

7. 1. 2025

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

Odpovědnost státu za nemajetkovou újmu způsobenou při výkonu veřejné moci. Konstatace porušení práva

Dle rozsudku Nejvyššího soudu ČR, sp.zn. 30 Cdo 1891/2012, „konstatování porušení práva je formou zadostiučinění, při které stát prostřednictvím orgánu veřejné moci uzná, že jeho postupem k zásahu do práv poškozeného a v důsledku toho vzniku nemajetkové újmy došlo. Ve výroku rozsudku, kterým soud poskytuje poškozenému zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu proti státu ve formě konstatování porušení práva poškozeného, musí být výslovně uvedeno, k porušení kterého práva nebo práv poškozeného došlo (taktéž dle rozsudků Nejvyššího soudu sp.zn. 30 Cdo 4411/2010, sp. zn. 30 Cdo 401/2010, 30 Cdo 269/2012, 30 Cdo 2174/2012, 30 Cdo 820/2014, 30 Cdo 4513/2017).

To ale vyžaduje splnění podmínek : 1. Poškozený musí uvěřit, že toto plnění skutečně je *dostatečným* zadostiučiněním (*dosti = lat. satis*). 2. Příslušný referent odboru odškodňování Ministerstva spravedlnosti České republiky musí uvěřit, že má kompetenci *učinit* toto plnění (*učinit = lat. facere*). Dohromady : Zadostiučinění = *satisfakce*. V opačném případě zůstávají konstatace tím, čím skutečně jsou. Tedy výroky, které sice nejsou zadostiučiněními, a kterými „*stát prostřednictvím orgánu veřejné moci uzná, že jeho postupem k zásahu do práv poškozeného a v důsledku toho vzniku nemajetkové újmy došlo*“. Nebo-li určením předpokladů, za kterých se zadostiučinění poskytuje.

Důvodová zpráva vládní předlohy zákona čtená v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR byla společně s textem zákona označena jako sněmovní tisk 1117 k novele zákona č. [82/1998 Sb.](#) z roku 2006. Sněmovní tisk č. 1117 prošel třemi čteními s obecnými a podrobnými rozpravami, do kterých se nikdo nepřihlásil (až na jednu výjimku). V bodě 26. zmíněné důvodové zprávy je uvedeno, že „*v odstavci 2 (§ 31a - pozn) se stanoví obecný pokyn, v jaké formě se má poskytovat zadostiučinění a jakými kritérii se má rozhodování o výši zadostiučinění řídit. I zde by bylo vhodné, kdyby aplikační orgány přihlížely k obecné praxi Evropského soudu pro lidská práva, z níž především vyplývá, že se nemajetková újma neprokazuje, že vzniká samotným porušením základních svobod a že se specificky v případě nepřiměřených délek řízení jen zcela výjimečně nepřiznává zadostiučinění v penězích*“. Jaká je pak vlastně povaha Stanovisek odboru odškodnění Ministerstva spravedlnosti ČR (dále jen Ministerstva) vydávaných podle zákona č. [82/1998 Sb.](#) ve znění zákona změn a doplňků ? - Jsou to „*výsledky předběžných projednání*“, které ale nejsou správními akty. **Dle citované důvodové zprávy: „Změna v dosavadní úpravě § 14 představuje zakotvení povinnosti projednat nárok na náhradu škody u příslušného úřadu před tím, než se poškozený obrátí na soud. Smyslem tohoto ustanovení je usnadnit řešení škodných případů mimosoudní cestou. Podstata změny spočívá v tom, že všechny nároky, tedy i u nesprávného úředního postupu, musí příslušný úřad předběžně projednat“.** **Zákonodárce ovšem jistě neměl v úmyslu pobízet ministerstva a jiné ústřední správní orgány k pochybné činnosti „kajících“ omluv a hodnotících „konstatací porušení práva“.** Nebo-li k „*udržování státu soustavným pietním připomínáním vlastních selhání*“. **Systém je v pořádku, ale to, co není v pořádku, je banalizace tohoto systému. Už 18 let odškodňovací odbor Ministerstva spravedlnosti České republiky „nadbytečně**

konstatuje porušení práv“ a vyslovuje nevyžádané omluvy (od účinnosti zákon č. 160/2006 Sb., který změnil zákon č. 82/1992 Sb).

