

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Jak na náhradu škody za nesprávný úřední postup a nezákonné rozhodnutí?

Období omezené činnosti berních úředníků, způsobené zejména delšími lockdowny, vystřídala na podzim minulého roku významně zvýšená kontrolní aktivita finančních úřadů. Lze tak o současné situaci hovořit jako o době kontrolní, která přináší kontrolovaným daňovým subjektům nejen vyšší náklady na obranu svých práv, ale i riziko vzniku újmy způsobené (i) nezákonným rozhodnutím nebo (ii) nesprávným úředním postupem správce daně, pokud k jednomu z uvedených předpokladů v důsledku činnosti správce daně došlo.

Za škodu způsobenou státními orgány[1] při výkonu státní moci odpovídá za podmínek stanovených v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem („OdpŠk“), stát.

Odpovědnost státu je objektivní odpovědností, které se nelze zprostit. Právo na náhradu škody podle OdpŠk je soukromoprávním nárokem, který se uplatňuje u civilního soudu. Na věc se proto také aplikují obecná procesní pravidla a předpisy vyplývající z občanského soudního řádu, tj. především povinnost tvrzení a důkazní, a dále subsidiárně i občanský zákoník.

Základními podmínkami pro vznik odpovědnostního vztahu jsou: (i) vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, (ii) vznik újmy a (iii) příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a vzniklou újmou. Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně, jinak není odpovědnost státu dána. Stát neodpovídá za škodu ani v případě, že za ni odpovídá jiný subjekt.[2]

Nezákonným rozhodnutím je poté pravomocné, resp. předběžně vykonatelné rozhodnutí vydané v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, které bylo pro nezákonnost změněno nebo zrušeno příslušným orgánem. V oblasti daní je nezákonným rozhodnutím nejčastěji rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru, zrušené následně správním soudem pro nezákonnost (tj. nesprávně vyměřená daň). Může jím být také např. zrušený zajišťovací příkaz nebo exekuční příkaz. Nezákonnost rozhodnutí je tak zjištěna/potvrzena již v rámci daňového řízení, resp. navazujícího soudního řízení správního; tedy před podáním samotné žaloby na náhradu škody podle OdpŠk. Rozhodnutím příslušného orgánu, kterým je nezákonné rozhodnutí změněno nebo zrušeno, je příslušný civilní soud rozhodující o náhradě škody vázán.

Nesprávný úřední postup není v OdpŠk *stricto sensu* definován. Judikatura Nejvyššího soudu dovozuje, že „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“[3]. Nesprávný úřední postup tudíž nemusí být vůbec spojen s rozhodovací činností správního orgánu. Pokud se však nesprávný úřední postup promítne do obsahu rozhodnutí, může být titulem pro odškodnění pouze vydání takového rozhodnutí.[4] Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, resp. ve lhůtě přiměřené, pokud zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu nestanoví. Podmínku nesprávného úředního postupu tak mohou naplnit různorodá jednání, opomenutí nebo nečinnost správního orgánu.

Nesprávný úřední postup může být dán také souhrnem drobných pochybení ve správním řízení, která posuzována jednotlivě přitom sama o sobě nesprávným úředním postupem nejsou.[5]

V oblasti daní může jít např. o poukázání přeplatku na nesprávný bankovní účet daňového subjektu, nepředepsání úroků hrazených správcem daně na osobní daňový účet daňového subjektu, neoprávněné vedení daňové exekuce, nezákonná daňová kontrola, průtahy v řízení při správě daní nebo nepřiměřená délka kontrolního postupu. Posouzení, zda konkrétní jednání, opomenutí nebo nečinnost správce daně je nesprávným úředním postupem, přísluší civilnímu soudu v rámci projednání žaloby na náhradu škody. V praxi civilní soudy při aplikaci a interpretaci norem daňového práva převážně vycházejí z judikatury správních soudů. Do lepší pozice, pokud jde o břemeno tvrzení a důkazní stran existence nesprávného úředního postupu, se dostane žalobce, který ve správním soudnictví uspěje s žalobou na nezákonný zásah nebo žalobou na nečinnost. Takové řízení zpravidla žalobě na náhradu škody podle OdŠk předchází. Pokud daňový subjekt v tomto „předběžném řízení“ uspěje, poté - jak bylo uvedeno - je jeho procesní situace v řízení o žalobě na náhradu škody podle OdŠk výrazně usnadněna, protože nemusí prokazovat jednu ze stěžejních podmínek tohoto řízení; tj. nesprávný úřední postup správce daně.

