

RIGORÓZNÍ PRÁCE
NA TÉMA:

Právní úprava České republiky v oblasti odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem (kromě § 6a a §§ 9 – 12 zákona č. 82/1998 Sb.) a stručný přehled právní úpravy odpovědnosti státu za nezákonný výkon státní moci ve Spolkové republice Německo

Legal regulation in the Czech Republic in the area of liability for a damage caused in the course of public powers execution due to an unlawful decision or incorrect official procedure (except § 6a and §§ 9 – 12 law No. 82/1998 C.) and brief summary of legal regulation regarding the liability for a damage caused by unlawful execution of state power in Germany

Práci zpracovala ke stavu 8. 5. 2009:
Mgr. Andrea Dobřichovská Gedeonová, LL.M.

„Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

.....
Mgr. Andrea Dobřichovská Gedeonová, LL.M.

OBSAH

A.	ÚVOD	4
I.	Stručné shrnutí významných mezníků v organizaci státu	4
II.	Stát a jeho funkce, pojem veřejné moci a její výkon, kontrola veřejné moci	11
	1) Funkce státu	11
	2) Pojem veřejné moci a její výkon	13
	3) Kontrola veřejné moci v právním státě	19
III.	Význam obecné a právní odpovědnosti	20
B.	<i>ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ MOCI A JEJÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA</i>	24
I.	Právní úprava odpovědnosti za výkon veřejné moci v České republice	24
II.	Právní úprava odpovědnosti za protiprávní výkon státní moci ve Spolkové republice německo	27
	1) Historický exkurs do německé právní tradice odpovědnosti za výkon státní moci	27
	2) Aktuální právní úprava odpovědnosti státu za výkon státní moci SRN	29
C.	<i>ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU ZPŮOSBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM NEBO NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM DLE ZÁKONA Č. 82/1998 Sb.</i>	37
I.	Stát jako (odpovědný) subjekt práva a další subjekty za jejichž činnost stát odpovídá dle § 3 zákona č. 82/1998 Sb.	39
	1) Státem realizovaný přímý výkon státní moci (§ 3 písm. a))	41
	a) Orgány moci výkonné	41
	b) Orgány moci soudní	42
	c) Orgány moci zákonodárné	43
	2) Státem realizovaný nepřímý výkon státní moci (§ 3 písm. b) a c))	47
II.	Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb.	49
	1) První předpoklad – nezákonné rozhodnutí/nesprávný úřední postup	54
	a) Nezákonné rozhodnutí	54
	aa) pojem rozhodnutí	54
	bb) nezákonnost rozhodnutí	56
	cc) vyčerpání opravných prostředků	58
	dd) osoba oprávněná k náhradě škody – účastník řízení	60
	b) Nesprávný úřední postup	62
	2) Druhý předpoklad – vznik škody/nemajetkové újmy	66
	a) Skutečná (právně relevantní) škoda	66
	b) Ušlý zisk	69
	c) Škoda na zdraví či životě	72
	d) Nemajetková újma a nárok na přiměřené zadostiučinění	76

e) Náklady řízení	82
3) Třetí předpoklad – příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím/nesprávným úředním postupem a vznikem škody/nemajetkové újmy	84
D. ODPOVĚDNOST ORGTÁNŮ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY ZA ŠKODU ZPŮOSBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM NEBO NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM DLE ZÁKONA Č. 82/1998 Sb.	86
I. Zásady územní samosprávy – organizační uspořádání v ČR	86
II. Zásady územní samosprávy – organizační uspořádání v SRN	89
III. Odpovědnost územních celků v samostatné působnosti dle zákona č. 82/1998 Sb.	90
1) Nezákonné rozhodnutí vydané územním samosprávným celkem ve správním řízení	90
2) Nezákonné rozhodnutí vydané územním samosprávným celkem mimo správní řízení	91
3) Nesprávný úřední postup územního samosprávného celku	92
E. REGRESNÍ ÚHRADA	93
I. Regresní nárok státu	95
1) Subjekty povinné k regresní úhradě	95
2) Rozsah regresní úhrady	96
II. Regresní nárok územního samosprávného celku	98
F. PROMLČENÍ	98
I. Promlčení nároku na náhradu škody	99
II. Promlčení nároku na škodu na zdraví	100
II. Promlčení nároku na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu	101
IV. Promlčení nároku na regresní úhradu	102
V. Stavení promlčecí doby	
G. UPLATNĚNÍ PRÁVA NA NÁHRADU ŠKODY A NA PŘIMĚŘENÉ ZADOSTIUČINĚNÍ	102
I. Předběžné uplatnění nároku	102
II. Uplatnění nároku u soudu	105
H. ZÁVĚR	110
Rezumé	115
Seznam použité literatury	118
Klíčová slova	120
Příloha č. 1	121
Příloha č. 2	122

A. ÚVOD

Vzhledem k tomu, že má tato práce zpracovat problematiku odpovědnosti státu a územní samosprávy za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem a nezákonným rozhodnutím, je vhodné připomenout si na úvod některé skutečnosti, které jsou zásadní pro tuto otázku. Z důvodu posloupnosti budou v této práci z hlediska struktury a organizace státu krátce připomenuty stěžejní historické okamžiky vývoje jeho organizace a rozdělení moci ve státě, dále bude pojednána problematika pojmu veřejné moci, jejího výkonu a její role ve státě. Rovněž bude v krátkosti v rámci úvodu pozornost zaměřena na pojem odpovědnosti a to ve své obecné i právní rovině.

V dalších kapitolách bude proveden důkladný rozbor předpokladů vzniku odpovědnosti dle zákona č. 82/1998 Sb., z něho plynoucích jednotlivých nároků, podmínek pro řádné uplatnění nároků, možnosti uplatnění regresního oprávnění jakož i promlčení. Práce bude rovněž doplněna o základní rozbor německé právní úpravy dané problematiky s poukazem na rozdíly, které obě právní úpravy vykazují.

Z důvodu rozsahu nebude do této práce zahrnuto téma nezákonného výkonu veřejné moci v oblasti omezení osobní svobody, tj. konkrétně § 6a a dále §§ 9 až 12 zákona č. 82/1998 Sb. Na konec provede autorka této práce zhodnocení obou zkoumaných právních úprav a vyvodí závěry pro právní úpravu této problematiky de lege ferenda.

I. Stručné shrnutí významných mezníků v organizaci státu¹

S otázkou odpovědnosti státu (popř. samosprávy) za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci úzce souvisí novodobé pojetí státu a veřejné (státní) moci (správy) jako služby lidu. Než zvítězila tato koncepce, musely stát a jeho organizace projít dlouhou cestou historického vývoje, která je níže v krátkosti nastíněna s ohledem na území České republiky.

Období od prvních států do 17. století

Vůbec první státní útvary začali utvářet Sumerové již na přelomu 4. a 3. tisíciletí před naším letopočtem a to v oblasti Mezopotámie. Původně se jednalo o tzv. městské státy. Tyto byly později nahrazeny státy feudálními a následně moderními státy buržoazními.

Na našem území se považuje za první státní útvar říše Velkomoravská (9. st. n.l.) a o něco později dochází ke vzniku Českého království. V tomto období je

¹ Daná problematika byla zpracována na základě následujících literárních pramenů: Malý, K., Sivák, F., Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do r. 1918, H&H 1992; Kadlecová, M., Mates, P., Schelle, K., Veselá, R., Vlček, E., Dějiny československého státu a práva (1918 – 1945), Masarykova univerzita v Brně v nakladatelství Doplněk 1992, Malý, K., Sivák, F., Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do r. 1918, Praha 1992; Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., Ústavní systém České republiky, Prospektum 1996, Hendrych, D., Správní právo – obecná část, 6. vydání, C.H.Beck 2006, Pospíšil, P., Krajská (regionální) samospráva od historie k současnosti, Správní právo č. 4-5, 2007, str. 234 a násl., Hendrych, D., Správní právo, obecná část, 7. vydání, C.H.Beck 2009, str. 639-640.

státní moc centralizovaná víceméně v rukou panovníka. Z hlediska organizace státu a jeho moci bylo význačné především zakládání měst (královská nebo vrchnostenská, podle toho kdo byl jejich zakladatelem a dále, zda byly jejich obyvatelé svobodní nebo nikoli), ke kterému začíná na našem území docházet v průběhu 13. století. Města, která představovala určitou samostatnou moc v rámci státu a jakousi protiváhu moci krále a šlechty, řídil vrchnostenský činitel tzn. rychtář a později městská rada. V průběhu 15. a 16. století se rozvíjí i některé další funkce ve správě měst, jako např. funkce městského kancléře. Města se díky svému rostoucímu vlivu stala trnem v oku šlechtě, která se snažila moc měst omezovat. Vše vyvrcholilo 11. 3. 1500 přijetím Vladislavského zřízení zemského, kterým byla v podstatě práva měst popřena.

Částečného uvolnění nepřátelství mezi městy a šlechtou bylo dosaženo dne 8. 7. 1517, kdy byla uzavřena Svatováclavská smlouva, která ovšem pouze potvrdila tu skutečnost, že měšťané budou i nadále souzeni městskými soudy zatímco šlechtici soudy zemskými. K opětovnému omezování měst došlo v roce 1523 zvolením Ferdinanda I. českým králem, který byl zastáncem politiky centralizace vlády. K částečnému obnovení samosprávy a určitému zlepšení situace měst dochází až na konci 16. století, ovšem ne na dlouho, neboť po porážce českého stavovského povstání 9. 11. 1620 dochází k upevnění vlivu moci panovníka, a to v neprospěch měst a jejich správy. Jediným orgánem samosprávy měst v této době byla městská rada, jejíž součástí byl i tzv. královský rychtář, který dohlížel na to, aby veškerá opatření radou přijatá byla v zájmu panovníka. Panovníkově moci podléhaly i cechy, neboť potvrzoval jejich statuty. O nějaké skutečné samosprávě se tedy v této době nedá hovořit.

Rovněž je třeba zmínit rozčlenění země na tzv. berní kraje, jejichž hlavní úkoly, jak již název napovídá, spočívaly v pomoci při výběru daní pro panovníka, ale plnily rovněž úkoly vojenské a dohlížely na veřejný pořádek. Základem této krajské organizace (v období tzv. stavovské monarchie) byly krajské sjezdy, na nichž se mj. volili zástupci nižší šlechty na zemský sněm v Praze. Tuto samosprávu však značně ochromilo vydání Obnoveného zřízení zemského v roce 1627 pro Čechy a 1628 pro Moravu císařem Ferdinandem II., neboť svolání krajského sjezdu podmiňovalo povolením krále. Kraje však jako takové zůstaly, pouze došlo k oslabení jejich samosprávné funkce ve prospěch jejich funkce jako státního úřadu (především reskript z roku 1751). Náplní jejich činnosti byly záležitosti berní, vojenské, finanční, policejní, živnostenské a politické.

Období od panování Marie Terezie do roku 1918

K jisté modernizaci veřejné správy dochází za panování Marie Terezie a Josefa II. Rozhodující bylo zavedení nové kategorizace měst, zřízení nových orgánů řízení města a omezení pravomoci městského soudnictví. Správní orgány měst byly zapojeny do jednotné soustavy úřadů a byly řízeny z hlavního města Vídně.

V roce 1806 byl vydán dvorský dekret č. 758 Sb. zák. soudních (platil i po roce 1945), který stanovil, že státní úředníci nemohou být nikdy obžalováni před civilním soudem pro své úřední jednání. Tímto dekretem byla tedy potvrzena doposud prosazovaná zásada vyloučení osobní odpovědnost úředníků za jejich úřední jednání, o byť i jen částečné odpovědnosti státu se zatím nedalo hovořit vůbec.

Další významné změny nastaly v důsledku období tzv. vídeňského povstání v březnu 1848. Výsledkem tohoto revolučního období bylo zavedení ústavnosti (duben 1848, tzv. Pillersdorffova ústava). Tato ústava prohlašovala jako nezadatelná (do jisté míry samosprávná) práva obce svobodnou volbu zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správu vlastního jmění, výkon místní policie atp. Tyto principy převzala později i tzv. Stadionova ústava. V tomto období byla rovněž zavedena nová organizace orgánů státní správy.²

V březnu 1849 byla vyhlášena oktrojovaná ústava (tzv. Stadionova), která vyšla z koncepce jednotného státního území a zakotvila Rakousku dědičnou monarchii v čele s císařem. Ten měl vykonávat zákonodárnou moc spolu s dvoukomorovým říšským sněmem.³ Výkonná moc příslušela jen císaři, který ji vykonával prostřednictvím ministrů. Říšská rada měla funkci poradního orgánu císaře, kterou sám jmenoval. Moc soudní vykonávaly soudy, přičemž soudci byly nesaditelní a neodvolatelní. Ústava zrušila poddanství (zvláštní zákon ze září 1848) a stanovila základní práva a svobody. Pro spory ústavní povahy byl zřízen říšský soud. Ústava rovněž zavedla reformu územní správy (zakotvila novou územní samosprávu) a v této souvislosti bylo vydáno v březnu 1849 obecní zřízení (říšský obecní zákon č. 170/1849 ř.z.), které zavedlo princip svobodné obce jako základu svobodného státu. Především ovšem přineslo obecní zřízení rozlišení působnosti obcí na tzv. působnost přirozenou (dnes hovoříme o působnosti samostatné) a na působnost přenesenou. Další významnou a dodnes prakticky uplatňovanou zásadou bylo, že každá osoba musela patřit do svazku některé obce. Tento koncept obecní samosprávy však nebyl bohužel fakticky realizován.