Za „Rakouska – Uherska“ bylo kompenzační řízení naprosto nemyslitelné. Ovšem v prostředí čtyř významných státotvorných pilířů: Církve, armády, výkonné byrokracie a císaře, to vše pod souhrnným názvem : **Reálná unie Království a zemí v Říšské radě zastoupených** a Zemí svatě Štěpánské koruny uherské. Předlitavska (**německy** Cisleithanien, nepřesně **Rakouska**) a **Zalitavska** (**německy** Transleithanien, nepřesně **Uherska**) ... Dříve mařil služební postup pedantský přednosta úřadu se zarámovaným obrazem Františka Josefa I. za zády, dnes jej může ztížit kompenzační řízení. Dá se vlastně ve zkratce říct, že namísto „obrazu císaře“ za zády výkonné byrokracie je zde kompenzační řízení. Odškodňovací odbor pak funguje jako „filtr“ nepřehledné masy žádostí poškozených o kompenzaci. Tak jako kterýkoliv jiný orgán státní správy ale nemá svobodnou vůli. Je povinen striktně dodržovat ustanovení zákona. Nemůže si svévolně přisvojovat pravomoc, kterou nemá a nikdy mít ani nemůže. Konkrétně nemůže vyslovovat „konstatace porušení práva“ či poskytovat „jiná plnění“ (omluvy). Stát Česká republika nemůže poskytovat nic jiného, než peníze. Stát je sice stroj, ale není to žádná integrovaná veřejná doprava („omlouváme se za zpoždění vlaku“). Jednajícím orgánem za tento celek (za republiku) je Ministerstvo spravedlnosti ČR. Má na to také položku ve své rozpočtové kapitole. Česká republika nemůže poskytovat „konstatace porušení práva“ jako formu satisfakce, protože takové „konstatace“ nikdy nemohou protokolárně reprezentovat celek ... **„Viděl jsem šneka, jak se plazí po okraji břitvy a ... přežil“ ... ozve se hlas z reproduktoru. „Tak toto tehdy zachytil náhodný radioamatér poblíž vašeho okresního městečka“ (komentuje pověřený ceremoniář nejasné sdělení). Ten, komu hlas patřil, a koho jste všichni znali jako obětavého a službě oddaného člověka, byl tehdy právě na zdravotní dovolené. Bohužel stále ještě velel místnímu územnímu odboru služby kriminální policie a vyšetřování. A tak to tehdy celé začalo ...“ A tak by to šlo, případ za případem, až do rána...** Ostatně, stanoviska odškodňovacího odboru ani nejsou správními akty. Porušení práva konstatují a jiná plnění tedy poskytují na základě zákona pouze ty státní orgány, které jsou činné v původních řízeních. Jenom takto může být zachována zákonem určená pravomoc kteréhokoliv státního orgánu. _

