním řádu, správním řádu, trestním řádu, případně v insolvenčním zákoně.⁷⁹ Zákon nejprve požaduje, aby předmětné rozhodnutí nabylo právní moci, vycházejí přitom z předpokladu, že nepravomocná rozhodnutí, proti nimž existují prostředky procesní obrany, nemohou účastníkům řízení způsobit újmu na právech. Sám zákonodárce ovšem pamatuje též na případy rozhodnutí předběžně vykonatelných, u nichž výše uvedený předpoklad neplatí (přestože právní moci nenabyla), proto pro ně v ustanovení § 8 odst. 2 zákona zakotvuje odlišný režim, kdy ke vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím předběžně vykonatelným postačuje jeho zrušení nebo i pouhá změna na základě řádného opravného prostředku.

Za jistou mezeru v zákoně je v praxi považována situace, kdy dochází na základě řádného opravného prostředku ke zrušení rozsudku pro uznání či zmeškání, pro jehož vydání nebyly splněny zákonné předpoklady a soud v následném meritorním rozhodnutí separuje náklady řízení (nebo je žalobce ve sporu zcela neúspěšný). Účastník, jenž nebyl z procesního hlediska úspěšný ve fázi odvolacího řízení proti rozsudku o uznání či zmeškání a náklady tohoto odvolacího řízení je nucen protistraně hradit, pak proplacenou částku občas pokládá za škodu způsobenou mu výkonem veřejné moci. A žádá o její náhradu, veden přitom úvahou, že rozsudek pro uznání či zmeškání byl soudem vydán z úřední povinnosti a nesprávnost právních úvah, jež soud k vydání tohoto rozsudku vedly, má nyní faktický negativní dopad do jeho majetkové sféry projeví se vznikem povinnosti hradit protistraně náklady řízení ve zvýšené míře oproti situaci, pokud by zrušené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno.

Výše nastíněnou otázku však vyřešil Nejvyšší soud tak, že na základních zásadách pro vznik odpovědnosti státu dle zák. č. 82/1998 Sb., je třeba setrvat a nárok na odškodnění je ve shora uvedené situaci vyloučen.⁸⁰

⁷⁹ O tom, kdo je účastníkem řízení podle příslušných procesních předpisů, je pojednáno v kapitole Okruh oprávněných osob.

⁸⁰ V rozsudku čj. 25 Cdo 4671/2009-96 Nejvyšší soud uvádí, že „V původním řízení nedošlo ke zrušení pravomocného rozhodnutí, ale ke zrušení nepravomocného rozhodnutí, jež se nestalo vykonatelným, soudem odvolacím, který věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení. ... Opačný názor by vedl k nepřijatelnému důsledku, že nárok na náhradu škody by vznikl účastníkům jaké-

Pravomocnř rozhodnutř, jřmř byla škoda zpřsobena, musř tedy břt pro svou nezakonnost zruřeno ři zmřnřno přřsluřnřm orgřnem, z procesnřch norem přřtom plyne, ře se tak nemřže střt jinak, neř jako vřsledek řřzenř o mimořřdnřch, resp. dozorcřch opravnřch přřstředcřch podanřch pořškozenřm řřastnřkem řřzenř, přřpadnř jej pro rozpor s normami vřřřř prřvnř sřly mřže zruřit řřstavnř soud. Fakticky vřak přjde nejřastřejř o zruřenř přvodnřho rozhodnutř v dovolacřm řřzenř, v řřzenř o řalobř pro zmateřnost nebo na zřkladř střřžnosti pro poruřenř zřkona. Na roveň zruřenř rozhodnutř pro nezakonnost je přřtom namřstř klřst i přřpady, kdy byla nezakonnost přvodnřho rozhodnutř pouze konstatorvana akademickřm vřrokem v řřzenř o střřžnosti pro poruřenř zřkona nebo řřstavnřm soudem v řřzenř o řřstavnř střřžnosti.

Otřzku zakonnosti rozhodnutř, jřmř mřla břt zpřsobena škoda, nemřže soud (jenř ctř zřsadu presumpce sprřvnosti pravomocnřch rozhodnutř) rozhodujřcř o řalobřch dle zřk. ř. 82/1998 Sb. posoudit sřm, neboř je vřzřn dřřvřejřřm rozhodnutřm soudu v řřzenř, z nřhoř se škoda dovozuje. Břt zřkon takovř pravidlo vřslovnř neformuluje, vřkladovou metodou *a fortiori* lze dovodit, ře obdobnř tato vřzanost platř i pro řřstřdnř orgřn střtnř sprřvy projednřvajřcř nřroky uplatnřnř mimosoudnř.

Naopak zruřenř přvodnřho rozhodnutř v řřzenř o povolenř obnovy není považovřno za zruřenř pro nezakonnost (dřvody obnovy řřzenř spořřivajřcř v existenci novot nepřředstavujř vady přvodnřho řřzenř) a nenaplňuje tak podmřnku vzniku odpořvednosti střtu dle ustanovenř ř 8 odst. 1 zřkona. Za vřjimku z tohoto pravidla by patrnř bylo třeba považovat situaci, kdy je dřvodem obnovy trestnřho řřzenř skuteřnost, ře nřkterř z orgřnř řinnřch v trestnřm řřzenř v přřdchřzejřcřm řřzenř sřm poruřil svř povinnosti trestnřprřvnř postřřžitelnřm zpřsobem.⁸¹

Obdobnř by bylo třeba posuzovat i dalřř přřpady, kdy dřvodem zruřenř přvodnřho rozhodnutř není jeho rozpor s prřvnřmi přřdpsy, ale skuteřnost, ře od doby jeho vydřnř dořlo ke zmřnř poměřř a přvodnř

hokoliv řřzenř vřdy, kdyř by instancnř vřřř orgřn dospřl k odliřnřmu prřvnřmu nřzoru od instancnř niřřřho orgřnu“. Zřroveň pak Nejvřřř soud zdřraznil, ře v danřm přřpadř nelze nřrok na nřhradu řkody posuzovat dle přřpokladř pro vznik nřroku na odřškodnřnř za nesprřvnř řřdnř postup ve smyslu ř 13 zřkona ř. 82/1998 Sb.