Císařským rozhodnutím z června 1849 byla vytvořena státní správa na úrovni zemí⁴, krajů a okresů. Postupnými reformami v průběhu 50. a 60. let 19. století byly ovšem kraje a jejich orgány zrušeny (hovoříme o období Bachova absolutismu) a moc se opět centralizovala v rukou panovníka.⁵

Rozhodujícím aktem, který opět podstatně pozměnil organizaci moci ve státě je tzv. říjnový diplom. Tímto dokumentem se panovník zavázal při výkonu své moci ke spolupráci s ostatními orgány ve státě čímž ve své podstatě rezignoval na neomezenou absolutistickou vládu. V únoru 1861 byla vydána s působností

² Jednalo se především o tzv. dikasteria, která nahradila nevyhovující ústřední orgány. Jednalo se o určitá resortní ministerstva jejichž ministry jmenoval panovník, byli odpovědni říšské radě a říšskému sněmu.

³ Jeho horní sněmovna měla být ustavena prostřednictvím zemských sněmů, popř. volena z nejbohatších šlechtických rodů, dolní sněmovna měla být volena.

⁴ Na této úrovni zastupoval panovníka tzv. místodržitel.

⁵ Tzv. silvestrovské císařské patenty.

pro celou monarchii ústava (tzv. Schmerlingova), která zřídila říšské zastupitelstvo (parlament) složené ze sněmovny poslanecké⁶ a sněmovny panské.⁷ Výkonná moc byla však i nadále v rukách císaře. Součástí ústavy byla rovněž zemská zřízení (založil říšský obecný zákon č. 18/1862 ř.z.), která zakotvila zemské sněmy a zemské výbory. Po roce 1862⁸ byla vydána obecná zřízení české, moravské a slezské, již s moderním rozdělením působnosti na samostatnou a přenesenou. Došlo tím rovněž ke vzniku samosprávných okresů, jako středního stupně územní samosprávy a k zachování samosprávy místní, které z důvodu absence krajského stupně podléhaly přímo zemskému sněmu.

Další významnou změnou bylo zavedení dualismu monarchie a vydání prosincové ústavy z roku 1867. Státní moc byla rozdělena mezi dva státní celky tj. Rakousko a Uhersko. Spojovala je osoba panovníka, zahraniční politika, obrana a financování těchto činností.⁹

Významným momentem v dějinách státní odpovědnosti, resp. odpovědnosti za úřední jednání byl rok 1867. V tomto roce byl totiž vydán tzv. zákon o ministerské odpovědnosti, dle jehož § 6 se mohly i soukromé osoby soudní cestou domáhat po ministrovi náhrady škody, kterou jim svou úřední činností způsobil, za předpokladu, že ministrovo jednání bylo shledáno soudním dvorem jako nezákonné. Dochází tím k prolomení až do této doby uplatňované zásady neodpovědnosti úředníka za výkon své funkce.

Období od roku 1918 do roku 1948

Rozhodujícím aktem vývoje na území Česka bylo vytvoření samostatného Československého státu v říjnu 1918. Jako první zákon byl přijat tzv. recepční zákon č. 11/1918 Sb., z. a n., o zřízení samostatného státu Československého, jímž byl převzat rakouský a uherský právní řád a tím i právní a správní dualismus. Všechny orgány byly podřízeny Národnímu výboru až do přijetí Prozatímní ústavy (zákon č. 37/1918 Sb. z. a n.). Dle Prozatímní ústavy působily ve státě tři nejvyšší orgány, tj. Národní shromáždění (jednokomorový parlament), prezident republiky¹⁰ a vláda.¹¹

Prozatímní ústavu nahradila v roce 1920 Ústava Československé republiky (zákon č. 121/1920 Sb. z. a n.), která již zakotvila princip (§ 92), že stát ručí za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci.¹² Tímto se započalo

⁶ Byla volena nepřímo prostřednictvím zemských sněmů.

⁷ Byla jmenována císařem především ze šlechty.

⁸ Tj. po vydání rámcového říšského obecního zákona.

⁹ Prosincová ústava byla tvořena samostatnými zákony pojednávajícími o říšském zastupitelstvu, o moci vládní a výkonné, o moci soudcovské a zákonem, který upravoval všeobecná práva státních občanů a zákonem, jenž upravoval problematiku společných záležitostí.

¹⁰ Prezident nebyl odpovědný ze své funkce, volilo jej Národní shromáždění, jeho pravomoci byly omezeny a podmíněny kontrasiřnací příslušného člena vlády.

¹¹ Členy vlády volilo Národní shromáždění.

¹² Stát odpovídal za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci jen tehdy, pokud byla tato jeho odpovědnost (ručení) stanovena zákonem a v rozsahu v něm uvedeném. K tomu i nález NSS ze dne 8.1.1924, č. 22655/23, uvedeno v publikaci Ondruš, R., Přehled vybrané judikatury k odpovědnosti státu za škodu

s odklonem od koncepce osobní odpovědnosti úředníka ke koncepci odpovědnosti státu. Zákonodárnou moc představovalo dvoukomorové Národní shromáždění složené z Poslanecké sněmovny a Senátu. V čele státu stál prezident republiky, volený na společné schůzi obou sněmoven Národního shromáždění. Prezident nebyl z výkonu své funkce odpovědný, parlament jej nemohl odvolat. Úkony prezidenta vyžadovaly kontrasignaci odpovědného člena vlády. Státní moc byla především svěřena vládě, která byla odpovědná Poslanecké sněmovně. Moc soudní vykonávaly soudy.¹³ Zásadním zákonem v oblasti organizace státní správy byl zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů. Župní úřady podléhaly organizačně ministerstvu vnitra. Tento zákon byl projevem tendence opustit dvojkolejnost veřejné správy, což byl pozůstatek období monarchie, avšak nebyl v českých zemích nikdy realizován. Proto byl v roce 1927 schválen zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy. Účinnosti nabyl v roce 1928. Podle tohoto zákona byla republika rozdělena na země a okresy, přičemž v zemích byla správa vykonávána zemskými úřady a na úrovni okresů vykonávaly správu okresní úřady. Významným kontrolním úřadem státní moci (především moci výkonné) byl Nejvyšší účetní kontrolní úřad.¹⁴

Od října 1938 dochází v Československu k potlačení demokratických principů. Jedním z projevů této tendence bylo i přijetí ústavního zákona č. 330/1938 Sb., zmocňovací zákon, kterým získal prezident republiky právo vydávat dekrety s mocí ústavy, vláda pak právo nahrazovat svými nařízeními zákony, a to po dobu dvou let. Tímto byla potlačena zásada parlamentní republiky. V únoru 1939 se nařízením zřídila funkce obecního tajemníka, čímž se ve své podstatě měla omezit moc zastupitelstev, a to jak v oblasti přenesené působnosti tak i v oblasti působnosti samostatné. Nástupem protektorátu Čech a Moravy (15. 3. 1939) se stalo naše území součástí Říše. Češi měli status protektorátních příslušníků (Němci byly říšští občané). Protektorátu byla sice formálně přiznaná autonomie, tato ovšem musela být vykonávána v souladu se zájmy Německa. V tomto období mizí fakticky demokracie na našem území, moc převzal velitel říšské armády. Na komunální úrovni nahradili němečtí komisaři starosty obcí, zemská zastupitelstva byla rozpuštěna v květnu 1939. Obecní samospráva byla do konce války zcela zničena a nahrazena úřednickou správou.

Po skončení druhé světové války bylo potřeba znovu nastolit demokracii a vytvořit fungující správní orgány. K obnovení účinnosti ústavy Československého státu došlo tzv. ústavní restitucí, tj. na základě čl. I. úst. Dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku. Další dekrety, které se týkaly moci ve státě, byl např. dekret č. 3/1945

k 16.2.2003, zdroj ASPI: LIT20323CZ. Stát tedy měl odpovídat pouze v těch případech, kdy mu to jednotlivé zákony uložily. Žádný takový zákon však v reálu vydán nebyl, proto ani nemohl stát odpovídat.

¹³ Soudní soustava byla poměrně složitá, sestávala z několika druhů soudů (ústavní, volební, Nejvyšší správní soud, civilní soudy, mimořádné civilní soudy, státní soud, vojenské soudy).

¹⁴ Jeho úkolem bylo dohlížet na státní hospodářství, státní jmění a státní dluh republiky.

Uř. věst. čsl. o výkonu moci zákonodárné v přechodném období¹⁵ nebo dekret č. 18/1944 Uř. věst. čsl. o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. V tomto období byla rovněž vydána dvě vládní nařízení, tj. nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů¹⁶ a nařízení č. 46/1945 Sb., které se týkalo Prahy, jako hlavního města.¹⁷ Organizace státu byla nadále založena na dělení na země, okresy a obce a dále na rozlišení státní správy a samosprávy. Prozatímní státní zřízení Československé republiky bylo ukončeno jmenováním československé vlády Národní fronty. Vzájemné vztahy mezi orgány československými a slovenskými vymezily tzv. pražské dohody. Slovenská národní rada byla nositelkou státní moci na území Slovenska. Bylo stanoveno, co náleží do společné pravomoci a co do pravomoci SNR.

Období od roku 1948 do 1989

V únoru 1948 nastává státní převrat a v jeho důsledku byla vydána nová ústava (ústava 9. května). Ústava formálně provedla rozdělení pravomoci a působnosti orgánů státu a ve vztazích mezi parlamentem, prezidentem a vládou vycházela ze zásad parlamentarismu, mocenským centrem však bylo politbyro KSČ, které fungovalo mimo ústavní strukturu. Dle ústavy byla nejvyšším orgánem výkonné moci vláda, která byla odpovědná Národnímu shromáždění. Tato ústava nepočítala se samosprávou. Státní moc (výkonná) byla na nejširší úrovni vykonávána národními výbory (obce, kraje, okresy), které nebyly demokraticky kontrolovány. Na základě této ústavy bylo vydáno nové krajské zřízení, a to zákonem č. 280/1948 Sb. Tímto zákonem byly zrušeny země, zůstaly pouze kraje a okresy, přičemž krajské národní výbory byly podřízeny přímo vládě. V důsledku nárůstu významu národních výborů a především ústřední státní ideologie byl v březnu 1954 schválen nový zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech, který vnitřní strukturu reorganizoval. Národní výbor byl definován jako místní orgán státní moci pracujícího lidu a nejširší organizace pracujících. Další legislativní změna institutu národního výboru proběhla v roce 1960 a 1982 (zavedení tzv. střediskové obce¹⁸). Je potřeba zdůraznit, že národní výbory působily jako státní orgány, tzn. nejednalo se o orgány samosprávy.

Významným mezníkem ve vývoji veřejné správy je taktéž vydání Ústavy Československé socialistické republiky v červenci roku 1960, která zakotvila vedoucí úlohu KSČ ve společnosti, omezila pravomoci prezidenta republiky i působnost Slovenské národní rady. Ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci byly zavedeny dvojí nejvyšší orgány státu, federální a

¹⁵ Prezident si dekretální pravomoc podržel až do ustavení Prozatímního národního shromáždění v říjnu 1945. Dekrety navrhovala vláda a příslušela jí kontrasignace.

¹⁶ Zde bylo zakotveno vytvoření místních, okresních a zemských výborů. Orgány národních výborů byly: plénum, rada, předseda a komise. Plénum tvořili všichni členové národního výboru a rozhodovalo o nejdůležitějších otázkách. Výkonným (rozhodovacím) orgánem byla rada národního výboru. Komise připravovala podklady pro jednání. Národní výbor zastupoval navenek jeho předseda.

¹⁷ Zde působil Ústřední národní výbor a obvodní rada.

¹⁸ V rámci střediskové obce působil místní národní výbor s rozšířenou působností.

národní. Česká socialistická republika i Slovenská socialistická republika byly prohlášeny za dvě rovnoprávné části státu a zakotvilo se dvoukomorové Federální shromáždění (moc zákonodárná). Vedle vlády federální koexistovaly vlády republikové. Zákonodárnou pravomoc v republikách vykonávaly Česká národní rada a Slovenská národní rada. Ústavně byl upraven ústavní soud, ovšem nikdy nebyl reálně ustaven.

Z hlediska odpovědnosti státu za škodu byla stěžejní 60. léta, kdy došlo ke schválení nového Občanského zákoníku z roku 1964 (č. 40/1964 Sb.), který ve svém § 426 stanovil, že státní orgány nebo orgán,¹⁹ na který přešly úkoly státního orgánu, odpovídají též za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle úpravy obsažené ve zvláštních předpisech. Za škodu způsobenou jinak než nezákonným rozhodnutím se aplikovaly obecné předpisy občanského zákoníku (§ 421). V roce 1969 byl potom přijat zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Tento zákon platil až do roku 1998, kdy nabyt účinnosti nový zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Období od roku 1989 do současnosti

Po pádu komunistického režimu v Československu v listopadu 1989 proběhla demokratizace státu, která musela najít svůj odraz rovněž v organizaci státní moci a správy. Prvním ústavním zákonem po roce 1989 byl ústavní zákon č. 135/1989 Sb., kterým se z textu ústavy vypustil článek o vedoucí úloze KSČ. Počaly rovněž reformy veřejné správy, kde hlavním cílem a snahou bylo odstranění centralizace moci a znovuzavedení samosprávy. K tomu došlo na nejvyšší úrovni ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., jímž byly zavedeny základní principy fungování samosprávy. V roce 1990 vznikla Česká a Slovenská federativní republika. Došlo ke zrušení národních výborů a ke vzniku obecních úřadů.²⁰ Zákonem č. 425/1990 Sb. byly zavedeny okresní úřady, jako orgány státní správy.

Započaté reformní snahy byly částečně zbržděny v důsledku rozpadu Československé republiky a z části politickou situací po vzniku samostatné České republiky. K rozdělení státu došlo k 1. 1. 1993, kdy vznikly dva samostatné státy český a slovenský. Ústavu budoucí samostatné České republiky schválila Česká národní rada v prosinci 1992 a byla vydána pod číslem 1/1993 Sb. Na jejím základě vykonává zákonodárnou moc dvoukomorový parlament složený z Poslanecké sněmovny²¹ a Senátu. Parlament představuje moc zákonodárnou. Moc výkonnou má ve svých rukách vláda, prezident, ale i správní úřady. Soudní moc je svěřena samostatným nezávislým orgánům, soudům.