Zákon č. **82/1998** Sb. uvádí v ustanovení § 31a), odst. 2, první věty úvodem toto : *„Zadostiučinění se poskytne v penězích“*. Nejde o žádnou speciální úpravu k ustanovení § 2951 odstavce 2, občanského zákoníku, který říká : *„Zadostiučinění musí být poskytnuto v penězích, nezajistí-li jeho jiný způsob skutečně a dostatečně účinné odčinění způsobené újmy“*. Speciální zákon obdobně pokračuje tak, jako občanský zákoník, tedy : *„Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak“*. Tím jiným plněním může být například mírnější trest, trvalo-li trestní řízení nepřiměřeně dlouhou dobu (dle § 39 odst. 3, trestního zákoníku). A právě s tímto jiným plněním je neoddělitelně spojena „konstatace porušení práva“. Tedy : *„Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující“*. „Konstataci porušení práva“ poskytuje právě ten orgán, který rozhoduje ve věci samé, a který také rozhoduje o „jiné náhradě“. Odškodňovací odbor nemůže samostatně vyslovovat „konstatace (údajně) nezákonných rozhodnutí“. Nemůže zasahovat do rozhodovací činnosti jiných státních orgánů. A už vůbec ne do rozhodovací činnosti orgánů činných v trestním řízení. A to ani po skončení těchto řízení. Trestní řízení je totiž vždy vedeno pro *skutek*, ale orgány činné v trestním řízení mohou mít k dispozici pouze *popis skutku*. A ten se mění v průběhu dokazování. A nakonec se ukáže, že v žalobním návrhu označený skutek není trestným činem. Nebo, že nebylo prokázáno, že se stal skutek, pro nějž je obžalovaný stíhán. Anebo, že nebylo prokázáno, že tento skutek spáchal obžalovaný. Tak to prostě chodí (tedy alespoň podle méj advokátní zkušenosti).

V žádném z rozhodnutí Nejvyššího soudu k danému tématu se neobjevuje pojem „*nezákonné*“

rozhodnutí“, tak jak je tomu v ministerských Stanoviscích. S výjimkou „nezákonných rozhodnutí, která byla v předepsaném řízení zrušena“. Je přitom velevýznamný rozdíl mezi konstatacemi porušení práva (zpravidla nepřiměřených dob řízení), a konstatacemi nezákonných (!?) rozhodnutí, která bývají v ministerských Stanoviscích. Ohledně posuzování trestních řízení, která sice byla provedena v přiměřené době, ale která neskončila odsuzujícím rozsudkem, je třeba se vrátit až na samotný začátek soudní praxe. Až k samotným základům celé věci : V dřívějším Československu byla odpovědnost státu za náhradu škody upravena zákonem č. [58/1969](#) Sb., který se uplatňoval právě tak, jak to tehdejší normalizace umožňovala. Později, již za účinnosti zákona č. [82/1998](#) Sb., začaly být poškozeným vypláceny od státu alespoň náklady obhajoby vynaložené v trestních řízeních. Rozhodl o tom Ústavní soud ve svém nálezu učiněném v plénu, sp.zn. Pl. 18/2001 dne 30.4.2002. Ten se také stal součástí předmětného zákona vyhlášením ve Sbírce zákonů pod číslem 234/2002 Sb. Základem všech rozhodnutí Nejvyššího soudu ohledně odškodňování nemajetkové újmy způsobené trestním řízením, jež neskončilo odsuzujícím rozsudkem, se stalo původní rozhodnutí Nejvyššího soudu sp.zn. 1 Cz 6/1990.