⁸¹ Břl-li by naplnřn dřvod obnovy řřzenř vychřzejřcř z ustanovenř ř 278 odst. 4 trestnřho řřdu. S dřvodem obnovy řřzenř, břlo-li rozhodnutř dosařeno trestnřm řřnem, pořřtř takř ř 100 odst. 4 sprřvnřho řřdu.

rozhodnutí již není třeřba, jak tomu může být kupřříkladu při rozhodování o zajištění věci v trestním řízení, nebo v opatrovnických řízeních o výživném či úpravě styku s nezletilými.⁸²

Nejvyšší soud dále také dovedil,⁸³ že zrušení předběžně vykonatelného rozhodnutí o prohlášení konkursu v první fázi konkursního řízení, v němž je fakticky veden spor o úpadek dlužníka, jen na základě skutečností či důkazů, které nastaly či vznikly před vydáním rozhodnutí, aniž by soud o těchto skutečnostech či důkazech vědět měl či mohl a které sami účastníci uplatnili (byť tak mohli učinit dříve) až po vydání rozhodnutí, nelze pokládat za zrušení rozhodnutí pro nezákonnost a odpovřednostní titul ve smyslu zák. ř. 82/1998 Sb. v takové situaci naplněn není.

Značně komplikovaná materie odpovřednosti za škodu způsobenou rozhodnutím o prohlášení konkursu se v posledním období ustálila na závěru, že překážkou pro vznik odpovřednosti státu v konkursním řízení není ani skutečnost, že po zrušení rozhodnutí o prohlášení konkursu řízení dále pokračovalo a na majetek dlužníka byl konkurs prohlášen opět.⁸⁴

⁸² Např. v rozhodnutí ř. 25 Cdo 479/2007-281 Nejvyšší soud ř. ČR dovedil, že „nezákonnost lze spatřovat pouze v tom, že je rozhodnutí zrušeno například proto, že nebyly dány podmínky pro jeho vydání, nikoliv v tom, že po provedení příslušného šetření odpadly důvody pro další zadržení věci a rozhodnutí je zrušeno postupem předvídaným ustanovením ř. 79 odst. 3 trestního řádu“.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího soudu ř. zn. 28 Cdo 4249/2010, Nejvyšší soud v něm také poukazuje na skutečnost, že zásadu vázanosti soudu rozhodujícího o žalobě na náhradu škody proti státu předchozím rozhodnutím, rušícím rozhodnutí škodní, vede též k tomu, že rozhodnou skutečnostmi jsou důvody zrušení rozhodnutí k nimž se rozhodující soud přihlásil v odůvodnění svého rozsudku, nikoliv důvody (v odůvodnění neobsažené), pro něž by snad příslušný soud škodní rozhodnutí zrušit mohl, pročez soudu rozhodujícímu o žalobě o odškodnění nepřislší tato „další“ pochybení vyhledávat a právně posuzovat.

⁸⁴ V rozhodnutí ř. zn. 29 Cdo 1655/2009 se Nejvyšší soud odchýlil od své dřívější rozhodovací praxe (srov. ř. zn. 25 Cdo 593/2003) a vyslovil právní názor, že „nelze totiž přehlížet, že úpadek dlužníka může být způsoben až nezákonným (protože posléze zrušeným) rozhodnutím o prohlášení konkursu na jeho majetek. Přitom pohledávka za státem z titulu odpovřednosti za škodu způsobenou tímto rozhodnutím může být právě tím majetkem, jehož zohlednění povede k závěru, že úpadek dlužníka není dán. Odsunutím možnosti posoudit její existenci až na dobu po skončení první fáze konkursního řízení (tj. na dobu, kdy je opětovně rozhodnuto o návrhu na prohlášení konkursu) by byla dlužníkovi odňata obrana, spočívající v argumentaci, že při zohlednění jeho pohledávky

Specifický vývoj v minulosti prodělal právní názor na odpovědnost státu za škodu způsobenou vedením trestního řízení osobě obviněného za situace, kdy není meritorně jeho vina shledána. Byť by se doslovným jazykovým výkladem zákona mohlo jevit, že takový nárok není přípustný (ostatně, usnesení, jímž se trestní stíhání určité osoby zahajuje, se i v případě zproštění obžaloby či zastavení trestního stíhání neruší), již za účinnosti zákona č. 58/1969 Sb. dospěla judikatura Nejvyššího soudu k závěru,⁸⁵ že smysl právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci musí být naplňován tak, že stejné důsledky jako zrušení usnesení o zahájení trestního stíhání pro nezákonnost má mít i fakt, že orgánům činným v trestním řízení se trestní odpovědnost obviněné osoby prokázat nepodařilo a trestní stíhání tak nikdy nemělo být zahájeno ani vedeno. Samotná zákonnost postupu orgánů činných v trestním řízení ve smyslu jeho souladu s příslušnými ustanoveními norem trestního práva procesního pro takový závěr není rozhodná, vychází se výlučně z konečného výsledku trestního řízení, přičemž právo na odškodnění nenáleží (s odkazem na ustanovení § 12 zákona a patrně též subsidiárně použitelná ustanovení norem práva občanského upravující prevenční povinnost poškozeného) pouze tomu, kdo si své trestní stíhání vlastním jednáním přivodil.

K výše uvedenému extenzivnímu výkladu zákona přikročily soudy v analogii s úpravou odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím o vazbě (viz ustanovení § 9 odst. 1 zákona), u něhož také není výslovné zrušení pro nezákonnost pro vznik odpovědnosti státu vyžadováno. Autoři mají za to,⁸⁶ že takovou interpretací zákona je fakticky vytvářena právní fikce nezákonnosti rozhodnutí o zahájení trestního stíhání (ovšem bez toho, aby tato fikce měla oporu v jednoduchém právu) a legislativně nejčistším řešením vzniklé situace by bylo nárok na odškodnění za škodu

za státem z titulu odpovědnosti za škodu [způsobenou původním (nezákonným) prohlášením konkursu] není v úpadku formou předlužení a v případě že dlužník doloží schopnost využít této pohledávky, k úhradě svých závazků, že není ani v úpadku ve formě platební neschopnosti (srov. též usnesení Nejvyššího soudu uveřejněné pod číslem 83/2004 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).“

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 2. 1990 sp. zn. 1 Cz 6/90 (publikován pod Rc 35/1991).

⁸⁶ Poprvé byl tento názor vyjádřen Liborem Hanušem, Může soud interpretací založit fikci nemající oporu v zákoně? *Právní rozhledy* 7/2004, s. 265.

i újmu vzniklou vedenm trestnho stíhání vslovn zakotvit v zkon o odpovědnosti státu.