¹⁹ Je zde promítnuta koncepce právního osamostatnění státních orgánů, neodpídal tedy stát jako takový.

²⁰ Detailní úpravu činnosti obce a jejích orgánů zakotvil zákon č. 367/1990 Sb., o obcích

²¹ Poslanecká sněmovna vznikla z poslanců ČNR.

Po vzniku samostatné České republiky bylo zřízeno ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČR, 14 vyšších územních samosprávných celků. Dále následovaly zákony č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze a zákon č. 147/2000 Sb. o okresních úřadech atd. Byl zaveden jednotný model veřejné správy, tzn. že krajský úřad (stejně jako na úrovni obcí) vykonával úkoly samosprávy a současně i přenesenou působnost v oblasti státní správy.²²

V roce 2001 pokračovaly novelizace zákonů v oblasti veřejné správy, např. zákon o hlavním městě Praze, o obcích, o krajích atd. V roce 2002 ukončily svou činnost v důsledku těchto novelizací okresní úřady.

Veřejná správa (moc výkonná) má v současné době legislativně zakotven svůj rámec, avšak i nadále probíhají snahy o její reformu, především z důvodů její vyšší efektivity.²³

Z hlediska odpovědnosti státu je významným mezníkem rok 1991, kdy byla vyhlášena Listina základních práv a svobod²⁴ (dále jen LPS), která zakotvuje právo každého na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, přičemž podmínky a podrobnosti upravuje samostatný zákon (čl. 36 odst. 3, 4). Toto právo zahrnuje i právo na odškodnění za omezení osobní svobody v rozporu s ust. čl. 5 EÚLP.

Z uvedeného velmi stručného přehledu vývoje státu a jeho organizace na našem území je zřejmé, že otázka právní odpovědnosti veřejné moci úzce souvisí s demokratizací státu a jeho moci (tedy jejím rozdělením a legitimací). Dokonce ani demokratické formální zakotvení této odpovědnosti neznamenal vždy automaticky její skutečnou realizaci. Jak bude zřejmé i z dalšího textu, k úspěšnému uplatňování nároků z odpovědnosti veřejné moci ze strany poškozených v širším měřítku dochází především v posledních několika málo letech.

II. Stát a jeho funkce, pojem veřejné moci a její výkon, kontrola veřejné moci

1) Funkce státu

Veřejná moc tvoří spolu se státním územím a státním obyvatelstvem základní znaky státu. Pro zpracování problematiky odpovědnosti nositele veřejné moci

²² Jednalo se o tzv. první fázi reformy veřejné správy.

²³ K tomuto tématu např. Analýza veřejné správy České republiky (souhrnná zpráva) ze září 1998 uveřejněná na internetu pod <http://www.nvf.cz/archiv/versprava/analyza>

²⁴ Aktuálně se jedná o Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky.

(státu) je třeba si vyjasnit otázku funkcí a účelu státu, a to funkce státu primárně z hlediska společenského.²⁵

Státy byly vytvořeny proto, aby umožnily prosadit a sledovat zájmy určité skupiny (společnosti), která existenci státu legitimovala. Stát především garantuje stanovení pravidel ve společnosti, jejich zachovávání a vynucování (tj. existenci řádu ve společnosti), jakož i určité další činnosti vykonávané ve veřejném zájmu (např. zdravotní, monetární, sociální aj.). Stát má dále funkci ochrannou (vnitřní, vnější), zajišťuje tedy veřejný pořádek a bezpečnost svých občanů a jejich majetku, státní bezpečnost a územní celistvost a prosazuje ve vnějších vztazích státní zájmy. Soudobý moderní demokratický stát však již nemá na rozdíl od státu totalitního ambici být zároveň suverénem v každé oblasti ať už např. hospodářsko-organizační či kulturně-výchovné²⁶ a proto řadu jeho (již podrobně konkretizovaných) funkcí plní i nestátní subjekty, tedy subjekty samosprávné či soukromoprávní (např. při zabezpečování osobní bezpečnosti, zdravotní péče apod.), přičemž stát si však zachovává určité kontrolní mechanismy, čímž si ponechává svůj vliv na chod věcí.

Stát, jak bylo uvedeno výše, tedy představuje určitou institucionalizovanou autoritu, která je ve vnějších vztazích zásadně suverénní. Na stranu druhou v současném moderním světě se státy nemohou absolutně izolovat a často se dobrovolně podřizují pravidlům mezinárodního práva veřejného. Vývoj v této oblasti jde však neustále kupředu (svět se i za přispění nových technologií neustále propojuje ekonomicky i technologicky) a dnes je již zcela běžné, že státy svou autoritu a suverenitu smluvně podřizují nadnárodním organizacím (dokonce i jejich soudní pravomoci, což je z hlediska odpovědnosti státu významným prvkem). Jednoznačným příkladem je členství České republiky v Evropské unii, kdy se stát dobrovolně podřizuje autoritě orgánů jiného institucionalizovaného nadnárodního uskupení.

V důsledku vývoje se v moderních státech prosadilo pojetí státu jako služby lidu. Moderní stát by měl poskytovat veřejné služby právě v tom rozsahu, který je obecně považován za nezbytný a účelný.²⁷ Stát (veřejná moc) má tedy především chránit prostor, v němž se může realizovat osobní svoboda (člověk, jeho integrita, soukromí, majetek, myšlení apod.), avšak současně nesmí do tohoto prostoru z jakýchkoli důvodů zasahovat (pokud to legislativou není uznáno jako možnost) a současně by měl vytvářet legislativní prostor pro realizaci uznané přirozené sféry svobody (např. úpravou smluvního práva, dědického práva, ochranou osobních dat apod.).²⁸

Právě z hlediska výše uvedených funkcí státu by se měla hodnotit i otázka odpovědnosti veřejné moci vůči jeho občanům (jednotlivcům), neboť stát má

²⁵ Na fungování státu je možné nahlížet i z jiných východisek, např. teleologické, popisné, hodnotící aj.

²⁶ Stuna, S., Švestka, J., Proč a kdy je stát právní osobou, jakož i o právní osobě vůbec, *Právní rozhledy* 14/2007, str. 499 a násl.

²⁷ Analýza veřejné správy České republiky (souhrnná zpráva) ze září 1998 uveřejněná na internetu pod <http://www.nvf.cz/archiv/versprava/analiza>, str. 4.

²⁸ Klíma, K., *Ustavní právo, Bohemia Iuris Kapitál a.s.* 1997, str. 69

plnit všechny shora uvedené funkce, z důvodu, že je k tomu povinen (zpravidla vázán právními normami) vůči těm, kteří jeho existenci legitimovali (občané). Z tohoto důvodu by rovněž nemělo rozhodovat, zda k selhání státu došlo v oblasti moci výkonné, soudní nebo zákonodárné.

2) Pojem veřejné moci a její výkon

Jak již bylo výše zmíněno, s problematikou státu úzce souvisí státní (veřejná) moc, která je jeho pojmovým znakem. Pojem veřejné moci není v našem zákonodárství blíže definován. Ve své podstatě se jedná o společenskou autoritu, jež má být schopna prosadit určité (státní) zájmy (a to zpravidla i proti vůli jednotlivců, popř. skupin) a k tomuto účelu je zpravidla institucionalizovaná. V demokratických státech by měla směřovat ve prospěch většinového zájmu obyvatelstva tak, aby se stala službou tzv. občanské společnosti.²⁹ Veřejná moc, která je odvozena od všeobecného konsensu obyvatelstva, chrání individuální práva obyvatel, a to dokonce i ve vztahu k sobě samé a dále počítá s pravidelným potvrzováním své legitimacy volbami, je mocí demokratickou (na rozdíl od mocí autoritářských, diktátorských nebo jinak totalitních).³⁰ Formálním základem veřejné moci je v systému kontinentálního práva zpravidla ústava.

Veřejnou mocí se tedy rozumí především státní moc (je její součástí), která je v České republice vykonávána dle článku 2 Ústavy prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (k tomu článek 2 odst. 3 Ústavy). Jednotlivé moci představují organizovaný systém institucí nadaných mocenskými oprávněními. Pro případy uplatňování (výkonu) veřejné (státní) moci jsou tedy stanovena striktní ústavní pravidla, která jsou zpravidla dále rozvedena příslušnými zákony. Stát, popř. další subjekty pověřené výkonem veřejné moci, však při plnění svých úkolů nejednají vždy autoritativně (vrchnostensky). Proto i mj. z hlediska odpovědnosti těchto subjektů je stěžejní přesné odlišení jejich jednání vrchnostenského (kdy zpravidla plní stát/samospráva své primární funkce jak je uvedeno v bodě B.,1.) od jednání soukromoprávního, které nevykazuje autoritativní prvky.

Rozlišení obou typů jednání (vrchnostenské, soukromoprávní) je velmi významnou součástí problematiky odpovědnosti veřejné moci. K této otázce existuje rovněž zásadní usnesení Ústavního soudu,³¹ které definuje veřejnou moc (a potažmo tedy i vrchnostenské jednání) jako „*moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně, přičemž subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Veřejnou moc vykonává stát*

²⁹ Klíma, K., Ustavní právo, Bohemia Iuris Kapitál a.s. 1997, str. 34

³⁰ Klíma, K., Ustavní právo, Bohemia Iuris Kapitál a.s. 1997, str. 35

³¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25.11.1993, sp. zn. II. US 75/93 (Sb. ÚS sv. 2., č. 3)

*především prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. Kritériem pro určení, zda i jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci, je skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní mocí vynutitelná, nebo zda může stát do těchto práv a povinností zasahovat.“*³² K plnění svých primárních úkolů (funkcí) používá veřejná moc (stát/samospráva) v právních vztazích zpravidla úřední rozhodnutí. Schéma výkonu veřejné (státní) moci tvoří **přílohu č. 1** k této práci.

Jak již bylo ovšem zmíněno výše, stát může vystupovat v právních vztazích s jinými subjekty rovněž jako rovnocenný účastník (§ 21 ObčZ), tj. jde o situace, kdy stát nemá své nadřazené mocenské (tzv. vrchnostenské) postavení. Stát zde potom nejedná z pozice nositele autoritativně vykonávané svrchované moci a „v důsledku toho se jako ústřední princip ovládající oblast občanskoprávních vztahů prosazuje zásada rovného právního postavení jejich subjektů, tedy jak fyzických, tak právnických osob (včetně státu, který má v občanskoprávních vztazích postavení jako kterákoli jiná právnická osoba - § 21 ObčZ).“³³

Základním vodítkem k rozlišení občanskoprávního nebo vrchnostenského jednání státu je především to, jak je tento vztah upraven v konkrétním předpise, tzn. zda z něj přímo vyplývá výkon vrchnostenské moci ze strany státu nebo nikoli. Toto rozlišení, ačkoli se zdá na první pohled velmi jednoduché, může v současné době představovat jistý problém. Je třeba zmínit, že v současné společnosti se často prolínají prvky veřejného a soukromého práva tak, že nelze zcela jednoznačně veškerou činnost té či oné instituce označit pouze za veřejnoprávní nebo za soukromoprávní. Některé instituce mohou podle povahy konkrétní činnosti v určitých vztazích vystupovat jako soukromoprávní subjekt, v jiných jako subjekt veřejnoprávní. Proto je třeba zvážit, o jaký druh konkrétní činnosti té které instituce se jedná.³⁴ Pro posouzení, zda je právní vztah povahy občanskoprávní či nikoli je tedy podstatné, zda v něm orgán veřejné moci vystupuje jako instituce veřejné moci (tj. rozhodující je jeho postavení ve vztahu³⁵), která je zákonem povolána svým rozhodnutím autoritativně založit práva a povinnosti, které z tohoto vztahu po jeho účastníky vyplývají. Závazkové vztahy mezi státem a fyzickou nebo právnickou osobou mohou vzniknout i na základě povinnosti uvedené ve veřejnoprávním předpise, tj. dle § 489 ObčZ na základě jiné skutečnosti, avšak tato skutečnost ještě nemusí automaticky zakládat nerovný vztah obou výše jmenovaných subjektů.³⁶ Ani

³² Více k tomu i usnesení Ústavního soudu ze dne 23.7.1995, sp.zn. II. ÚS 86/95, svazek 3, č. 15, náleží ze dne 1.12.1998, sp.zn. I. ÚS 41/98, svazek 12, č. 147, náleží ze dne 10.11.1998, sp.zn. I. ÚS 229/98, svazek 12, č. 138 a dále i Vojtek, P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – komentář, 2. vydání, Praha: C.H.BECK 2007, str. 17

³³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.6.2005, sp.zn. 33 Odo 622/2005, zdroj Soudní judikatura 9. ročník 2005, č. 137, Judikatura, str. 678

³⁴ K tomu i již zmiňovaný Nález Ústavního soudu ČR z 1.12.1998, sp.zn. I. ÚS 41/98, svazek 12, č. 147

³⁵ Nález ÚS ze dne 7.10.2008, čj. II. ÚS 99/07, zdroj ASPI: JUD142086CZ.

³⁶ K tomu např. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28.6.2005, sp.zn. 33 Odo 622/2005, zdroj Soudní judikatura 9. ročník 2005, č. 137, Judikatura, str. 678, kde se jednalo o orgán státní veterinární správy, který v souladu se

v těchto případech by se tedy o výkon veřejné moci ze strany státu (samosprávného celku) nemuselo jednat automaticky.

Mezi právní vztahy, ve kterých se zpravidla neuplatní vrchnostenská povaha jednání státu, popř. samosprávy (tj. kde se neuplatňuje veřejná moc), jsou vztahy vyplývající z občanskoprávních, tj. rovnoprávních, vztahů. Sem patří např. i odpovědnostní vztahy vyplývající z občanskoprávních (obecných) předpisů (např. objektivní odpovědnost státu za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků dle § 427 a násl. ObčZ apod.).