K počátkům historie vývoje judikatury k daného tématu odpovědnost státu za újmu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem uvádím ,že historicky první žaloba o náhradu nemajetkové újmy vůči státu skončila naprostým fiaskem . Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem byl původně označen jako zákon č. [58/1969](#) Sb. (ten byl předchůdcem dnešního zákona č. [82/1998](#) Sb.), a je relativně novým právním předpisem. Ve srovnání například s Všeobecným občanským zákoníkem, který platil v našich zemích až do roku 1950 (a úprava smlouvy služební až do roku 1965, kdy byla nahrazena zákoníkem práce). Nebo-li rakouským Allgemeine bürgerliches Gesetzbuch. Ten byl v nějaké míře také předlohou občanských zákoníků 141/1950 Sb., 40/1964 Sb. a současného 89/2012 Sb. Důvodem neúspěchu prvních žalobců proti státu bylo (mimo jiné) to, že ... ještě nebyla známa dnešní zavedená „spořivá“ soudní praxe, která by předepisovala vyslovit konstataci porušení práva jako formu plnohodnotné satisfakce, která vyplývá přímo z právního předpisu, a ohledně které soud není vázán návrhy účastníků. Pětice žalobců podala v březnu 1969 u Obvodního soudu pro Prahu 7 žalobu na ochranu cti podle § 13 občanského zákoníku a první veřejné zasedání u soudu proběhlo v červenci 1970. Žalobci tehdy byli : Olympijský vítěz Emil Zátopek, dramatik Pavel Kohout, mezinárodní šachový velmistr Luděk Pachman, novinář Vladimír Škutina, student Luboš Holeček (ten se ovšem nemohl k soudu dostavit, protože byl právě na zahraniční cestě). Ludka Pachmana přivedla eskorta z vazby. Emil Zátopek vzal žalobu zpět. Žalovaným byl poslanec Vilém Nový. Tehdejší občanský zákoník ve znění právě vydaného zákona č. [58/1969](#) Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem nijak nebránil, aby soud konstatoval porušení práva. A to například takto : „Soud konstatuje, že při projevu poslance Národního shromáždění Viléma Nového na veřejné schůzi poslanců s voliči dne 20.2.1969 v českolipském hotelu Merkur v části projevu (dle záznamu), „účast na přesvědčování studentů k akci měli : Pavel Kohout, Luděk Pachman, Emil Zátopek, Škutina a Holeček, ten je za hranicema, (dvojhlasně s pořadatelem), klid, klid, prosím klid , já nevím proč, klid, křičíte na mě, já čtu dokument, který jsem dostal v parlamentu na stůl jako několik jiných poslanců“, byl porušen zákon““. Odvolací soud by sice toto rozhodnutí zrušil z čistě formálních důvodů (tedy že soud prvního stupně neměl kompetenci učinit satisfakci za účastníka soudního řízení), ale výrok rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 by nadále zůstal v historii soudního řízení. A to tím způsobem, že by stále ještě „něco říkal“ i poté, co by byl již dávno zrušen.

Soudkyně Obvodního soudu pro Prahu 7, JUDr. Jarmila Ortová, žalobu zamítla s odůvodněním, že „zbývající čtveřice žalobců svoji socialistickou čest už stejně ztratila, takže nemají, co hájit“ a „Vilém Nový měl na svůj postoj nejenom právo, ale jako poslanec také povinnost“. Soudkyně svému rozsudku nevěřila (tak blbá zase nebyla), ovšem proces nakonec dopadl historicky vlastně dobře. Před soudem se ocitly „společenské banální stereotypy“. A povinnost k zaplacení náhrady nákladů

soudního řízení 1 242,- Kč společně a nerozdílně jistě stála za to „shakespearovské divadlo“, jak to označil Pavel Kohout.

Prvním rozhodnutím Nejvyššího soudu, ve kterém byla poprvé Nejvyšším soudem doporučeno soudům nižších stupňů činit konstatace porušení práva ve výrocích rozsudků jako plnohodnotnou formu satisfakce, byl rozsudek NS sp.zn. 30 Cdo 2742/2009 : „Jestliže soud oproti orgánu uvedenému v § 6 OdpŠk dospěje k závěru, že v konkrétním případě bylo namíste konstatování porušení práva, může toto konstatování vyslovit bez toho, že by tak již učinil tento orgán. Dovolací soud v této souvislosti nicméně zastává názor, že i konstatace porušení práva je zákonem předvídanou plnohodnotnou formou zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřeně dlouhým řízením, a že je tedy třeba, aby takto poskytnuté zadostiučinění bylo v případě jeho absence ve stanovisku orgánu uvedeného § 6 OdpŠk vyjádřeno ve výroku rozsudku soudu ve věci samé“.