Nutno pritom vidět i fakt, že výše uveden a soudy pjman výklad jde nejen nad rámec zákona, ale i Evropsk mluvy, jak vyplývá z rozsudku Evropského soudu ve věci Lavrechov versus esk republika⁸⁷ z roku 2013.

Kromě ppad odpovědnosti státu za škodu způsobenou sdlenm obvinn se judikatorn výklad v praxi odchýlil od výslovného znění zákona tž tehdy, byla-li škoda zpsobena zjevn nesprvnm rozhodnutím, proti němuž není řdn či mimořdn opravn prostředek pipustn, jak tomu může být napklad p rozhodování o nákladech řzen ve fázi dovolání za situace, kdy Nejvš soud pehledne nkter z úkonů castnka a nepzn mu za něj náhradu nákladů řzen.

Striktním výkladem zákona by bylo mořno dospět k závěru, že jedinm zpsobem jak v této situaci naplnit zkonn podmínky pro vznik nroku na odškodnění, je dosíci zrušen vadného výroku cestou stavn stížnosti, coř vřak stavn soud označil za výklad stavn nekonformn a nárok na náhradu škody v takov situaci dovodil primo z Listiny základních práv a svobod.⁸⁸

⁸⁷ V l. 50 zmnnho rozhodnut Evropsk soud uvádí, že „dále je třeba poznamenat, že skutenost, že byl střovatel zprořtn obřaloby, sama o sobě neznamená, že jeho trestn stíhání bylo nezkonn nebo od potaku jinak vadn. Důkazní pořadavky, které je třeba splnit, aby mohla být osoba uznána vinnou (obvykle oznaovan jako důkaz nad rozumnou pochybnost), se liř od důkazních pořadavk, které je třeba splnit, aby osoba mohla být trestn stíhána (v tomto ppd jsou obvykle oznaovan jako dvodn podeřzen, že osoba spchala trestn in). Z tohoto důvodu tedy mohou existovat ppady důvodného podeřzen, které p soudním řzen nevyústí v odsouzen nad rozumnou pochybnost.“

⁸⁸ V nálezu sp. zn. II. S 2159/2011 stavn soud uvádí: „Vzhledem k tomu, že proti rozhodnut Nejvšho soudu neexistuje řdn či mimořdn opravn prostředek, zůstalo by p interpretaci provedení odvolacím soudem, jakkoliv pochybení Nejvšho soudu, z nhoř by se mohla vyvozovat odpovědnost státu, bez mořnosti poskytnut náhrady škody ze strany státu. stavn soud podotýká, že nezpochybňuje závěr odvolacího soudu o tom, že se v dan věci jedná o nezkonn rozhodnut. Nicméně neakceptovateln je zdvodnn odvolacího soudu o nutnosti domáhat se zrušen nezákonného rozhodnut podáním stavn stížnosti v situaci, kdy dle soudu škoda byla prokázána a vznikla evidentn v důsledku nezákonného rozhodnut, piemř proti takovému rozhodnut neexistuje opravn prostředek. V takovm ppd je třeba zákon o odpovědnosti státu interpretovat stavn konformn a vycházet z toho, že nárok na náhradu

Na druhou stranu samotné zrušení rozhodnutí (ať již jde o pravomocné rozhodnutí zrušené pro nezákonnost, či předběžně vykonatelné rozhodnutí zrušené řádným opravným prostředkem), nemusí bez dalšího vést ke vzniku odpovědnosti státu.

Kupříkladu byla-li účastníku řízení způsobena škoda předběžným opatřením, jenž je dle ustanovení § 76d občanského soudního řádu vykonatelné bez ohledu na svou právní moc, je s ohledem na zásadu speciality upřednostňována odpovědnost navrhovatele předběžného opatření, před odpovědností státu.⁸⁹

Prevenční povinnost poškozeného

Ustanovení § 8 odst. 3 zákona, klade na poškozeného povinnost využít proti rozhodnutí, jímž mu byla škoda způsobena, v zákonných lhůtách veškeré opravné prostředky, sloužící k ochraně jeho práv, včetně oprav-

škody způsobené jednáním státu vyplývá přímo z Listiny. Jestliže obecné soudy zjevně přehlížely skutečnosti nasvědčující v projednávané věci splnění podmínek odpovědnosti státu v materiálním slova smyslu a současně interpretovaly ustanovení zákona způsobem, jenž odpovědnost státu de facto vylučuje, porušily nejen čl. 36 odst. 3 a čl. 4 odst. 4 Listiny, ale zasáhly rovněž právo stěžovatelů na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a tím nedostály imperativu uloženému jim v čl. 90 Ústavy.“

⁸⁹ Městský soud v Praze v rozhodnutí čj. 35 Co 520/2006-267 dovodil, že „předběžné opatření soud nařizuje na základě navrhovatelem tvrzených a osvědčených skutečností, obvykle se tedy neprovádí dokazování a žalovaný také nemá možnost se k návrhu na nařízení předběžného opatření vyjádřit a uplatnit své námítky. Odpovědnost za výsledek řízení tak do značné míry leží na žalobci, což zákonodárce zohlednil v ustanovení § 77 odst. 3 o. s. ř., kde zakotvil zásadu, že předběžné opatření se nařizuje na riziko toho, kdo jeho vydání navrhl, který také v případě, že ve věci samé nebude úspěšný a jeho právo nebude ani dobrovolně uspokojeno, musí ostatním nahradit újmy, které jim v důsledku nařízení předběžného opatření vznikly. Vložením tohoto ustanovení do o. s. ř. dal zákonodárce jasně najevo, že v případech na něž dopadá ustanovení § 77 odst. 3 o. s. ř., nese odpovědnost za nařízení předběžného opatření výlučně jeho navrhovatel. ... S ohledem na uvedené je pak třeba dovodit, že jestliže se poškozený mohl domáhat náhrady újmy po navrhovateli předběžného opatření podle ust. § 77 odst. 3 o. s. ř., nemůže se domáhat náhrady škody z téhož důvodu dle zák. č. 82/1998 Sb. po státu. Odpovědnost dle zák. č. 82/1998 Sb. by tedy přicházela v úvahu tehdy, kdyby nepřicházela v úvahu možnost požadovat náhradu újmy po navrhovateli předběžného opatření, tedy např. tehdy, kdyby předběžné opatření bylo vydáno bez návrhu.“

ných prostředků mimořádných, s výjimkou návrhu na obnovu řízení. Tímto způsobem je do úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci promítnuta obecně platná prevenční povinnost,⁹⁰ dle níž každý, komu škoda hrozí, je povinen k jejímu odvrácení zakročit.