Podobná je situace i v případě pracovněprávních vztahů, kdy stát vystupuje v pozici zaměstnavatele,³⁷ i když určitá specifika se zde vyskytují. Jedná se především o právní úpravu odpovědnosti v pracovněprávních vztazích zakotvenou v tzv. služebních zákonech (např. zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání), které obsahují zvláštní úpravu zaměstnaneckého (služebního) poměru. I když se v těchto vztazích o výkon veřejné moci nejedná,³⁸ upravují služební zákony zvláštní vztahy, které svým způsobem napomáhají organizaci a fungování státu a proto jsou podřízeny zvláštní právní úpravě.

Judikatura soudů je nápomocná i v dalším okruhu otázek týkajících se toho, co se dále za výkon veřejné moci nepovažuje. Především jde o záležitost majetkové dispozice státu se státním majetkem, kdy takováto dispozice je považována za výraz a důsledek vůle státu, jako vlastníka majetku a spadá tedy proto do sféry mimo výkon veřejné moci.³⁹ Dále dle judikatury soudu⁴⁰ i povolování výjimek, schvalování a udělování předchozího souhlasu s majetkovou dispozicí státu je v souladu s ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupováním v právních vztazích, považováno za soukromoprávní jednání, neboť ve své podstatě jde o součást projevu vůle státu jako vlastníka a zároveň o součást právního úkonu, který ohledně svého majetku stát jako vlastník činí.⁴¹ Stát je proto v této sféře své činnosti kontrolován a případně sankcionován prostřednictvím jiných mechanismů, jako např. pomocí kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu (zákon č. 166/1993 Sb.,

zákonem č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů provedl pro žalovanou prohlídky jatečných zvířat a uplatňoval proti žalobkyni nárok na zaplacení ceny za provedení této služby, jejíž provedení vycházelo ze zmíněného zákona. Nejvyšší soud zde judikoval, že ačkoli je povinnost prohlídek zakotvena v zákoně, nejedná se mezi státem a žalobkyní v tomto případě o vztah s nerovným postavením, nýbrž jedná se o občanskoprávní závazek k úhradě ceny za poskytnutou službu.

³⁷ K problematice státu v pozici zaměstnavatele existuje vcelku bohatá judikatura. Jako příklad z nedávné doby lze uvést např. usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 25.06.2008, sp.zn. Cdo 2215/2007, zdroj internet www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/jednani-statu-a-pravomoc-soudu-55203.html. V tomto rozhodnutí Nejvyšší soud opět potvrdil, že stát, vystupuje-li jako zaměstnavatel, vztahují se na něj právní předpisy obecné povahy (v tomto případě zákoník práce), a to dokonce i v případě, že se jedná o cizí stát na území České republiky (jednalo se o velvyslanectví Polské republiky).

³⁸ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.2.2001, sp. zn. 21 Cdo 1010/2000 (soubor 184/2), kde NS judikoval, že při ukončení služebně-právního vztahu nejde o odpovědnostní vztah veřejnoprávní povahy vyplývající z úředního postupu orgánu státu při výkonu jeho svrchované veřejné moci.

³⁹ Zde např. náleží Ústavního soudu ze dne 3.10.2001, sp. zn. II. ÚS 93/99, publ. ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 24 pod č. 141.

⁴⁰ Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31.1.2007, 25 Cdo 312/2005, zdroj ASPI: JUD38703CZ.

⁴¹ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupováním v právních vztazích, dokonce vylučuje aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. na hospodaření státu (§ 46).

o Nejvyšším kontrolním úřadu, § 3 odst. 1). Obdobně se nepovažuje za výkon veřejné moci rozhodování státu o privatizaci podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby za rozhodování státu jako nositele veřejné moci, ale za rozhodování státu jako vlastníka privatizovaného majetku.⁴² Samostatnou otázkou odpovědnosti státu za výkon veřejné moci představují restituční nároky vzniklé na základě restitučních předpisů.⁴³ Zde totiž stát skutečně jedná v rámci veřejné moci a za své jednání odpovídá, ovšem jejich úprava je speciální⁴⁴ a tedy vylučuje aplikaci jiných norem, které řeší odpovědnost státu (především zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem), a to i v případě, že by jiný právní předpis byl pro ně příznivější. Tyto speciální zákony totiž platí pro uplatňování a uspokojování nároků ve zvláštním vztahu mezi oprávněným a státem a ostatní předpisy (obecné, zvláštní) na ně proto nelze použít. Na druhé straně odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup orgánů státu povolaných k řešení uplatněných restitučních nároků není vyloučena.⁴⁵

Bez zajímavosti není ani otázka, zda mohou nebo nemohou být podřazeny pod výkon veřejné moci tzv. *excesy*, tzn. případy kdyby škodu způsobila osoba, která jednala sice jménem státu (popř. jiného nositele veřejné moci) ale přitom vybočila z právními předpisy stanoveného rámce, který je dán pro činnost daného orgánu veřejné moci. Jedná se především o to, zda toto jednání stát zavazuje a zda se z toho plynoucí odpovědnost státu přičítá. Bude zřejmě záležet na tom, zda má předmětné jednání souvislost se zákonem zakotveným výkonem veřejné moci daného orgánu.

Jistým vodítkem pro posouzení této otázky by mohlo být např. ustanovení § 20 ObčZ, které stanoví, že úkony pracovníků právnické osoby tuto zavazují (přičítají se jí), jen pokud se právní úkon týká jejího předmětu činnosti a jen tehdy, jde-li o překročení, o kterém druhý účastník nemohl vědět. Jednání, které by tedy mělo jistý věcný (účelový) vztah k činnosti dotčeného orgánu by zřejmě mělo být státu přičítáno (a měl by tedy za něj odpovídat).

Dalším vodítkem by mohlo být rovněž analogické použití judikatury soudů,⁴⁶ která řeší obecně problematiku jednání zaměstnanců jménem zaměstnavatele, především otázku kdy jednají při plnění jejich pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s nimi, tj. v našem smyslu v souvislosti s výkonem veřejné moci daného orgánu (časový, věcný, místní vztah k činnosti dotčeného orgánu).⁴⁷

⁴² Vojtek, J., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 18.

⁴³ Především půjde o zákon č. 119/1990 Sb. o soudní rehabilitaci nebo zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích.

⁴⁴ K tomuto tématu např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13.5.2003, 25 Cdo 334/2002, zdroj ASPI: JUD28539CZ.

⁴⁵ Vojtek, J., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 19.

⁴⁶ K problematice posuzování případů způsobení škody vlastním plněním úkolů zaměstnavatele nebo v přímé souvislosti s tímto plněním je stěžejní Stanovisko NS ČSSR ze dne 18.11.1970, sp. zn. Cpj 87/70 (R 55/1971, s. 342-342), jinak rovněž rozsudek NS ze dne 24.2.2003, sp. zn. 21 Cdo 1148/2002 (Soubor 1724/24).

⁴⁷ Vojtek, J., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 20.

Jak již bylo výše uvedeno, připuštěním excesu při činnosti daného orgánu dochází k vyloučení odpovědnosti státu dle zákona č. 82/1998 Sb. a tím i možnosti poškozeného domoci se náhrady škody na státu (územním samosprávném celku) na jeho základě. Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je však kromě jiného také *princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva* (základem je princip presumpce správnosti aktů veřejné moci).⁴⁸ Je důležité rozvážit, nakolik je významné zajistit občanům jistotu jednání a dokumentů veřejné moci, která by ovšem širším připuštěním tzv. excesu ze strany odpovědného úředníka mohla být jistým způsobem narušena. Příkladem je možné uvést situaci, kdy úředník vydá nicotné rozhodnutí (k tomuto bodu více C., II., 1), a), cc) ke konci).

Na stranu druhou nelze nositele veřejné moci činit bezvýjimečně odpovědné za veškeré tj. i excesní jednání jejich úředníků⁴⁹ (pokřivený, nezákonný výkon veřejné moci). V současné době probíhají přípravné práce k novelizaci zákona č. 82/1998 Sb. a rovněž tato otázka (v rozsahu odpovědnosti za nicotné akty) má být do zpracovávané agendy zahrnuta. Zákonodárci by však měli při posuzování důsledků excesu vzít v potaz rovněž to, zda je vzhledem k postavení občana vůči státu při předmětném jednání spravedlivé vyloučit poškozenému možnost domoci se náhrady škody na státě, který představuje zpravidla solventnějšího dlužníka jako jednotlivce (odpovědný úředník). Právní následky shora uvedeného jednání by měly dopadat především na vnitřní vztah státu jako zaměstnavatele a úředníka, jako jeho zaměstnance, nikoli toliko na vztah úředníka (který v očích občana reprezentuje stát) a občana.⁵⁰ *Zde by měla z důvodu zvýšení právní jistoty a důvěry občanů ve veřejnou správu platit poněkud přísnější kritéria pro vyloučení odpovědnosti státu z důvodu excesního jednání jednotlivých osob vykonávajících veřejnou moc než jak jsme tomu zvyklí v běžném (soukromoprávním) vztahu.* Na stranu druhou stát by však zřejmě neměl odpovídat za tzv. trestněprávní excesy, kdy ke škodě dojde v důsledku činnosti osoby, předstírající výkon veřejné správy.⁵¹

Stát může vykonávat veřejnou moc sám (prostřednictvím svých orgánů, zejména úřadů), anebo může vytvořit i jiné subjekty, které jsou mu ve výkonu veřejné moci nápomocny. Jedná se o různé veřejnoprávní korporace (např. obce), nadace, veřejné ústavy, podniky, fondy, popř. i soukromoprávné subjekty, které plní úkoly veřejné správy na základě zákona, v rozsahu svých pravomocí a

⁴⁸ Nález IV. ÚS 150/01, publikováno Soudní rozhledy, příloha Z aktuálních nálezů Ústavního soudu, č. 6/2003, C.H. Beck, str. 73.

⁴⁹ Rozhodující je také zodpovědět si otázku, zda se v takovémto případě jedná o výkon veřejné moci nebo nikoli. Autorka této práce by se přikláněla k názoru, že se o výkon veřejné moci jedná (nezákonný výkon veřejné moci).

⁵⁰ V Německu je situace, kdy úředník jedná mimo rámec stanovený pro výkon veřejné moci, řešena společnou odpovědností jak státu tak dotyčného úředníka. Toto řešení však považuje autorka této práce za překonané.

⁵¹ Ondruš, R., Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné správy, zdroj ASPI: LIT20315CZ.

působností. Problematika výkonu veřejné moci pomocí dalších subjektů s ohledem na zákon č. 82/1998 Sb. bude pojednána dále.

V německé právní praxi vytvořil návod na rozlišení výkonu veřejné moci od soukromoprávního jednání taktéž soud svou judikaturou. Konkrétně se problematikou odpovědnosti veřejné moci (Staatshaftung) zabývá 3. senát Spolkového soudního dvora (Bundesgerichtshof, BGH). Dle jeho stálé judikatury jsou pro zhodnocení výkonu činnosti úředníka jako vykonavatele veřejné moci (v německé právní úpravě se vychází prvotně z osoby jednajícího úředníka – úředník ve funkčním smyslu, k tomu viz dále bod B., II., 2)) rozhodující následující hlediska: 1) zda je cílové jednání úředníka podřaditelné pod vrchnostenskou činnost, 2) v případě, že ano, zda existuje mezi tímto cílovým jednáním a škodným jednáním tak úzká vnější a vnitřní souvislost, že je možné jej právě ještě vidět jako jednání vrchnostenské.⁵² Při tomto posouzení je hlavním faktorem nikoli osoba jednajícího, nýbrž jeho funkce, kterou plní v konkrétním případě a v číh službách (funkční pojetí pojmu „úředník“).

Pro ohraničení vrchnostenských činností se často používá jako hlavní vodítko zvolená právní norma, která je na dané jednání aplikována, ovšem neznamená to, že by za určitých podmínek nemohla být použita soukromoprávní norma aniž by byla vyloučena odpovědnost státu. V tomto smyslu odpovídá stát dle § 839 BGB a čl. 34 GG (Grundgesetzbuch) rovněž např. tehdy, pokud angažuje ministerstvo obrany k lékařské péči o nemocné vojáky lékaře v soukromé praxi. Dle německé judikatury zde nemá žádný vliv to, že vztah mezi ministerstvem a lékařem je ryze soukromoprávní.⁵³ Původně se používala jako kritérium pro rozlišení vrchnostenského jednání u těchto typů subjektů (soukromé osoby) tzv. Werkzeugtheorie, přičemž stěžejní byla volní samostatnost soukromého subjektu, který daný úkol prováděl. Čím více byl vázán pokyny státního orgánu, tím větší byla pravděpodobnost, že soud uzná odpovědnost státu za jeho jednání. Souhrnně je možné říci, že v SRN se vychází především z funkcí, které má stát, popř. jiná veřejnoprávní korporace plnit vůči společnosti (plnění funkcí veřejné správy), a které dovozuje judikatura jak z ústavy, tak i z jednotlivých právních předpisů nebo i z určitého přirozenoprávního pojetí právního státu vůbec. Dalšími pomocnými kritérii jsou např. pozice nadřazenosti ve vztahu, zda je stát výlučným adresátem rozhodných norem atd. K tomuto blíže bod B., II., 2).

Nutno říci, že právní úprava problematiky odpovědnosti státu je v Německu velmi nedostatečná, vychází se proto především z judikatury, která se ovšem v průběhu vývoje samozřejmě mění a uzpůsobuje potřebám společnosti a pojetí funkcí státu, dokonce jde často tak daleko, že svým způsobem nejen dotváří právo, nýbrž jej přímo vytváří. K tomu blíže viz dále bod B., II., 2).

⁵² Rinne, E., Schlick, W., Die Rechtsprechung des BGH zu den öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen, NJW 49/2005, str. 3541 a násl.

⁵³ BGH 29.2.1996 NJW 1996, 2431 pod číslem 1.