Druhou podmínkou vzniku odpovědnostního vztahu dle OdpŠk je vznik újmy, kterou může být jak majetková újma (škoda), tak i nemajetková újma. Přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu se přitom poskytuje bez ohledu na to, zda nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem byla způsobena škoda. Případy škody pak mohou mít různou podobu, a to v závislosti na typu nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu a na podnikatelské činnosti poškozeného daňového subjektu. V oblasti daní často řešíme ušlý zisk a zmařené investice anebo v důsledku vydaného nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu zmařené či ušlé obchody. Škodou také může být úrok z úvěru, který byl poškozený daňový subjekt nucen sjednat za účelem úhrady nezákonně doměřené daně, nebo škoda vzniklá na majetku a zásobách nebo vzniklá nedobytností pohledávky.

Nemajetková újma spočívá v narušení osobního zájmu poškozeného, který nemá hodnotu měřitelnou v penězích. Dotýká se morální integrity poškozeného, např. jeho důstojnost, čest, dobrá pověst, ale i jiné hodnoty, které se zpravidla promítají v niterném životě člověka (svoboda pohybu, rodinný život).[6] Zvláštním druhem nemajetkové újmy je nejistota, do níž byl poškozený v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení uveden a v níž byl udržován (zásah do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny, resp. do práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy). Vznik této nemajetkové újmy se presumuje a žalobce tak v civilním řízení tíží stran vzniku újmy pouze povinnost tvrzení.

Po dlouhou dobu byly nároky na přiměřené zadostiučinění za nepřiměřenou délku daňového řízení více méně neúspěšné.[7] Po zásahu velkého senátu Nejvyššího soudu[8] v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu[9] se také poškozeným daňovým subjektům otevřela cesta k finančnímu odškodnění nepřiměřené délky řízení, např. daňové kontroly.[10] Konkrétně se velký senát Nejvyššího soudu odchýlil od závěrů uvedených v rozsudku ze dne 29. 9. 2014, sp. zn. 30 Cdo 344/2014 a v judikatuře Nejvyššího soudu vícekrát opakovaných o tom, že na ta správní řízení, která věcně nespádají pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy a jejichž předmětem je základní právo či svoboda, nelze aplikovat § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk a posuzovat tak přiměřenost jejich délky. Již nadále tak nebude při posuzování nároků na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení na místě odlišně posuzovat délku těch řízení, která spadají do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy a těch, které do ní nespádají. Bude rozhodné pouze to, zda jde o správní řízení, jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda, neboť u nich vyplývá právo na jejich přiměřenou délku z čl. 38 odst. 2 Listiny. Přitom daňové řízení včetně daňové kontroly je podle Nejvyššího soudu řízením, jehož předmětem je základní právo nebo svoboda.

Poslední podmínkou odpovědnostního vztahu je existence příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a vzniklou škodou. Při tom se vychází ze stejných principů jako v obecném deliktním právu. Příčinná souvislost se tak zjišťuje ve dvou stupních - faktická kauzalita a právní kauzalita. V praxi často nacházíme řetězec příčin vedoucích ke vzniku škody. V takové situaci je třeba zjišťovat, zda nedošlo k přerušení příčinné souvislosti.[\[11\]](#)

Existenci příčinné souvislosti musí žalobce v civilním řízení nejen tvrdit, ale i prokázat. Stejně tak musí žalobce prokázat i vznik škody a její výši. Důkazním prostředkem může být jakýkoliv důkazní prostředek přípustný podle obecných pravidel civilního řízení, např. listiny, svědecké výpovědi nebo znalecké posudky. S ohledem na složitost a možnou délku daňového řízení, které uplatnění nároku na náhradu škody předchází, se v praxi osvědčuje aktivní zajišťování důkazních prostředků již v rámci daňového řízení a využívání institutů veřejné práva, např. žaloba na nezákonný zásah. Mezi časté listinné důkazy, které pomohou při uplatnění nároku podle OdpŠk jsou vedle samotného daňového spisu také další listiny, které mapují či prokazují finanční důsledky nezákonné činnosti státu, expertní posudky a stanoviska, aj.

Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. A dále ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním mělo být jednáno. V případě náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem je okruh potenciálních poškozených širší, neboť právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Odpovědnost státu tak není spojována výlučně s účastenstvím poškozeného v řízení.