Třeba přitom zdůraznit, že ke splnění podmínky využití zákonem stanovených opravných prostředků není nutno, aby konkrétní zvažovaný opravný prostředek byl procesně úspěšný.

Výše citované zákonné ustanovení by však v kontextu ústavních práv mělo být vykládáno spíše restriktivně, tedy tak, že po poškozeném by mělo být požadováno jen využití přípustných a potenciálně účinných opravných prostředků. Jak bylo již uvedeno dříve, Ústavní soud se kriticky vyslovil k tomu, aby jako podmínka pro přiznání nároku na náhradu škody způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí bylo bez dalšího považováno také podání ústavní stížnosti.

Od splnění prevenční povinnosti, spočívající ve využití dostupných opravných prostředků, zákon umožňuje odhlédnout v případech hodných zvláštního zřetele, aniž by ovšem zákonný text obsah tohoto pojmu blíže upřesňoval a je na soudech, aby jej vyložily.

I po změně náhledu Ústavního soudu na problém podání stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání je stále použitelná judikatura obecných soudů, jenž právě pro účely odpovědnosti státu za škodu způsobenou trestním stíháním tuto problematiku řešila.

Za okolnost zvláštního zřetele hodnou tedy jistě nebude považován subjektivní náhled poškozeného na možnou úspěšnost zvažovaného prostředku procesní obrany,⁹¹ ale půjde spíše o závažné okolnosti osobní povahy vyskytující se na straně poškozeného, jako třeba náhlé zhoršení zdravotního stavu či subjektivní schopnosti opravný prostředek podat, případně též nesprávné poučení, jehož se poškozenému od státního orgánu dostalo.

V případě, kdy není podmínka podání opravných prostředků naplněna, nelze poškozenému nárok na odškodnění státem přiznat, podmínky odpovědnosti státu zde nejsou splněny.

⁹⁰ Důraz na ni kladl § 417 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964 a ještě intenzivněji § 2903 odst. 1 občanského zákoníku. Svým způsobem se tu promítá klasická zásada *vigilantibus leges sunt scriptae*, čili právo je psáno pro bdělé.

⁹¹ Viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu čj. 25 Cdo 1950/2007-68.

Obecně platná a soudní praxí přijímaná povinnost poškozené osoby hájit své zájmy pomocí všech dostupných prostředků procesní obrany byla poměrně překvapivě prolomena judikaturou Ústavního soudu v otázce odpovědnosti státu za škodu způsobenou trestně stíhané osobě sdělením obvinění.

Ačkoli rozhodovací praxe obecných soudů bez zásadních výkladových problémů (snad vyjma významu pojmu okolností hodných zvláštního zřetele) aplikovala ustanovení § 8 odst. 3 zákona tak, že právo na náhradu škody způsobené trestním stíháním nevzniká tomu, kdo proti usnesení, jímž mu bylo sděleno obvinění, nepodá stížnost⁹² a přestože i judikatura samotného Ústavního soudu zpočátku na tomto výkladu ničeho závadného neshledávala a pouze v určitých konkrétních případech šířeji vykládala pojem okolností hodných zvláštního zřetele jenž poškozeného následků zanedbání povinnosti řádné procesní obrany zproští, případně dovozovala toto *beneficium* i z procesních kroků spoluobviněných, docházelo později k tomu, že Ústavní soud podání stížnosti proti rozhodnutí o sdělení obvinění přestával považovat za efektivní opravný prostředek, aby naposled, v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/09 Ústavní soud ustanovení § 8 odst. 3 zákona o odpovědnosti státu vyložil ve zcela opačném smyslu, než zní jeho prostý text a než jak jej aplikovala dosavadní soudní praxe.⁹³

Jakkoli každá další diskuze k této materii je limitována rozhodovací silou Ústavního soudu, nepokládají autoři toto řešení za šťastné. Nelze totiž pominout, že ustanovení § 8 odst. 3 zákona zůstalo ve svém znění nedotčeno, ačkoliv by nyní mělo být (ve prospěch specifické skupiny subjektů práva) vykládáno v přesně opačném smyslu, než k jakému by vedl jeho gramatický výklad, což je stav zavádějící, matoucí a zvyšující pravděpodobnost ústavně nekonformní aplikace normy. Benefit specific-

⁹² Včetně rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu čj. 31 Cdo 3489/2007-62.

⁹³ V citovaném nálezu se výslovně uvádí, že „judikatura Ústavního soudu ustanovení § 8 odst. 3 zák. č. 82/1998 Sb. 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. Tato interpretace vychází z neopominutelného a úzkého propojení přezkoumávané normy jednoduchého práva s čl. 36 odst. 3 LPS. Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu státní moci jakožto ústavně zaručené základní právo je pro svůj ústavní charakter omezitelné jen výkladem jednoduchého práva ctícím princip proporcionality; opačný výklad by byl ústavně nekonformní.“

kého výkladu právní normy přitom Ústavní soud patrně přiznává pouze trestně stíhaným osobám, čímž ve své vlastní judikatuře zakládá nerovné postavení ostatních osob, které se cítí být poškozeny jednáním orgánu moci veřejné.

Odpovědnost za omezení osobní svobody rozhodnutím o vazbě, trestu či ochranném opatření

Ustanovení § 9 a § 10 zákona obsahuje specifickou materii podmínek vzniku odpovědnosti státu za škodu či nemajetkovou újmu způsobenou omezením práva na osobní svobodu, k němuž může dojít v řízení trestním.

Ustanovení § 11 zákona pak upravuje odpovědnost státu za škodu či újmu způsobenou ochranným opatřením, přičemž je třeba zohlednit, že zatímco rozhodnutím o trestu či vazbě je omezováno zejména právo na osobní svobodu trestně stíhané osoby, uložením ochranného opatření zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty je postihován zejména pokojný výkon práva vlastnického. Ostatní druhy možných ochranných opatření (ochranné léčení, zabezpečovací detence a ochranná výchova) budou pak samozřejmě postihovat také právo na osobní svobodu osoby, které byly uloženy.