Na závěr se dá shrnout, že široké chápání vrchnostenského jednání jako funkčního projevu veřejné moci je ve svém důsledku v podstatě totožné s naším pojetím.

3) **Kontrola veřejné moci v právním státě**

Představy o úloze státu a veřejné moci prodělaly v průběhu historie značný vývoj. Absolutistické způsoby vlády se postupně přetvářely do podob demokratického způsobu vládnutí. Jako jeden z prostředků ochrany vydobyté svobody a rovnosti jednotlivce se ukázal účinný **princip právního státu**. Tento pojem vyjadřuje vztah práva a státu, kdy stát je podřízen právu, tzn. je právem vázán (zásada primátu práva nad státem).⁵⁴ Tato zásada nachází svůj odraz, jak bude níže dále zmíněno, rovněž mj. i v **odpovědnosti nositele veřejné moci**.

V naší právní kultuře se koncept právního státu začíná postupně uplatňovat koncem 19. století. Pojetí právního státu se od této doby dále vyvíjelo. Postulát vázanosti státních orgánů právními normami má základ v ideologiích novověkých revolucí, které se opíraly o princip ústavnosti. Konstitucionalismus směřoval proti neomezené vládě monarchů a znamenal omezení takovéto vlády psanou ústavou, která měla stanovit pravomoci, kompetence i tvorbu nejvyšších státních orgánů a garantovat základní práva občanů.⁵⁵ V současnosti se hovoří o právním státě ve smyslu ústavním.⁵⁶ Ústavním státem se rozumí stát, který za pomoci k tomu stanoveného orgánu (Ústavní soud ČR) poměřuje běžné právní předpisy s ústavním řádem. Vytváří se tím mj. systém ústavních limitů, které mají bránit oslabení parlamentu (jako moci zákonodárné) ve prospěch ostatních dvou mocí ve státě (výkonné a soudní), resp. pomáhá zajistit rovnováhu mocí ve státě.⁵⁷ Moderní koncepce právního státu je založena na několika teoretických postulátech,⁵⁸ tj.: na principu, že dovoleno je vše co není zakázáno, kdy stát musí být schopen zajistit kvalitní právní systém; koncepce právního státu se vzájemně podmiňuje s ideou dělby moci; přednost ústavních zákonů a zákonů před ostatními druhy právních norem; ve státě existuje mechanismus pro zabezpečení realizace právně zakotvených práv a svobod subjektů (soudy) a koncepce právního státu obsahuje v neposlední řadě systém odpovědnosti. Jednou z podmínek fungování moderního právního státu je také určitá míra byrokratizace státní správy a výkonu státní moci.⁵⁹

Jak již bylo výše zmíněno, pro řádné fungování moderního státu je nezbytné zajistit tzv. rovnováhu mocí ve státě, tak aby ani jedna z nich nezačala převažovat nad druhou, což by mohlo následně vést ke koncentraci veškeré moci v jediných rukou a k následnému narušení demokracie, práv a svobod jednotlivců. Právní systém (jako výsledek moci zákonodárné) proto obsahuje

⁵⁴ K tomu např. Boguszak, J., Čapek, J., Teorie práva, CODEX Bohemia Praha 1997, str. 157 a násl.

⁵⁵ Boguszak, J., Čapek, J., Teorie práva, CODEX Bohemia Praha 1997, str. 161.

⁵⁶ Pavlíček, V. a kol., Ústavní právo a státověda, LINDE Praha a.s. 1998, str. 47.

⁵⁷ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., Ústavní systém České republiky, Prospektrum 1996, str. 201

⁵⁸ Klíma, K., Ústavní právo, Bohemia Iuris Kapitál a.s. 1997, str. 71-72.

⁵⁹ Příbáň, J., Sociologie práva, Sociologické nakladatelství 1996, str. 146.

celou řadu kontrolních mechanismů, které směřují vůči vykonavatelům jednotlivých mocí ve státě. Kontrolní systémy mají za úkol minimalizovat pochybení při výkonu veřejné moci a zamezit tak její zvlí.

Organizačně je možné kontrolu rozdělit na kontrolu vnitřní (obvykle se zaměřuje na věcnou správnost), kterou provádí veřejná správa v rámci svých zpravidla hierarchicky založených kontrolních mechanismů (např. kontrolní pravomoc ministerstva vůči podřízenému orgánu) a na kontrolu vnější (zaměřenou spíše na právní stránku věci), realizovanou jinými vně strukturu stojícími orgány (tím je např. Nejvyšší kontrolní úřad nebo soud).⁶⁰ Významným nástrojem kontroly je rovněž tzv. politická kontrola moci výkonné parlamentem (mj. i schvalováním rozpočtu). Dalším prostředkem kontroly veřejné moci jsou např. stížnosti a petice, dále sem lze zařadit i činnost ombudsmana, jako veřejného ochránce práv jednotlivců.⁶¹ V neposlední řadě je třeba zmínit i kontrolní funkci některých práv občanů vůči státní správě, především se jedná o právo občanů na přístup i informacím.

V moderních demokratických státech se stále více prosazuje jako jeden z kontrolních mechanismů rovněž systém **právní odpovědnosti nositele veřejné moci**. Nositel veřejné moci tak odpovídá za činnost vykonavatelů veřejné moci, i když jak dále uvidíme, zdaleka není tato zásada prosazena v celém svém rozsahu. Odborná veřejnost nejen v České republice vyvíjí tlak především na zákonodárce, aby byl stanoven rámeček pro její co nejširší uplatnění a prosazení. K zavádění tohoto typu odpovědnosti do vnitrostátních právních řádů ve veliké míře přispěla rovněž EU, která rozvinula judikaturou Soudního dvora (neboť odpovědnost členských států nestanoví žádný zakládající dokument) jakési „minimální standardy“ odpovědnosti členských států EU za porušení práva EU. EU tím získala v jistém smyslu účinný nástroj decentralizované kontroly dodržování práva ES ze strany členského státu.⁶²

III. Pojem obecné a právní odpovědnosti

Předpokladem řádného fungování společnosti (státu) je vytvoření pravidel, která bude společenství v daném místě a čase dodržovat, popř. jejich porušování bude potírat k tomu stanovenými mechanismy. Ve společenství (tedy i státním společenství) existuje celá řada pravidel, která jsou jednotlivci obecně uznávána a dodržována. Jedná se např. o pravidla (normy) mravní, etické, technické, náboženské a jiné. Zvláštní význam ovšem mají **pravidla (normy) právní**, jež představují pravidla chování, která jsou ve státě uznávána za právně závazná, jsou obsažena v tzv. pramenech práva, a jejichž zachování je vynutitelné

⁶⁰ K problematice kontroly výkonu veřejné správy např. Hendrych, D., Správní věda, ASPI 2003, str. 135 a násl.

⁶¹ Ombudsman vyřizuje stížnosti občanů, kteří se domnívají, že byly zkráceni na svých právech. Jeho působnost se vztahuje na ministerstva a další jim podřízené celostátní orgány, správní úřady, ČNB, radu pro rozhlasové a televizní vysílání, obecní úřady vykonávající státní správu, policii, armádu, hradní stráž, vězeňskou službu, veřejné zdravotní pojišťovny, orgány státní správy soudů.

⁶² Bobek, M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy 12/2008, mimořádný příloha str. 2.

veřejnou mocí.⁶³ Veřejná moc zde tedy funguje jako jeden z garantů zachování práva (řádu) ve státě.⁶⁴ Obsahem právní normy je tedy jinými slovy zakotvení určité právní povinnosti spočívající v závazku k určitému chování (jednání, zdržení se jednání). Tím, že jsou tyto právní normy dodržovány se chrání a zajišťují hodnoty společnosti a potažmo i práva a svobody jednotlivců. Naopak porušení povinnosti narušuje právními normami zajišťovanou právní jistotu jednotlivců i zájmy celé společnosti.

V teoretické literatuře se rozumí porušením povinnosti stav, kdy ten kdo byl k něčemu povinen se choval tak jak neměl (tzv. komisivní porušení povinnosti) nebo se nezachoval jak měl (tzv. omisivní porušení povinnosti).⁶⁵ Při hodnocení otázky, zda byla právní norma porušena je významným vodítkem rozlišení právních norem na pozitivní a dispozitivní⁶⁶, dále je nutné dbát toho, zda se jedná o normu, která obsahuje jednoznačný (přísný) příkaz k určitému chování anebo zda se jedná o normu jejíž obsahem je pravidlo chování, které umožňuje určité (např. správní) uvážení.⁶⁷

Důsledkem porušení povinnosti je nutnost nést následek svého chování, tj. hovoříme v obecné rovině o odpovědnosti právního subjektu. Problematika **odpovědnosti** je záležitostí velice širokou, která existuje ve společnosti v mnoha rovinách⁶⁸ (např. rovina morální nebo právní) a koresponduje v podstatě s problematikou pravidel, jak je uvedeno výše. Pojetí odpovědnosti v nejrůznějších etapách historického vývoje světových dějin je odrazem určitého pohledu na svět, resp. převažujícího světonázoru v daném místě a čase. Je vystavena na existenci, dodržování a porušování pravidel ve společnosti, přičemž se může jednat o pravidla v nejširším slova smyslu, nikoli jen a pouze o pravidla právní. Naopak v běžném životě jistě převažují pravidla etická či morální.

Předmětem této práce je ovšem **právní odpovědnost**, která nastupuje v okamžiku, kdy dojde ze strany právního subjektu k porušení výlučně právního pravidla (právní normy), tzn. k určitému sociálně deviantnímu chování, které je společností kvalifikovaně potíráno. Zásady a následky porušení právního pravidla (tj. úprava odpovědnosti) musí být tedy právně zakotveny. Právní odpovědnosti se rozumí především legální negativní následek, který právo předvídá pro porušitele právní normy. Právní následky porušení povinnosti mohou být různého druhu, jejich cíl je ovšem společný a to, že směřují k tomu, aby k porušování povinností nedocházelo. Shora popsáním mechanismem, tj. za

⁶³ Boguszak, J., Čapek, J., Teorie práva, CODEX Bohemia Praha 1997, str. 18.

⁶⁴ Veřejná moc, tedy v tomto smyslu stát, není jedinou zárukou zachování práva. Existují i jiné prostředky např. společenské konvence, náboženské přesvědčení apod., které mohou být mnohdy pro subjekty práva účinnější motivací.

⁶⁵ Boguszak, J., Čapek, J., Teorie práva, CODEX Bohemia Praha 1997, str. 18.

⁶⁶ Toto rozlišení je charakteristické především pro oblast práva soukromého.

⁶⁷ Příkladem přísné normy je např. ustanovení § 8 ObčZ, naopak příkladem normy umožňující uvážení je ustanovení § 3 odst. 1 ObchZ.

⁶⁸ Stejně jako v případě povinností, i zde rozlišujeme odpovědnost podle toho v jaké oblasti společenského života nastala.

porušení právního pravidla přijde zpravidla negativní následek, se sleduje trojí cíl. V první řadě má odradit právní subjekty od porušování pravidel, které společnost chrání právními normami (funkce prevenční), dále sleduje nápravu stavu vyvolaného porušením právní povinnosti (funkce reparační) a v neposlední řadě má defamující charakter a má sloužit k potrestání právního subjektu, který se protiprávního jednání dopustil (funkce represivní).⁶⁹ V naší právní kultuře se zatím neprosadila v široké míře⁷⁰ sankční funkce odpovědnosti,⁷¹ resp. především se jedná o otázku náhrady škody, jak je tomu např. v anglosaských zemích, i když nový občanský zákoník v jistém smyslu takovéto ustanovení obsahuje. Jedná se o § 2772, který zakotvuje právo poškozeného žádat zvýšenou náhradu škody, byla-li škoda způsobena úmyslně, lstí, pohružky apod. Co se však týká studií evropského soukromého práva tak ani PETL⁷² ani Návrh společného referenčního rámce (DFCR)⁷³ se sankční náhradou škody nepočítá.

Shora uvedené zásady se uplatní na všechny právní subjekty, ani nositel veřejné moci by neměl být výjimkou. Na stranu druhou je třeba přiznat, že zvláštní povaha nositele veřejné moci může vyžadovat jistá specifika úpravy podmínek jeho jednání a vzniku odpovědnosti.

Odpovědnost státu (obecněji nositele veřejné moci) má několik rovin. Hlavní druhy odpovědnosti by bylo možné identifikovat jako odpovědnost morální, politickou, právní (jako odpovědnost stanovena právními předpisy za výkon úkolů státních orgánů) a disciplinární (jako zvláštní druh odpovědnosti zaměstnance veřejné správy, založená na dodržení pravidel výkonu státní správy a etiky tohoto výkonu).⁷⁴

Obecně se v podmínkách právního státu uplatňuje zásada, že každý může činit to, co právní norma nezakazuje. V případě státu, jako právního subjektu, je tomu ovšem jinak. Stát může na rozdíl od jiných právních subjektů konat pouze to, co mu právní normy umožní. V případě státu nastupuje odpovědnost tehdy, pokud stát porušil povinnosti dané mu ze zákona nebo tyto povinnosti překročil nebo překročil pravomoc vyplývající pro něho ze zákona. Jeho zvláštní režim vyplývá mj. především z té skutečnosti, že pro moderní stát je typická monopolizace sankčního potenciálu a disponuje tedy jako jediný donucovacími prostředky⁷⁵, včetně ozbrojených složek. Stát tedy svými orgány právní řád sám tvoří a zároveň dohlíží na jeho dodržování a prosazování (donucení). V této

⁶⁹ Knappová, M., Švestka, J., a kol., Občanské právo hmotné, Svazek I. Aspi 2002, str. 224.

⁷⁰ V určité míře existuje např. u odpovědnosti za porušení práv průmyslových v důsledku existence evropské směrnice č. 48/04, provedeno zákonem č. 221/2006, o vymáhání práv z průmyslového vlastnictví.

⁷¹ K tomuto tématu např. Vlasák, M., Sankční náhrada škody na pozadí mezinárodní konference, Právní rozhledy 24/2008, str. 922 a násl.