Na rozdíl od nároků vyplývajících z obecného deliktního práva je třeba nárok na náhradu škody uplatnit nejdříve mimosoudně. Nárok se uplatňuje u příslušného úřadu dle § 6 OdpŠk, kterým je v případě nároků v odvětví správy daní Ministerstvo financí, a to v subjektivní promlčecí lhůtě 3 let, resp. 6 měsíců v případě nemajetkové újmy, a v objektivní lhůtě 10 let. Ministerstvo je povinno uplatněný nárok posoudit ve lhůtě 6 měsíců, přičemž po dobu posuzování promlčecí lhůta neběží. Pokud není poškozený ministerstvem plně uspokojen, může se domáhat svého nároku u civilního soudu. Zákon lhůtu k podání žaloby sice nestanoví, ale je třeba tak učinit před uplynutím promlčecí lhůty. Návrh na zahájení soudního řízení o náhradu škody dle OdpŠk podléhá soudnímu poplatku ve výši 2.000 Kč. Tedy na rozdíl od běžných sporů o peněžité plnění je soudní poplatek zanedbatelný a není odvozen od hodnoty (výše) sporu a požadované náhrady škody.

Specifikum nároků na náhradu škody v oblasti daní je možnost dosáhnout v některých případech paušálního odškodnění již v rámci daňového řízení, a to formou úroků hrazených správcem daně. Konkrétně jde o úrok z vratitelného přeplatku dle § 155 odst. 5 zákona č. [280/2009](#) Sb., daňový řád („daňový řád“), úrok z nesprávně stanovené daně dle § 254 daňového řádu[\[12\]](#) a úrok z daňového odpočtu dle § 254a daňového řádu. Výhodou tohoto paušálního odškodnění je skutečnost, že daňový subjekt nemusí prokazovat vznik škody a její výši, ani příčinnou souvislost. Výše úroku se od 1. 1. 2021 odvíjí od výše soukromoprávního úroku[\[13\]](#). Nároky vzniklé před tímto datem se úročí sazbou vyšší (nejčastěji 14 % + repo sazba ČNB), přičemž vyplacení úroku lze požadovat až 6 let zpětně.

V této souvislosti je třeba zmínit, že výše přiznaného úroku má následně vliv na výši případného nároku na náhradu škody dle OdpŠk. Ustanovení § 251d daňového řádu totiž stanoví, že „*přiznat náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, které byly způsobeny daňovému subjektu jednáním správce daně, lze pouze v rozsahu, v jakém nevzniká úrok hrazený správcem daně*“. Avšak poskytnutí úroku hrazeného správcem daně podle daňového řádu nevylučuje možnost poškozeného domoci se dalšího odškodnění za újmu dle OdpŠk, která není pokryta paušální náhradou ve formě tohoto úroku.

Lze tedy uzavřít, že byl-li daňový subjekt vystaven řízení vedenému správcem daně, jež vyústilo v

nezákonné, později zrušené rozhodnutí či nesprávný úřední postup a v této souvislosti mu vznikla škoda, je možné náhradu této škody požadovat postupem podle OdpŠk. Toto řízení má svá specifika, nicméně v jeho rámci lze za nízké vstupní náklady dosáhnout kompenzace vzniklé újmy, která daňovému subjektu nezákonnou činností státu vznikla. Poslední rozhodovací praxe soudů toto právo utvrzuje a klade zvýšený důraz na principy zákonnosti správy daní.



Kateřina Devlin,
advokátní koncipientka



Petr Syrovátko,
advokát

Deloitte.
Legal

[Deloitte Legal s.r.o., advokátní kancelář](#)

Churchill I
Italská 2581/67
120 00 Praha 2 - Vinohrady

Tel.: +420 246 042 100
e-mail: legalcz@deloittece.com

[1] Kromě státních orgánů také právnické a fyzické osoby při výkonu jim svěřené státní správy a orgány územních samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti.

[2] Např. spoluodpovědnost poškozeného.

[3] Rozsudek NS ze dne 25. 9. 2003, sp. zn. 25 Cdo 319/2002

[4] Usnesení NS ze dne 23. 2. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3199/2009

[5] Rozsudek NS ze dne 27. 5. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1455/2007

[6] Např. rozsudek NS ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 30 Cdo 520/2014 nebo rozsudek NS ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014

[7] Rozsudek NS ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. 30 Cdo 4561/2017

[8] Rozsudek velkého senátu NS ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 31 Cdo 2402/2020

[9] Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20

[10] Rozsudek NS ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020

[11] Rozsudek NS ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1729/2013

[12] Do 31. 12. 2020 šlo o úrok z neoprávněného jednání daně.

[13] Nařízení vlády č. 351/2013 ze dne 16. 10. 2013

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)
- [Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích \(2. díl\)](#)