Zatímco odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím o trestu či ochranném opatření podle trestního zákoníku se v konstrukci podmínek vzniku odpovědnosti státu neliší od obecné úpravy odpovědnosti za škodu způsobené rozhodnutím, obsažené v ustanovení § 8 odst. 1 zákona, k níž tedy stojí v pozici speciality, odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím o vazbě je upravena značně specificky.

Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona totiž odpovědnost státu v souvislosti s rozhodnutím o vazbě vzniká již tehdy, je-li trestní stíhání osoby, na níž byla vazba vykonána, zastaveno, respektive je-li trestně stíhaný podané obžaloby zproštěn, případně pak také tehdy, je-li trestní věc postoupena jinému orgánu.⁹⁴ Předpokladem vzniku odpovědnosti státu zde tedy není zrušení rozhodnutí, jež škodu způsobilo (rozhodnutí o vazbě)

⁹⁴ Pokud ve smyslu ustanovení § 171 trestního řádu státní zástupce dojde k závěru, že stíhaný skutek není trestným činem, ale je namísto jej postoupit jinému orgánu, neboť by se mohlo jednat o přestupek, jiný správní delikt, nebo kárné provinění.

pro jeho nezákonnost, ale výsledek trestního řízení, jež nevyústilo v závěr o tom, že se obviněná osoba skutku, jenž jí byl kladen za vinu, dopustila.

O způsobu, jakým se úprava odpovědnosti státu za následky vyvolané rozhodnutím o vazbě projevily na formující se judikatuře k otázce odpovědnosti státu za škodu či újmu způsobenou trestním stíháním jako celkem, bylo již pojednáno dříve. Zde je však namístě zdůraznit, že z hlediska systematiky zákona č. 82/1998 Sb., ani z hlediska výkladu jazykového, není rozhodnutí o vazbě, nastávají-li podmínky odpovědnosti státu dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona, považováno za rozhodnutí nezákonné.

Ačkoliv ustanovení § 31a zákona přiznává právo na zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu jen v souvislosti s vydáním nezákonného rozhodnutí či nesprávným úředním postupem orgánů státu (osoby, do jejichž práva na osobní svobodu bylo zasaženo zákonným rozhodnutím, s nímž však zákon spojuje vznik odpovědnosti státu, by se tedy mohly z práva na satisfakci jevit jako vyloučené), z ustanovení § 6a zákona plyne, že odpovědnost státu v takovém případě je namístě posoudit naroveň tomu, jako by k zásahu do práv vazebně stíhaného došlo nezákonným rozhodnutím. Opomenutí zákonodárce zařadit vazebně stíhané osoby mezi okruh osob oprávněných k požadavku na reletární satisfakci v § 31a zákona přitom zjevně nepůsobí problémy ani soudům vykládajícím zákonnou úpravu, neboť v rozvíjející se judikatuře k této problematice není daná skutečnost zmiňována a nejsou z ní dovozovány také žádné závěry.

Dojde-li ovšem k tomu, že rozhodnutí o vazbě je výslovně zrušeno pro svou nezákonnost, nastupují pak plně podmínky odpovědnosti státu specifikované v ustanovení § 8 odst. 1 zákona, a to bez ohledu na výsledek trestního řízení, neboť zvláštní úprava odpovědnosti upravená v § 9 zákona se vůbec neuplatní. Je tak tedy možné uvažovat o odškodnění i osoby, na níž byla vykonána nezákonně vazba, přestože byl vazebně stíhaný nakonec shledán pravomocně vinným z trestného činu, pro nějž byl stíhán.

Zvláštním případem omezení osobní svobody je vazba vykonaná v řízení o vydání či předání do ciziny. Ustanovení § 9 odst. 2 zákona totiž nárok osob, jejichž svoboda byla omezena rozhodnutím o vydávací vazbě, výslovně vylučuje, vycházejíc přitom z konstrukce, že vydávací řízení není řízením trestním, ale specifickým institutem, v němž orgány České republiky reagují na podnět orgánů cizozemských, jímž jsou povinny se zabývat a samy proti vydávané osobě trestní řízení nevedou.

V opačném postavení si pak lze patrně představit i případ, kdy v České republice stíhaná osoba, na níž byla vykonána vydávací vazba orgánem

jiného státu, bude žádat tuto náhradu po státu českém. V popsaném případě by bylo možno dovodit příčinný vztah (a ostatní podmínky vzniku odpovědnosti dle zákona) mezi postupem orgánů České republiky a omezením osobní svobody stíhané osoby, byť by byla její svoboda omezena jednáním cizozemských orgánů, k němuž však došlo na žádost orgánů českých a v souvislosti s trestním stíháním vedeným v České republice.⁹⁵ Řízení o vydání či předání do ciziny, byť by bylo vedené cizozemskými orgány, je tak vlastně, pro účely šetření o odpovědnosti státu, považováno za součást vlastního trestního řízení, pro jehož účely má být trestně stíháný vydán. Odpovědnost státu by se ve zmíněném hypotetickém případě odvíjela od výsledku trestního řízení a šlo by tak fakticky o jediný myslitelný případ, kdy by český stát odpovídal za újmu způsobenou jednáním orgánů jiného státu, neboť k tomuto jednání by sám zavdal podnět a fakticky o něj požádal. Jiný výklad tohoto problému by patrně nebylo možno považovat za ústavně konformní, neboť by odepření odškodnění osobám, na nichž byla vydávací vazba vykonána v cizině, mohlo vést k tomu, že se tyto osoby, byť reálně poškozené (v závislosti na výsledku své trestní věci) odškodnění vůbec nedomohou. V situaci, kdy český stát nepřiznává odškodnění těm, na nichž sám vydávací vazbu vykonal, se jeví být přesvědčivé, že by naopak měl odškodňovat ty, na nichž byla vydávací vazba vykonána v souvislosti s trestním stíháním vedeným jeho orgány.