⁷² Principles of European Tort Law, zdroj např. www.egtl.org.

⁷³ Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Jedná se o návrh společného referenčního rámce. Základní principy mimozávazkové civilněprávní odpovědnosti publikovala tato skupina pod označením PEL Liab. Dam.

⁷⁴ Klíma, K., Ustavní právo, Bohemia Iuris Kapitál a.s. 1997, str. 72–73.

⁷⁵ K tomuto tématu např. Urbanová, M., Systémy sociální kontroly a právo, Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň 2006, str. 75 a násl.

souvislosti vystupuje proto do popředí otázka kontroly výkonu veřejné moci (k problematice kontroly viz bod I.,B.3.) a jako významný prvek této kontroly se ukazuje rovněž systém odpovědnosti veřejné moci vůči jednotlivcům.

Z hlediska legislativně technického provedení odpovědnosti za výkon veřejné moci (zpracované v této práci) bychom mohli rozlišovat následující čtyři hlavní typy právních konstrukcí:⁷⁶

- 1) *odpovědnost úředníka*, která byla (poté co se vůbec prosadila) zpravidla neomezená a je v současné době již překonaná (viz bod I. A.); její hlavní nevýhody jsou ty, že poškozený nemá dostatečně solventního dlužníka a plná odpovědnost úředníka neprospívá efektivitě jeho práce. Není zde ani zohledněn ten fakt, že daného úředníka vzal do svých služeb právě stát, popř. jiný nositel veřejné moci (jeho zodpovědnost z důvodu výběru zaměstnance) ani kontrolní funkce vůči nositeli veřejné moci ze strany občanů tím není jednoznačně realizovaná, neboť odpovědnost je přenesena na osobu odlišnou od tohoto nositele.
- 2) *odpovědnost státu*, kdy stát odpovídá přímo a výlučně za své jednání realizované úřady a jinými subjekty, což je model uplatňovaný v České republice. Výhodou je solventnost dlužníka a zároveň jistá kontrola nositele veřejné moci ze strany jednotlivců. Pro naplnění uvedených předností je však důležitý státem přiznaný rozsah jeho odpovědnosti.
- 3) odpovědnost za úřední jednání, kdy odpovědnost leží primárně na osobě jednajícím úředníka a teprve následně (*derivativně*) je jeho *odpovědnost přenesena na stát*, což je model, který je aktuální v Německu a představuje zastaralý model odůvodněný jen tradicí vycházející z původní koncepce odpovědného úředníka. Z důvodu uplatňování odpovědnosti přes osobu úředníka je založen tento koncept odpovědnosti na zavinění, což ještě více komplikuje situaci pro poškozeného. Jedná se o model legislativně technicky zbytečně složitý a jednoznačně překonaný. V Německu probíhají již několik let snahy o reformu směrem k typu odpovědnosti uvedené pod bodem 2.
- 4) *kumulativní odpovědnost úředníka a státu*, kteří odpovídají samostatně vedle sebe. Toto je model, který by byl nejpříznivější pro poškozeného, ovšem vykazuje nevýhody obdobné nevýhodám modelu uvedeného pod bodem 1. V Německu se tato právní konstrukce odpovědnosti používá pro případy soukromoprávního jednání úředníků, kdy stát odpovídá vedle úředníka a jeho možnosti regresního postihu jsou ke všemu omezeny pouze na případy, kdy úředník jednal úmyslně nebo s hrubou nedbalostí. V České republice existuje tato situace (pravděpodobně z důvodu nepřesnosti zákonodárce) u exekutora (viz bod C., II., b)) v případě, že tento jednal při výkonu státní správy.

⁷⁶ Uvedený přehled vychází z publikace Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage 1999, str. 626.

Na závěr tohoto malého exkurzu je třeba uvést, že oblast náhrady škody v ČR vychází z tzv. nauky o soukromoprávních titulech⁷⁷, což znamená, že nárok na náhradu škody je zpravidla pokládán za nárok soukromoprávní, bez ohledu na to, zda vznikl z právního poměru soukromoprávního nebo veřejnoprávního a o tomto nároku zpravidla rozhoduje (civilní) soud.⁷⁸

B. ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ MOCI A JEJÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA

I. Právní úprava v České republice

V současnosti již není zpochybňována zásada, že veřejná moc má nést následky za jednání svých orgánů, které způsobí zásah do subjektivního práva třetího. V průběhu historického vývoje došlo tedy obecně k prosazení koncepce odpovědnosti státu (popř. jiného nositele veřejné moci) na úkor původní koncepce osobní (plné, neomezené) odpovědnosti úředníka (blíže viz bod A. I.). Nejdůležitější důvody vedoucí k prosazení této koncepce jsou především: poskytnutí poškozenému solventního dlužníka, snaha zajistit efektivitu práce úředníka, která by mohla být jeho plnou osobní odpovědností částečně brzděna a zavedení dalšího nástroje kontroly výkonu veřejné moci.

S rozvojem demokracie dochází k rozšiřování samosprávy a s tím ruku v ruce taktéž k zakotvení odpovědnosti jejích orgánů. Tato otázka bude pojednána později (bod D.) a v následujícím textu bude proveden především rozbor problematiky odpovědnosti státu. Nicméně v zásadě se dá níže uvedené použít analogicky i na problematiku samosprávy.

V problematice odpovědnosti státu je potřeba lišit především dvě situace. První představuje případ vzniku škody v důsledku nezákonného zásahu do subjektivního práva občana a druhou situaci reprezentuje případ, kdy vznikne občanovi škoda v důsledku zákonného zásahu státu do jeho subjektivních práv, včetně situace, kdy je občan ze zákona nucen poskytnout státu součinnost ve veřejném zájmu; tento druhý případ však není předmětem této práce a proto bude zmíněn jen okrajově. K zákonnému zásahu do subjektivních práv jiných právních subjektů (fyzických a právnických osob) může docházet jen na základě zákona a z důvodů veřejného zájmu, přičemž po tomto zásahu stát poskytuje přiměřenou náhradu (např. v případě vyvlastnění nebo jiné omezení práv, kupř. u případů nouze, kdy musí vlastník ve veřejném zájmu strpět jistá omezení svých práv).

V případě, že vznikne škoda jednotlivci v důsledku nezákonného zásahu veřejné moci do jeho subjektivního práva, může se tento poškozený domáhat náhrady škody. Toto právo na náhradu škody je v případě České republiky zakotveno v LPS. Podle LPS má každý právo na náhradu škody způsobené mu

⁷⁷ Kobík, J. Taranda, P., Z historie náhrady škody způsobené veřejnou mocí, zdroj ASPI: LIT28618CZ.

⁷⁸ Základem je ustanovení § 1338 obecného zákoníku občanského z roku 1811, jenž platil na našem území až do počátku padesátých let minulého století.

nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, další podmínky a podrobnosti upravuje zákon (čl. 36 odst. 3, 4). Dle judikatury soudů se z ustanovení LPS vyvozuje, že povinnost k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci nevyplývá automaticky přímo z čl. 4 a 36 LPS, nýbrž je dána pouze při splnění podmínek odpovědnosti stanovených příslušným zákonem.⁷⁹ Zde je třeba poznamenat, že v německé soudní praxi (blíže bod B.II.) se naopak vychází z názoru, že jakékoli právo, které je zakotveno v ústavním pořádku je automaticky živé, a to i při nedostatku prováděcích (zákonných) předpisů a soudy mohou podmínky vzniku odpovědnosti samy dovodit (a také to činí), což platí stejně tak pro nároky z těchto práv plynoucích.⁸⁰ Pokud jde o Českou republiku, tak co se týká konkrétních nároků vzniklých v případě splnění předpokladů odpovědnosti, přicházejí v úvahu pouze nároky upravené v zákoně. Soud tedy nemůže konstituovat další nároky nad rámec zákonné úpravy.⁸¹

Ustanovení LPS jsou blíže provedeny především zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který je pojímán v tomto smyslu jako předpis obecný. Některé zákony ovšem zakotvují vlastní úpravu odpovědnosti státu jako nositele veřejné moci a v těchto situacích mohou nastávat výkladové potíže. Tyto zvláštní úpravy potom samozřejmě obsahují i samostatné právní nároky poškozeného, které se nemusí shodovat s nároky zakotvenými v zákoně č. 82/1998 Sb.

Příkladem je kupř. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, který nezakládá nárok na přiměřené zadostiučinění na rozdíl od úpravy v zákoně č. 82/1998 Sb., ale na stranu druhou umožňuje v případech zvláštního zřetele hodných poskytnout jednorázové mimořádné odškodnění nad rámec, který připouští v případech újmy na zdraví občanský zákoník. To ve svém důsledku znamená, že zde existují *odlišné režimy pro odškodnění nezákonného výkonu veřejné moci*.

Další problém vyvstává např. při aplikaci zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, který zakotvuje odpovědnost státu a jeho povinnost k náhradě škody v případě, kdy je škoda způsobena třetí osobě ozbrojenými

⁷⁹ Usnesení NS ČR ze dne 18.08.2005, sp.zn. 25 Cdo 1158/2004 (Soubor 3722/33). Zde je však třeba zdůraznit, že tato obecná zásada neplatí v případě neoprávněného omezení osobní svobody, neboť zde se uplatní náleží ÚS sp.zn. I. ÚS 85/04, kdy ÚS judikoval, že v těchto situacích vyplývá nárok na odškodnění materiální škody i nemateriální újmy přímo z čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a to bez ohledu na to, zda v okamžiku vzniku nároku domácí právní řád nárok na nemateriální újmu specificky upravoval. To tedy znamená, že v uvedeném případě náleží poškozenému jak náhrada škody tak nemateriální újmy i kdyby k rozhodné události došlo před 27.4.2006. Přímo z ústavního pořádku dovozuje odpovědnost rovněž Ondruš, R., Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné správy, zdroj ASPI: LIT20315CZ. Taktéž náleží ÚS sp. zn. I. ÚS 245/98, na rozdíl od NS vychází rovněž z názoru, že je třeba podříditi výklad zákona o odpovědnosti za škodu článku 36 odst. 3 LPS, který stanoví odpovědnost státu za způsobené škody generelně (tj. odpovědnost za všechny orgány státu a jejich činnost).

⁸⁰ Toto je jistě velkorysejší pojetí ústavou zaručených práv občanů ovšem nese to s sebou jistou kazuitu a tudíž i nepřehlednost.

⁸¹ Rozsudek NS ČR ze dne 18.10.2006, sp.zn. 25 Cdo 2632/2005 (Soubor C 4643).

silami při plnění jejích úkolů. Pro tyto vztahy platí dle výslovné úpravy subsidiárně občanský zákoník (§ 43), ovšem na zákon č. 82/1998 Sb. výslovný odkaz chybí.

Zvláštní úpravu obsahuje rovněž zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a mnoho jiných právních předpisů, což může vést k nejrůznějším rozporům a nejasnostem výkladovým i aplikačním.

S účinností od 1.1.2008 byla dále do občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) včleněna ustanovení § 425-246b, která zčásti upravují i odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu vzniklou fyzické osobě při poskytování součinnosti některým složkám či záchranným sborům. Zde se vychází z předpokladu, že škoda vznikla v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy.

Dá se říci, že obecně platí zásada odpovědnosti státu i pro případy, kdy je způsobena škoda subjektu, který sice není zaměstnancem orgánů státní správy, ale napomáhal výkonu státní správy a v této souvislosti utrpěl škodu. Stát v těchto případech odpovídá dokonce i za škodu, kterou v souvislosti s takovou pomocí tato osoba způsobila třetímu subjektu (např. § 45 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon). Rovněž tato problematika je zpravidla upravena vždy v jednotlivých zvláštních zákonech upravujících danou oblast veřejné správy.

Právní řád České republiky *pro řešení otázek odpovědnosti veřejné moci nemá tedy komplexní jednotně systematicky ucelenou úpravu*, nýbrž na konkrétní otázky je vždy třeba hledat odpověď v jednotlivých právních předpisech, zpravidla se jedná o zvláštní právní úpravu odpovědnosti na jednotlivých úsecích státní správy (např. § 95 zákona č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky, nebo § 17 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě apod.).

Odpovědnost státu za škodu přitom vzniká zpravidla bez ohledu na způsob jejího vzniku a bez ohledu na zavinění. Na druhou stranu v některých případech zákony výslovně stanoví, že za určité škodlivé následky svých opatření, které stát podniká ve veřejném zájmu, neodpovídá,⁸² popřípadě může sám převzít povinnost nahradit škodu způsobenou někým jiným (jestliže to stanoví zákon).⁸³

Vyčlenění úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci z občanského zákoníku je zřejmě mj. i důsledkem toho, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká nikoli ze soukromoprávního, nýbrž z veřejnoprávního vztahu⁸⁴ a vyžaduje vzhledem ke svému specifickému odpovědnému subjektu

⁸² Např. je vyloučena odpovědnost státu za škodu vzniklou v souvislosti s přijetím opatření k ochraně před dovozem, vývozem a zpětným vývozem zboží porušující některá práva duševního vlastnictví (§ 30 zákona č. 191/1999 Sb.) nebo za škodu vzniklou opatřením souvisejícím s regulací vývozu a dovozu výrobků (§ 79 zákona č. 62/2000 Sb.).

⁸³ Např. zákon č. 482/2002 Sb. (cizí ozbrojené síly by způsobily škodu na našem území třetí osobě).

⁸⁴ Kobík, J., Taranda, P., Uplatňování nároku na náhradu škody způsobené v daňovém řízení a některé další zákonitosti, Daňový expert č. 3, r. 2006, str. 2, zdroj ASPI: LIT26118CZ.

(viz bod A. III.) zvláštní právní režim.⁸⁵ Odpovědnostní právní vztah je již ovšem vztahem soukromoprávním.