Prvním rozhodnutím Nejvyššího soudu, ve kterém byl vyjádřen názor, že způsob vypořádání vztahu mezi účastníky vyplývá přímo z právního předpisu, byl rozsudek NS sp.zn. 30 Cdo 1684/2010. Tehdejší žalobci se více méně omylem domáhali „konstatace porušení práva“ (vedle vyplacení peněz) ale nebylo jim vyhověno. A to s tím, že v peněžní satisfakci je již obsažena také konstatace porušení práva : „Ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk neupravuje nároky poškozeného shodně jako ustanovení § 13 obč. zák., což je patrné z již samotného znění těchto ustanovení. Dle dovolacího soudu se v případě § 31a odst. 2 OdpŠk jedná o ustanovení, u kterého je na místě aplikace § 153 odst. 2 o. s. ř. Způsob vypořádání vztahu mezi účastníky vyplývá přímo z právního předpisu a v tomto ohledu omezuje účastníky v možnosti se svými nároky volně nakládat, neboť soud rozhodne o konkrétní formě zadostiučinění podle pořadí určeného v ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk za současného posouzení přiměřenosti zvolené formy zadostiučinění utrpěné nemajetkové újmě. Pokud je poškozené osobě přiznána finanční kompenzace náhrady nemajetkové újmy, jedná se z pohledu ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk o maximální možnou satisfakci, kterou lze poškozenému přiznat, a nutně takové rozhodnutí obsahuje ve svém odůvodnění i konstatování zásahu do jeho práv výkonem státní moci. Považuje-li poškozený za účelnější formu satisfakce pouhé konstatování porušení práva, žádá po žalované tuto formu zadostiučinění a soud je takovým jeho zájmem vázán“. Tehdy ale bylo ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk soudem vymezováno vůči tehdejšímu § 13 občanského zákoníku. Dnešní žalobci o náhradu nemajetkové újmy vůči státu se tak stávají oproti ostatním účastníkům soudních řízení dle § 2951 odstavec 2 NOZ, účastníky „druhé kategorie“ jestliže „pouze soud rozhoduje o tom, jak bude formulován výrok jeho rozhodnutí. Případným návrhem žalobce na znění výroku rozhodnutí není vázán“ (například rozhodnutí NS 30 Cdo 1771/2014) . A obdobně také dle rozhodnutí NS 30 Cdo 3850/2014, „způsob vypořádání mezi účastníky řízení vyplývá z právního předpisu“.

Jinak řečeno, soud „má být vázán“ pouhým zájmem žalobce pokud poškozený požaduje „pouhé konstatování porušení práva“. Ale naopak soud „nemá být vázán“ regulérním návrhem žalobce a „způsob vypořádání mezi účastníky řízení má vyplývat z právního předpisu“, pokud poškozený požaduje cokoliv jiného, než jen „pouhé konstatování porušení práva“.

Aktuálně se konstatace porušení práva i omluva staly například předmětem odmítnutí Nejvyššího soudu sp.zn. 30 Cdo 2923/2021 dne 23.2.2022. Tam ale byly konstatace porušení práva i omluva předmětem žádosti i žaloby samotného poškozeného : „Žalobce se žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 5 domáhal náhrady nemajetkové újmy ve formě omluvy a finančního zadostiučinění, in eventum konstatování porušení práva za nepřiměřenou délku řízení vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 5 pod sp. zn. 15 C 1/2011“. No tak nakonec ... „ to co chceme, to máme “ (anebo také nemáme). Na to pak bezprostředně navázal také Ústavní soud svým odmítavým usnesením pro

zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnosti, sp.zn. II. ÚS 781/2022 ze dne 19.4.2022.

Závěr

Konstataci porušení práva a s ní spojenou omluvu za své klienty pravidelně odmítám slovy : „Je nám samozřejmě známo, že nejvyšší formou předepsaného zadostiučinění, kterého se může občanu České republiky za jeho života vůbec kdy dostat je státní omluva. Proto jsme se také zdráhali na tuto formu satisfakce byť třeba i jen pomyslet. Teď je ale nevyžádaná omluva již zde, a tak nezbývá, než ji odmítnout a domáhat se žádaného přiměřeného peněžního zadostiučinění. A to soudní cestou. O konstataci porušení práva a omluvu jsme tedy nežádali a výslovně je odmítáme“.

JUDr. Milan Trlica,
advokát

Horní náměstí 3
75501 Vsetín

Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [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](#)