Odpovědnost za škodu či újmu způsobenou rozhodnutím o trestu podle ustanovení § 10 zákona svědčí tomu, na kom byl zcela, nebo zčásti vykonán trest, jestliže byl v pozdějším řízení obžaloby zproštěn, nebo bylo trestní řízení proti němu vedené zastaveno. Zákonodárce ovšem z pocho-pitelných důvodů vznik odpovědnosti vyloučil v situaci, kdy k zastavení trestního stíhání došlo z důvodu aktu prezidenta republiky spočívajícím v udělení milosti či vyhlášení amnestie, neboť v takovém případě by nejen pro samotnou existenci odpovědnosti státu chyběl právní základ, ale

⁹⁵ Byť jde jen o rozhodnutí soudu prvního stupně, jenž neúspěšným žalobcem nebylo napadeno odvoláním, z odůvodnění rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2 čj. 17 C 158/1998 se podává, že rozhodnou skutečností pro určení státu, jenž nese odpovědnost za škodu či újmu způsobenou trestním stíháním, bude vydání meritorního rozhodnutí v trestní věci. V označené věci bylo trestní stíhání nejprve vedeno orgány České republiky, posléze však došlo k předání věci do Spolkové republiky Německo a pokud v tomto státě bylo trestní řízení ukončeno, měla by, dle názoru označeného soudu, odpovědnost za následky tohoto trestního řízení nést právě Spolková republika Německo.

případný požadavek na odškodnění amnestované či omilostněné osoby by mohl být důvodně chápán jako rozporný s dobrými mravy.

Z ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona dále plyne, že právo na náhradu škody nemá ten, jehož trestní stíhání bylo zastaveno jen proto, že za spáchaný trestný čin není odpovědný.⁹⁶

Zákon dále přiznává nárok na odškodnění i tomu, kdo vykonal trest a v následném řízení byl odsouzen k mírnějšímu trestu, než jaký vykonal na základě později zrušeného rozsudku. Nicméně o odškodnění lze v takovém případě uvažovat jen se zřetelem k rozdílu mezi trestem vykonaným a trestem nově uloženým.

Obdobně je konstruována i odpovědnost státu za škodu či újmu způsobenou ochranným opatřením, právo na odškodnění svědčí tomu, na němž bylo ochranné opatření zcela nebo zčásti vykonáno, bylo-li rozhodnutí o ochranném opatření jako nezákonné v pozdějším řízení zrušeno. Došlo-li ovšem ke zrušení ochranného opatření z jiných důvodů než pro jeho nezákonnost (například z důvodu změny poměrů spočívajících ve zlepšení zdravotního stavu u psychicky nemocného), odpovědnost státu nenastává.

Druh vykonaného trestu či ochranného opatření je pro otázku vzniku odpovědnostního titulu zakládajícího odpovědnost státu bez významu, nemusí se tedy jednat pouze o trest odnětí svobody, ale o jakýkoliv trest obsažený v trestním zákoníku. Je však zřejmé, že rozdílné druhy vykonaných trestů budou poškozeným působit rozdílné druhy škody, respektive intenzity utrpěné nemajetkové újmy, což se promítne do obsahu požadavku na jejich odškodnění.

Nesprávný úřední postup

V předešlém oddíle jsme zmínili, jakým způsobem se zákonodárce v textu zák. č. 82/1998 Sb. vyhnul definici pojmu nezákonného rozhodnutí, pokud se ovšem týká druhého z odpovědnostních titulů, který zakládá odpovědnost státu, resp. územního samosprávného celku, tedy nesprávného úředního postupu, byl zákonodárce ještě lakoničtější. Nejde ovšem o jeho přehlédnutí, ale o legislativní záměr, neboť mnohotvárnost úředních postupů orgánů veřejné moci a možných forem jejich nespráv-

⁹⁶ Z důvodu duševní poruchy vedoucí k vymizení ovládacích schopností či možnosti rozeznat protiprávnost svého jednání, viz § 26 trestního zákoníku.

nosti by jistě nebylo možné vymezit ve všeobecně použitelné legislativní definici a v úvahu nepřichází ani taxativní výčet.

Ustanovení § 13 zákona tedy pouze stanoví, že za škodu nesprávným úředním postupem způsobenou stát odpovídá, aniž by, s výjimkou následující věty, jež však blíže specifikuje jen podmnožinu možných případů nesprávného úředního postupu, zákonodárce samotný pojem nesprávného úředního postupu jakkoliv blíže definoval.

Je tedy namístě se uchýlit k judikatuře, která pojem nesprávného úředního postupu popsala již pro účely výkladu zákona č. 58/1996 Sb., o odpořednosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, jenž jej také ponechával bez zákonné definice.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 38/2000 se podává, že „nesprávným úředním postupem se rozumí porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti (zpravidla jde o postup, který nesouvisí s rozhodovací činností). Ačkoliv není vyloučeno, aby k nesprávnému úřednímu postupu došlo v rámci činnosti rozhodovací, je pro odpořednost podle § 18 zákona (rozumí se zákona č. 58/1969 Sb.) určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí.“

Obdobně pak v rozhodnutí sp. zn. 25 Cdo 786/99 Nejvyšší soud ČR uvádí, že „zákona č. 58/1969 Sb. bližší definici nesprávného úředního postupu nepodává, z obsahu tohoto pojmu i z výkladu zákona však vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoli činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu. Zpravidla není možné úřední postup předpisem upravit natolik detailně, aby pokrýval všechny představitelné dílčí kroky, které je třeba při výkonu pravomocí učinit. Správnost úředního postupu musí být tedy poměřována i hlediskem účelu, k jehož dosažení postup státního orgánu směřuje.“

Za nesprávný úřední postup je tedy namístě považovat vždy takovou situaci, kdy orgán veřejné moci poruší výslovně právním předpisem určené pravidlo upravující jeho činnost, případně kdy jedná rozporně s účelem, k jehož dosažení jeho postup má směřovat.

Pokud byl ovšem postup orgánů veřejné moci součástí výkonu rozhodovací pravomoci, může být odpořednost za případnou vadu tohoto

postupu posuzována dle ustanovení § 13 zákona jen tehdy, neprojeví-li se vada postupu ve věcném obsahu vydaného rozhodnutí.⁹⁷

Opačný závěr by ostatně ani nebyl možný, neboť je třeba ctít zásadu závaznosti pravomocných rozhodnutí, jejichž změny lze dosíci jen cestou řádných či mimořádných opravných prostředků v řízení, v němž bylo dané rozhodnutí vydáno. Zákon č. 82/1998 Sb., byť je tak občas nesprávně chápán, nemůže sloužit jako nástroj revize rozhodnutí, s nimiž účastník řízení ze subjektivních důvodů nesouhlasí a odmítá je akceptovat.

Výhrady, které účastníci řízení vznášejí proti věcnému postupu rozhodujícího orgánu spočívajícím v provádění a hodnocení důkazů, k tomu, nakolik bylo šetřeno jejich procesních práv či ke způsobu právního hodnocení zjištěného skutkového stavu, nemohou být základem pro žádost o odškodnění za nesprávný úřední postup ve smyslu zák. č. 82/1998 Sb., ale jsou toliko argumenty, o něž je možné opřít účastníkem podávané opravné prostředky v původním řízení.