Z celkového pohledu není vyčleňování této problematiky z občanského zákoníku špatným řešením, ale v zájmu komplexnosti a přehlednosti právní úpravy by bylo vhodné věnovat této problematice samostatný právní předpis, který by zakotvil obecnou odpovědnostní klauzuli za protiprávní výkon veřejné moci v širším smyslu (tj. včetně problematiky prostého plnění úkolů veřejné správy) a obsahoval by dále nezbytné výjimky a omezení, které s problematikou odpovědnosti státu (nebo i dalších nositelů veřejné moci) jsou nezbytně spojeny. K tomu dále viz bod H.).

II. Právní úprava odpovědnosti za protiprávní výkon státní moci ve Spolkové republice Německo⁸⁶

1) Historický exkurs do německé právní tradice odpovědnosti státní moci

Německo patří mezi země s dlouhou právní tradicí a s tradicionalistickým až dá se říci konzervativním přístupem k právní úpravě, která je často z tohoto důvodu zbytečně komplikovaná mj. i vysokou mírou kazuistiky. I dnešní právní úprava v SRN často vychází z dřívějších právních zásad a často ponechává v platnosti stará právní pravidla. To na jednu stranu značně přispívá k právní jistotě adresátů právních norem, nicméně často to způsobuje i jistou zkostnatělost právního řádu, který se někdy zbytečně komplikovaně vypořádává s novými společenskými zájmy. Z tohoto důvodu je prospěšné pro lepší pochopení německé právní úpravy státní odpovědnosti (Staatshaftungsrecht) připomenout si v krátkosti její zásadní právní východiska.

Prvotně upravil odpovědnost za výkon veřejné moci na území Německa v roce 1794 pruský obecní zemský zákon (Preussisches Allgemeines Landrecht), jehož principy⁸⁷ platí v Německu dodnes.⁸⁸ Nicméně tento zákon byl stejně jako podobné zákony té doby (mj. i na území českých zemí, rok 1867, zákon o ministerské odpovědnosti, viz více bod A., I.) vystaven na osobní odpovědnosti úředníka. Prosazovala se tzv. mandátní teorie, tzn. že úředník měl mandát od státu jednat v souladu se zákonem a jednání v rozporu se zákonem bylo tedy přičítáno nikoli státu, nýbrž jemu k zodpovědnosti. Úředník potom odpovídal dle obecných předpisů. Tento model převzal později rovněž nový

⁸⁵ Např. v Německu však je obecná odpovědnostní klauzule za výkon veřejné moci zakotvena v občanském zákoníku, nikoli ve zvláštním předpise.

⁸⁶ Tato problematika byla zpracována na základě následujících odborných literárních pramenů: Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, C.H.Beck 1999, Thiele, Alexander, Staatshaftungsrecht, 1. Auflage, Niederle Media 2007, Baldus/Grzeszick/Wienhues, Staatshaftungsrecht, 2. Auflage, C.F. Müller 2007, Hemmer/Wüst, Staatshaftungsrecht, 2. Auflage, Juristisches Repetitorium hemmer 2007, Juristische Repetitorium Friedrichs, Staatshaftungsrecht, 16. Auflage, Wenzel, Binder & Dr. Beathalter GbR 2004.

⁸⁷ Např. povinnost státu nahradit občanovi škodu, v případě, že byl proveden zákonný zásah do jeho práva ve veřejném zájmu. Na základě judikatury BGH byl nárok na náhradu rozšířen i na zásahy do nemajetkové sféry občana.

⁸⁸ Thiele, A., Staatshaftungsrecht, Niederle Media, 1. Auflage 2007, str. 11.

německý občanský zákoník z roku 1900 (dále jen BGB). Vzhledem k tomu, že tato úprava již neodpovídala modernímu pojetí odpovědnosti právního státu, bylo na úrovni nejvyšší rozhodnuto, že stát převezme sám odpovědnost za úřední jednání. Tehdejší říšský zákonodárce neměl však kompetenci uzákonit pro všechny spolkové země právní úpravu odpovědnosti celého státu, a proto byla tato věc svěřena jednotlivým spolkovým zemím, které tak učinily (každá země měla tedy svou vlastní úpravu). Na ústavní celoněmecké úrovni zavedla pravidlo státní odpovědnosti za vrchnostenské jednání později Výmarská ústava (článek 131), a toto bylo dále převzato německou ústavou (článek 34).⁸⁹

V současné době tedy již platí plná i když zprostředkovaná (nepřímá, odvozená), odpovědnost státu za škody způsobené výkonem veřejné moci s možností regresního postihu proti jednajícímu úředníkovi.

Významným legislativním pokusem o ucelenou úpravu odpovědnosti státu za škodu vzniklou výkonem veřejné moci představuje zákon z roku 1981,⁹⁰ který byl vydán Spolkovým sněmem. Zákon zakotvoval odpovědnost státu za protiprávní jednání svých orgánů (§ 1), ovšem odpovědnost a z toho plynoucí nároky byly vázány na zaviněné (presumované) jednání státních orgánů, důkazní povinnost byla nicméně přenesena na stát a byla mu dána možnost vyvinění (§ 2 odst. 1 věta druhá). V tomto směru představovaly výjimku případy nezákonného zásahu státu do základních práv občana a škoda vzniklá v důsledku selhání technických zařízení, jakými jsou např. zařízení na zpracování dat nebo semaforey apod. (§ 2), kde stát odpovídal bez ohledu na zavinění (na stranu druhou byla zde omezena náhrada škody pouze na skutečnou škodu, nehradil se však již ušlý zisk a nemateriální újma). Zákon rovněž vylučoval přímou odpovědnost státu za protiústavní zákony (§ 5 odst. 2). V případě, že státní orgán jednal soukromoprávně, potom se měly uplatnit obecné předpisy o odpovědnosti. Zákon dokonce podřizoval určitou agendu, která by jinak mohla být vyřízena jak formou veřejnoprávní, tak i formou soukromoprávní, pod soukromoprávní odpovědnostní systém, a to i tehdy byla-li zvolena veřejnoprávní varianta řešení. K této agendě měly patřit např. služební jízdy nebo přeprava osob a zboží realizovaná veřejnými dopravci (jako např. Bundesbahn nebo Bundespost), zajištění dodávek elektřiny, vody nebo plynu. Poškozený měl nárok na náhradu škody v penězích (§ 2) nebo odstraněním závadného stavu (§ 3).

Zákon vycházel z jednotné základní odpovědnostní klauzule, která byla uvedena v § 1. Zněla následovně: „*Poruší-li veřejná moc veřejnoprávní povinnost, kterou je povinována vůči třetí osobě, odpovídá její nositel (nositel veřejné moci) této třetí osobě za z toho vzniklou škodu dle ustanovení tohoto zákona.*“⁹¹ Na stranu druhou §§ 2 a 3 obsahovaly však přeci jenom jisté modifikace shora uvedené

⁸⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ze dne 23.5.1949 (BGBl. S. 1).

⁹⁰ BGBl. I. S. 533 (Bundesgesetzblatt).

⁹¹ „Verletzt die öffentliche Gewalt eine Pflicht des öffentlichen Rechts, die ihr einem anderen gegenüber obliegt, so haftet ihr Träger dem anderen für den daraus entstehenden Schaden nach diesem Gesetz.“

generální odpovědnostní klauzule (viz výše). Zákon dále zakotvoval rovněž jistá omezení odpovědnosti státu, a to především z důvodu spoluzavinění poškozeného, z důvodu nepodání opravných prostředků, dále byl zachován tzv. Richterspruchprivileg (tzn. stát odpovídal jen v případě protiprávního rozhodnutí soudu, kdy soudce se dopustil tímto rozhodnutím trestného činu), omezení platilo pro pochybení zákonodárce ohledně zákonů (nikoli však u nařízení nebo stanov vydaných ve formě právního předpisu), kdy odpovědnost zákonodárce musela být v konkrétním zákoně přímo připuštěna.⁹² Zákon stanovil rovněž lhůtu pro zánik nároků, a to subjektivní tříletou a objektivní třicetiletou (§ 13). Zákon převzal rovněž pro Německo tradiční omezení odpovědnosti některých subjektů, jako např. omezení odpovědnosti spolkové pošty (Bundespost), notářů nebo pro oblast daní apod. Předvídáno bylo rovněž jisté omezení pro odpovědnost vůči cizincům, ovšem toto mělo být vybudováno na principu vzájemnosti.

Stát v tomto návrhu tedy na rozdíl od současné německé právní úpravy odpovídal přímo a výlučně poškozenému, úředník naopak neměl v odpovědnostním vztahu k poškozenému vůbec figurovat. Stát měl ale možnost postihu (regres) vůči němu, za předpokladu, že úředník jednal úmyslně nebo v hrubé nedbalosti. Tento regres platil jak pro případy veřejnoprávního tak i pro případy soukromoprávního jednání úředníka (§ 43).

Výše uvedený zákon o odpovědnosti veřejné moci byl však zrušen Spolkovým ústavním soudem (Bundesverfassungsgericht), neboť Spolkový sněm neměl zmocnění k vydání takového předpisu.⁹³

2) Aktuální právní úprava odpovědnosti státu za výkon veřejné moci v SRN

Právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při protiprávním výkonu státní moci (tzv. Staatshaftung) ve Spolkové republice Německo vychází co do legislativně-technického provedení z tradičního pojetí osobní odpovědnosti úředníka (důvody viz výše bod B., II. 1)), která je ovšem ústavou převedena zprostředkovaně na stát. Takže obdobně jako u nás je odpovědnost státu zakotvena v ústavě Spolkové republiky Německo (čl. 34)⁹⁴ a dále provedena zákonem, konkrétně je obecná odpovědnostní klauzule zakotvena v § 839 BGB (Bürgerliches Gesetzbuch)⁹⁵. V SRN zatím neexistuje samostatná právní úprava odpovědnosti státu, jak je tomu např. u nás v případě zákona č. 82/1998 Sb.

Generální odpovědnostní klauzule zní následovně: *„Poruší-li úředník úmyslně nebo z nedbalosti úřední povinnost, kterou má vůči třetí osobě (tzv. Drittwirkung), je povinen nahradit takto vzniklou škodu této třetí osobě (osobní odpovědnost úředníka). Pokud je úředníku přičítána odpovědnost za nedbalostní*

⁹² Zde si nelze nezpomenout na naši ústavu z roku 1920, která dá se říci podobně vycházela z principu, že stát odpovídá v těch případech kdy to konkrétní zákon připustí.

⁹³ Thiele, A., Staatshaftungsrecht, Niederle Media, 1. Auflage 2007, str. 13.

⁹⁴ V České republice je odpovědnost státu zakotvena na ústavní úrovni v čl. 36 odst. 2, 3 LPS.

⁹⁵ Německý občanský zákoník, nebo-li Bürgerliches Gesetzbuch, BGBI. I. S. 42, ber. S. 2909 und BGBI. I. S. 738.

zavinění, může být vzat k odpovědnosti jen za předpokladu, že třetí osoba se nemůže domoci náhrady škody jinak (tzv. subsidiární klauzule).“ Odpovědnost je dále převzata státem dle článku 34 Ústavy SRN a to následovně: „Poruší-li někdo povinnost při výkonu svěřeného veřejného úřadu, kterou je povinen plnit vůči třetímu, potom odpovídá za toto jednání stát nebo korporace, v jejichž je službách. U úmyslného jednání nebo u hrubé nedbalosti je zachováno právo na regres. Nárok na náhradu škody a nárok na regres nemůže být vyloučen.“

Hned na úvod je třeba zmínit tu skutečnost, že vzhledem k tomu, že Německo je spolkovou zemí, bude při uplatňování odpovědnosti za výkon veřejné moci třeba vždy pečlivě zkoumat, který z nositelů veřejné moci (tedy zda jednotlivá země spolku, nebo spolkový stát) bude tím odpovědným subjektem. Na tuto otázku je třeba hledat odpověď především v právních předpisech, které upravují působnost spolkového státu a jednotlivých spolkových zemí (resp. těm zůstává to, co nepřenesly na spolkový stát). Je to situace v podstatě obdobná, jaká byla v bývalé České a Slovenské federativní republice, kdy odpovědným subjektem mohla být jak federativní republika, tak i obě samostatné země, tj. Česká republika a Slovenská republika. V případě, že bude odpovědným subjektem některá ze zemí spolku, potom by se postupovalo dle obecných ustanovení BGB pouze tehdy, pokud by tato země neměla samostatnou, speciální právní úpravu odpovědnosti za výkon veřejné moci, jak tomu je kupř. v Brandenbursku.

Tak jako v našem právním řádu i v Německu se uznávají různé nároky občanů směřující vůči státu v závislosti na tom, na základě jakého důvodu došlo ke vzniku újmy (především zda škoda vznikla jako důsledek zákonného⁹⁶ nebo nezákonného zásahu státu). Jednotlivé právní nároky se zakládají na judikatuře, zvykovém právu a částečně rovněž na zákonné popř. ústavní úpravě. Německá právní praxe dovozuje nároky občana plynoucí ze zásahů státu do jeho sféry základních práv již skutečně přímo z Ústavy SRN, kdy se vychází z článku 20 odst. 3, který zakotvuje princip právního státu a čl. 20 odst. 4, jež zakotvuje právo občana na odpor proti každému, kdo porušuje ústavou zakotvený řád. Základním právem občana je tedy dle německé odborné veřejnosti ústavní právo na obranu proti neoprávněným zásahům státu do jeho sféry práv a v případě, že samotná obrana nedokáže odvrátit vznik škody, náleží mu rovněž právo na její náhradu, popř. na odstranění závadného stavu.⁹⁷

V tomto bodě se projevuje zásadní odchylka od naší právní kultury, neboť v naší právní praxi (a především v judikatuře) se vychází z toho, že jednotlivec může uplatňovat pouze ty nároky, které mu umožní psaná legislativa⁹⁸ a povinnost

⁹⁶ Např. nárok na odškodnění za vyvlastnění (Entschädigungsanspruch).

⁹⁷ Thiele, A., Staatshaftungsrecht, Niederle Media, 1. Auflage 2007, str. 16.