Sama skutečnost, že řízení vedené státním orgánem vyústilo v rozhodnutí, kterého se účastník domáhal, přitom nevylučuje možnou odpovědnost státu za újmu, která mu nesprávným úředním postupem v rámci řízení byla způsobena, například jeho nepřiměřenou délkou.⁹⁸

Zároveň bylo judikováno, že součástí rozhodovacího procesu, jenž se projeví v obsahu vydávaného rozhodnutí, je i postup orgánů moci veřejné při shromažďování podkladů pro budoucí řízení.⁹⁹ Tvrzení o vadách takového postupu nemohou být podkladem pro žádost o náhradu škody dle zák. č. 82/1998 Sb., ale je třeba je uplatnit v rámci procesní obrany v předmětné právní věci.

Dokonce ani tvrzenou nečinnost orgánů trestního řízení, jež vyústila v rozhodnutí o odložení trestního oznámení (tedy fakt, že se tyto orgány

⁹⁷ Třebaže zásada legality patří k vůdčím principům právního státu, nemůže na druhé straně být na překážku toho, aby bylo efektivně dosaženo spravedlnosti, což se vzhledem ke zmíněné úpravě *mutatis mutandis* projevuje v tom, že procesní vady, které nemají vliv na obsah meritorního rozhodnutí, nejsou důvodem ke zrušení rozhodnutí (JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. C. H. Beck. Praha 2013, s. 434).

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdo 804/96.

⁹⁹ Takto je judikováno Nejvyšším soudem ČR pod čj. 25 Cdo 1810/2005-127 ohledně postupu orgánů Policie České republiky při dokumentování skutkových okolností dopravní nehody, neboť jimi zachycené skutečnosti slouží jako podklad budoucího rozhodnutí.

trestním oznámením po věcné stránce fakticky nezabývaly), nelze za nesprávný úřední postup považovat, neboť závěr o nedůvodnosti oznámení nabyt svého obsahu ve výrokové části rozhodnutí o odložení věci.¹⁰⁰

Obdobně pak také nelze považovat za nesprávný úřední postup samotný právní názor rozhodujícího orgánu, byť by se následně ukázal být nesprávným.¹⁰¹ Nesprávný právní názor rozhodujícího orgánu se však může projevit v zákonnosti samotného vydaného rozhodnutí a odpovědnost za škodu tak může být dovozena dle ustanovení § 8 zákona, tedy tehdy, je-li vydané rozhodnutí pro svou nezákonnost zrušeno. Kromě toho nesprávný právní názor rozhodujícího orgánu též může ovlivnit délku předmětného řízení, jež může být postiženo opakovaným vracením nesprávných rozhodnutí odvolacím orgánem k dalšímu řízení a vést tak ke vzniku odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup spočívající v jeho nepřiměřené délce.

Pro orgány veřejné moci ovšem platí obecná prevenční povinnost ukládající jim postupovat tak, aby při jejich činnosti nedocházelo k újmám, a to dokonce i v rámci realizace zákonných oprávnění, které je občan povinen strpět. Např. poškození majetku povinného při realizaci výkonu rozhodnutí je běžně pokládáno za nesprávný úřední postup, přestože výhrady poškozeného k samotnému provedení výkonu rozhodnutí, jenž se děje na základě pravomocného a vykonatelného exekučního titulu, je třeba považovat za nerozhodné.¹⁰² Z podobného hlediska by pak bylo patrně možné hodnotit i případy, kdy státní orgán postupuje sice v rámci výkonu jemu svěřené pravomoci, ovšem způsobem nepřiměřeným, vybočujícím ze zásady proporcionality výkonu veřejné moci¹⁰³

¹⁰⁰ Viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 3029/2005, které je stále použitelné, byť bylo vydáno ve věci posuzované dle zák. č. 58/1969 Sb.

¹⁰¹ K tomu se vyjádřil např. Městský soud v Praze v rozhodnutí čj. 20 C 211/2006-100.

¹⁰² Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1802/2002 a 25 Cdo 2378/2005.

¹⁰³ Srovnej ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, jenž podmínku zásahu do práv dotčených osob pouze v nezbytném rozsahu vymezuje jako základní zásadu činnosti orgánů veřejné správy, obdobně pak ukládá i ustanovení § 2 odst. 4 trestního řádu orgánům činným v trestním řízení, též exekuční řád ve znění účinném od 1. 11. 2009 ukládá, že zajistit majetek k provedení exekuce lze nejvýše v rozsahu bezpečně postačujícím k uhrazení vymáhané pohledávky a jejího příslušenství, před uvedeným datem ovšem exekuční řád zásadu proporcionality neobsahoval, což bývalo důvodně kritizováno; zevrubněji viz MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*. Wolters Kluwer, Praha 2011, s. 15–16.

a touto nepřiměřeností způsobí újmu, jak tomu může být třeba v rámci zásahů bezpečnostních složek s razancí, jež zcela neodpovídá situaci¹⁰⁴. Obtížně se však v takových případech nachází zobecňující hledisko, neboť jak zní lidové rčení, po bitvě je každý generálem a orgány veřejné moci by neměly být paralyzovány při své správní úvaze o volbě přiměřené formy postupu směřujícího k zajištění smyslu jejich činnosti. Vždy je tedy třeba při úvahách o proporcionalitě zvoleného postupu zvažovat souhrn informací, které v dané situaci měly orgány veřejné moci a konkrétní úřední osoby k dispozici před započítím úředního postupu, jehož nesprávnost, respektive nepřiměřenost, je namítána.

Za nesprávný úřední postup je považována i situace, kdy k újmě na právech poškozeného dochází následkem skutkového či právního omylu úřední osoby (příkladem budiž provedení exekuce u osoby odlišné od povinného), či nahodilé selhání úřední osoby při služebním zákroku (může se například jednat o poškození zdraví náhodným výstřelem ze služební zbraně zasahujícího policisty).

Okruh osob aktivně legitimovaných k podání žádosti o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem je v zákoně vymezen odlišně od případů odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím. Zatímco totiž ustanovení § 7 zákona přiznává právo na odškodnění účastníkům řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno (případně účastníkům opomenutým), nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem svědčí dle § 13 odst. 2 zákona každému, komu byla škoda způsobena, bez ohledu na účastenství v řízení, v němž orgán veřejné moci chyboval. Přitom však samozřejmě musí být zachován kauzální vztah mezi odpovědnostním titulem a tvrzenou újmu.

Ohledně nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřené délce řízení podává stran okruhu aktivně legitimovaných osob zpřesňující výklad sjednocující stanovisko

¹⁰⁴ Ohledně přiměřenosti postupu orgánů Policie ČR při domovní prohlídce ale Městský soud v Praze v rozsudku čj. 68 Co 511/2012-145 nedovodil existenci nesprávného úředního postupu spatřovaného v poškození nemovitosti příslušníky Policie ČR při násilném vstupu do ní, pokud „ke škodě došlo v souvislosti se zákonným zadržením podezřelé osoby, za okolností vzbuzujících důvodnou obavu z průběhu zadržení... tedy v souvislosti s úkonem v trestní věci nezbytným, jehož provedení zasáhlo do práv žalobkyně, manželky zadrženého, v souladu se zákonem a v rozsahu nezbytném k jeho provedení.“

Nejvyššího soudu,¹⁰⁵ na které bude jako na klíčovou pomůcku i nadále hojně odkazováno. V této souvislosti pokládáme za důležité zmínit, že při úvahách o délce řízení, jež měla způsobit účastníku nemajetkovou újmu, je dle odkazovaného stanoviska Nejvyššího soudu třeba přihlížet i k té části řízení, v níž jako účastník vystupoval právní předchůdce osoby následně přistoupivší do řízení jako dědic a která se nyní za svou osobu domáhá satisfakce za utrpěnou újmu. Nejvyšší soud tak fakticky postuluje, že pro posuzování otázky rozsahu újmy v případech odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou délkou řízení jsou následky utrpěné újmy přenositelné na dědice,¹⁰⁶ a to přestože na druhé straně zastává právní názor (ve sjednocujícím stanovisku ostatně zmiňovaný), že samotné právo na náhradu způsobené nemajetkové újmy (stejně jako jiná práva na zado-stiučnění za porušení osobních práv) je ryze osobnostní povahy a na dědice poškozené osoby zásadně nepřechází. Zdánlivá vnitřní rozpornost tohoto postoje se vyjasní, pokud uvážíme, že nemá dojít k přechodu práva na zado-stiučnění mezi právním předchůdcem a jeho nástupcem jako takovým, ale pouze k rozšíření samostatného práva procesního nástupce na satisfakci újmy v rozsahu, v němž byla způsobena i jeho předchůdci (tedy míra intenzity újmy způsobené nástupci se zvyšuje o rozsah újmy, způsobené v řízení za účasti předchůdce).

S ohledem na již zmíněnou rozmanitost úředních postupů, které orgány veřejné moci při své činnosti konají, se obtížně nachází kritéria, dle nichž by jednotlivé druhy pochybení měly být kategorizovány. Dle četnosti jejich zastoupení v praxi orgánů státní správy projednávajících uplatněné nároky na odškodnění můžeme o nesprávném úředním postupu hovořit kupříkladu tehdy, dochází-li k závadám v komunikaci s účastníky řízení, jsou-li účastníkům poskytovány vadné informace, jinak pak tehdy, pokud orgány veřejné moci nedostojí povinnosti náležité péče o svěřené (vydané) věci či práva druhých osob, tehdy, pokud orgány veřejné moci chybovaly při úředním zákroku, či tam, kde dochází k vadám ve vzájemné dozorové činnosti orgánů veřejné moci.

Zvláštní kategorií odpovědnosti státu je pak odpovědnost za újmu způsobenou činností exekutora či notáře, o níž je pojednáno v samostatné kapitole této knihy.

¹⁰⁵ Nejvyšší soud pod sp. zn. Cpjn 206/2010.

¹⁰⁶ Nejvyšší soud výslovně uvádí, že nemajetková újma je mezi dědici a jejich právními předchůdci sdílena.

V praxi snad nejčteněji zastoupenou podskupinou nesprávného úředního postupu je ovšem porušení práva na vydání rozhodnutí v zákonné, či přiměřené lhůtě, běžně označované jako odpovědnost za průtahy.

Výše uvedenými oblastmi, v nichž veřejná moc může chybovat a dopouštět se nesprávného úředního postupu, se nyní budeme zabývat podrobněji.

Odpovědnost za nesprávný úřední postup spočívající ve vadném obsahu poskytovaných informací

Orgány veřejné moci při své činnosti, ať již vedou řízení, nebo mimo něj, sdělují ostatním subjektům práv řadu informací. Činí tak proto, že jim to ukládají procesní předpisy, nebo proto, že takový postup vyplývá z povahy či účelu jejich úředního postupu.

Poskytne-li přitom orgán veřejné moci informace mylné, je namístě, aby za újmu, kterou tím způsobí, nesl stát odpovědnost, neboť účastníci právních vztahů samozřejmě předpokládají správnost informací, které jim státní orgány sdělují.

Obdobně pak stát odpovídá i za opomenutí podat informaci, byl-li k tomu dle právní normy povinen, nebo vycházela-li potřeba informaci podat z povahy věci.

Předvolává-li tedy státní orgán účastníka řízení k jednání a dojde k omylu v čase či místě jednání, může účastníkům vzniknout újma spočívající v marně vynaložených cestovních nákladech. I v případě, kdy státní orgán dříve nařízené jednání sám odročí, z povahy věci i procesních předpisů plyne jeho povinnost o této skutečnosti všechny předvolané osoby včas a řádně vyrozumět, jinak se dopustí nesprávného úředního postupu ke škodě těch účastníků, kteří k odročenému jednání zbytečně vážili cestu.

Stát přitom samozřejmě nemůže odpovídat za následky způsobené nedostatkem součinnosti účastníků řízení,¹⁰⁷ či za jiné okolnosti, které nemají svůj původ v povaze státního orgánu a jeho institucionálním či organizačním vybavení. Při marně vynaložených cestovních nákladech je třeba zohlednit též fakt, že o nákladech řízení (nejsou-li separovány) bývá

¹⁰⁷ Ten, kdo sám opomene soudu sdělit změnu své doručovací adresy, se nemůže dovolávat nesprávného úředního postupu spočívajícího v tom, že soud doručoval na adresu nesprávnou, v důsledku čehož se účastník včas nedozvěděl o odročení jednání, viz rozhodnutí Krajského soudu v Plzni čj. 10 Co 77/2006-25.