⁹⁸ K tomu např. i rozsudek NS ze dne 18.10.2006, sp.zn. 25 Cdo 2632/2005, kde bylo mj. řečeno, že kromě nároků upravených v zákonech o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci nemůže soud konstituovat další nároky. Toto však tak úplně neplatí pro oblast omezení osobní svobody a z toho plynoucího nároku na přiměřené zadostiučinění, kde ÚS vyslovil názor, že tento nárok vzniká poškozenému přímo z ustanovení čl. 36 LPS, a to tedy i tehdy, pokud jeho případ spadá do období platnosti původní právní úpravy zákona č. 58/1969 Sb., který tento nárok nezakotvoval.

státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci nevyplývá přímo z čl. 36 LPS, nýbrž je dána pouze při splnění podmínek odpovědnosti stanovených zákonem č. 82/1998 Sb.⁹⁹

Jak již bylo výše uvedeno, německá konstrukce odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci třetímu subjektu je především z důvodu historické návaznosti na pruský obecný zemský zákon vybudována na osobě úředníka jednajícího při výkonu svého úřadu. Tato osobní odpovědnost je ovšem článkem 34 GG přenesena na stát, který má občanům poskytnout lepší záruky pro náhradu vzniklých škod. Na místo úředníka je tedy ústavou postaven odpovědný stát, který tím odpovídá jaksi zprostředkovaně, odvozeně. V našem právním řádu se naopak apriori vychází přímo z jednání státu, jako bezprostředně odpovědného subjektu, který jedná prostřednictvím svých úřadů (organizačních složek státu) nebo jiných vykonavatelů.

Německá odpovědnostní klauzule (§ 839 BGB, čl. 34 GG) je koncipována velice široce (ve srovnání se zákonem č. 82/1998 Sb.), neboť zakotvuje nejen odpovědnost státu a samosprávných celků za výkon samostatné působnosti (ve vztahu k zákonu č. 82/1998 Sb.), nýbrž i odpovědnost dalších veřejnoprávních korporací za jejich „samostatnou působnost“ (např. profesní samospráva¹⁰⁰), jakož i odpovědnost za úkony osob, které jednaly na základě pokynů úředníka jako pomoc při výkonu úřední činnosti (tzv. prosté plnění úkolů veřejné správy, dle německé terminologie „schlichte öffentliche Handlung“), popř. na základě smlouvy (vyplývá však především z judikatury¹⁰¹). Rovněž u nás stát za jednání těchto osob odpovídá,¹⁰² ale právní úprava této odpovědnosti je zakotvena mimo zákon č. 82/1998 Sb. V Německu se pod ustanovení § 839 BGB podřazuje jednání veškerých veřejnoprávních právnických osob, jako jsou ústavy, nadace apod., tzn. nikoli jen jednání veřejnoprávních korporací v úzkém smyslu.

Zákon č. 82/1998 Sb. vychází obecně ze zásady, že za jednání v přenesené působnosti odpovídá stát i v případě, že výkon veřejné správy byl realizován např. územním samosprávným celkem. Na první pohled by se mohlo zdát, že v SRN je tato otázka pojímána poněkud odlišně, když čl. 34 GG stanovuje odpovědnostní subjekt za úředníkovu jednání dle toho, v čích službách tento působí (tedy prakticky by měl odpovídat ten u koho je úředník zaměstnán). Judikatura BGH však dovodila v podstatě totožné pravidlo, jaké vyplývá ze zákona č. 82/1998 Sb.,¹⁰³ tedy odpovědným je ten nositel veřejné moci, který úředníka předmětným jednáním, při kterém došlo ke vzniku škody, pověřil což nemusí být nezbytně ten, který jej zaměstnává.

⁹⁹ Usnesení NS ze dne 18.08.2005, sp.zn. 25 Cdo 1158/2004.

¹⁰⁰ Např. v rozsudku BGH z 22.2:2001, DVBl 2001, str. 811, odpovídala komora řemeslníků za chybný odborný posudek.

¹⁰¹ Především judikatura k věci odtahu automobilů soukromými firmami, se kterými uzavírají příslušné úřady smlouvy. K tomu blíže např. Pietzcker, J., Rechtsprechungsbericht zur Staatshaftung, Archiv des öffentlichen Rechts, Band 132, Mohr Siebeck 2007, str. 395 a násl.

¹⁰² Např. zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, § 17.

¹⁰³ K tomu např. Rinne, E., Schlick, W., Die Rechtsprechung des BGH zu den öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen, NJW 49/2005, str. 3542.

Odpovědnost za nezákonný výkon veřejné moci nastupuje dle německé právní úpravy tehdy, jsou-li kumulativně splněny **následující předpoklady**: 1) pověřená osoba jedná s vrchnostenskou mocí (nikoli soukromoprávně), 2) porušení povinnosti, jež chrání subjektivní právo třetí osoby, 3) zavinění, 4) vznik škody, 5) vztah kauzality a 6) neexistuje důvod vylučující odpovědnost.

K bodu 1)

Německá právní teorie rozumí tzv. pověřenou osobou nikoli jen úředníka v užším smyslu, nýbrž i zaměstnance a pracovníky ve veřejných službách¹⁰⁴, dále osoby jež mají zvláštní veřejnoprávní poměr (jako např. ministr), popř. členové obecní rady, poslanci, ale i osoby soukromé, které jsou dlouhodobě nebo i jednorázově pověřeny určitým vrchnostenským úkolem (např. osoba vykonávající dozor nad statikou budovy, kapitán letadla, osoba pověřená policií odtahem aut apod.).

Pojem “úředník“ je tedy v souladu s čl. 34 Ústavy SRN třeba vykládat ve smyslu funkčním, tzn. jedná se o osobu (jakoukoli „jemand“), která vykonává úřední činnost.¹⁰⁵ Tímto pojetím je ustanovení dostatečně obecné a umožňuje pod něj podřadit jednání veškerých osob (fyzických i právnických ovšem nikoli úřadů ve smyslu institucionálním) vykonávajících veřejnou moc. Odpovědným subjektem mohou být jak stát, spolkové země, obce nebo i nadace, ústavy apod. Dle čl. 34 německé spolkové ústavy odpovídá za jednání úřednické osoby ten nositel veřejné moci, v jehož službách je jednáající osoba (tj. zjednodušeně kdo jej zaměstnává). Toto ustanovení způsobuje problémy v situacích, kdy jeden úředník (úřad) zaujímá dvojí postavení (koná úkoly pro dva nositele veřejné moci, tj. především v případech výkonu přenesené působnosti i působnosti vlastní) a v praxi je to řešeno dle toho čí agendu daný úředník konkrétně v dané chvíli (kdy došlo k porušení úřední povinnosti) vykonával.¹⁰⁶

Pokud se jedná o osoby, které jsou použity jako pomocníci při výkonu veřejné moci, tzn. které jinak nevykonávají úřední činnost, avšak byly úřadem k určitému dílčímu úkolu pověřeny, tak i v tomto případě odpovídá za jejich jednání stát. Tato problematika byla v německé právní teorii i praxi dlouho řešena nejednotně. Až rozsudky Spolkového soudního dvora (BGH) nasměrovaly odpovědnost shora uvedeným směrem. Svá rozhodnutí odůvodnil BGH tím, že není možné připustit, aby se stát zbavoval své odpovědnosti tím, že přenesl určité své úkoly na soukromé osoby.¹⁰⁷

Stejně jako u nás i v Německu se řeší otázka, kdy pověřená osoba jedná vrchnostensky, tj. vykonává veřejnou moc a kdy naopak se jedná o soukromoprávní jednání. Vychází se z několika teorií¹⁰⁸, ovšem ve svém

¹⁰⁴ Rozlišují se úředníci (jejich veřejnoprávní poměr je blíže vymezen tzv. zákonem o úřednících), dále to jsou zaměstnanci a pracovníci ve veřejné službě (soukromoprávní služební poměr).

¹⁰⁵ Thiele, A., Staatshaftungsrecht, Niederle Media, 1. Auflage 2007, str. 20.

¹⁰⁶ BGHZ 53, 217.

¹⁰⁷ Thiele, A., Staatshaftungsrecht, Niederle Media, 1. Auflage 2007, str. 22.

¹⁰⁸ Především tzv. Interessentheorie (zájmová teorie), Subordinationstheorie (subordinanční teorie) a Zuordnungstheorie (teorie adresáta norem, nebo také teorie subjektu).

souhrnu je dle německé praxe rozhodující pro posouzení veřejnoprávního jednání to, zda při tomto jednání je sledován veřejný zájem, zda zde existuje vztah nadřazenosti při jednání a v neposlední řadě, zda jsou normy rozhodující pro dané jednání adresovány přímo státu (tzn. nejsou to všeobecné normy platné pro všechny) pro realizaci jeho mocenských úkolů. U nás je tato otázka řešena mj. judikaturou Nejvyššího soudu (viz bod A. II. 2)), kde hlavním kritériem je taktéž vrchnostenská (nadřazená) pozice nositele veřejné moci a její výkon prostřednictvím orgánů státu (popř. i jiných subjektů).

Určitý problém představuje v Německu rovněž jednání, které nelze opřít o žádný právní předpis (tzv. Realakte), tzn. nedá se proto podřadit pod veřejnoprávní nebo soukromoprávní předpis, což je v Německu jedno z rozhodujících kritérií, jak bylo výše již uvedeno. Jako klasický případ je v německé teoretické literatuře uváděn případ služební jízdy autem. Ovšem i tato otázka již byla zodpovězena judikaturou BGH¹⁰⁹, která vychází především z účelu takového jednání (rozlišovalo by se zde zda bylo služební auto použito k plnění vrchnostenských úkolů nebo nikoli) při zohlednění širších souvislostí případu.

Dále činnost, kterou úřední osoba vykovává, musí být v tzv. vnější i vnitřní souvislosti s výkonem úřadu, tzn. slovy českého soudce¹¹⁰ musí zde být tzv. místní, časový a věcný (vnitřní účelový) vztah činnosti, při níž byla škoda způsobena, k plnění pracovních či služebních úkolů, v tomto případě s těmi, které sledují výkon veřejné moci ze strany příslušného úředníka.

K bodu 2)

Porušením povinnosti se v Německu, pravděpodobně v důsledku pozůstatků osobní odpovědnosti úředníka, nerozumí situace (jak je tomu naopak u nás), kdy stát poruší povinnost ve vztahu k občanovi (vnější vztah), nýbrž když úředník poruší svou povinnost, kterou má vůči státu (vnitřní vztah). To ve svém důsledku znamená, že v Německu se rozlišuje tímto situace, kdy úřední osoba jedná sice protiprávně ve vnějším vztahu, ovšem na základě pokynu nadřízeného orgánu nebo v souladu s předpisy, které jí ukládají povinnost vůči státu. Tato úřední osoba, ačkoli tedy jednala ve vnějším vztahu (vůči občanům) protiprávně, avšak v souladu s pokyny např. nadřízeného, by se nedopustila porušení úřední povinnosti ve smyslu ustanovení § 839 BGB, a tím by měla být teoreticky vyloučena odpovědnost státu.¹¹¹ Tento kontroverzní důsledek se však snaží překonat aktuální judikatura BGH, která se snaží přenést odpovědnost na toho, kdo tyto nesprávné pokyny (předpisy) vydal.¹¹² Jestliže se úřední osoba tedy nedopustila protiprávního „úředního“ jednání, má to pro tuto úřední osobu dopady především ohledně regresu (což v podstatě platí i u nás, kdy tato osoba, pokud jednala na pokyn nadřízeného a pokud se nedopustila trestného činu, není odpovědná a není vůči ní možný regres). Zpravidla se ovšem vychází z toho, že

¹⁰⁹ Např. BGHZ 29, 38.

¹¹⁰ Např. rozsudek NS ze dne 24.2.2003, sp. zn. 21 Cdo 1148/2002 (Soubor 1724/24).

¹¹¹ V tomto smyslu BGH zpočátku i judikoval, např. BGH 21.5.1959, NJW 1959, str. 1629.

¹¹² K tomu Pietzcker, J., Rechtsprechungsbericht zur Staatshaftung, Archiv des öffentlichen Rechts, Band 132 (2007), Mohr Siebeck, str. 415.

protiprávní chování úřední osoby ve vnějším vztahu znamená zároveň i porušení úřední povinnosti, a tedy i odpovědnost příslušného subjektu.

Porušení povinnosti má za následek vznik povinnosti k náhradě škody pouze v případě, že došlo k porušení povinnosti, která měla zároveň chránit subjektivní právo třetí osoby (osoby odlišné od státu). Právě tato otázka, kdy vykazuje porušení úřední povinnosti negativní účinek na práva třetích osob (tzv. Drittrichtung), však vede k neskutečné kazuističnosti a ve svém důsledku i z hlediska německé právní praxe k velmi nepřehledné právní situaci. Někdy je totiž velmi složité dopátrat se toho, zda poškozený byl nebo nebyl skutečným adresátem dané normy, a zda skutečně chránila jeho subjektivní právo.

K bodu 3)

Na rozdíl od naší právní úpravy je odpovědnost za výkon veřejné moci vybudována v Německu na principu zavinění. To znamená, že předpokladem nároku na náhradu škody je zaviněné (úmyslné nebo nedbalostní) jednání úřední osoby. Ovšem jako vše v Německu i toto pravidlo má výjimky založené judikaturou BGH¹¹³, která dovodila, že stát odpovídá i bez zavinění úředníka za škodu vzniklou osobě tím, že úřad nebyl schopen zajistit dostatek personálu nebo prostředků k výkonu své činnosti apod. Zde je dle autorky této práce nejvíce vidět nepraktičnost a nemodernost této úpravy, kdy německé soudy samy vidí, že odpovědnost státu založená na zavinění je již překonanou záležitostí a snaží se svou judikaturou tento předpoklad vzniku odpovědnosti obcházet, hovoří se o tzv. objektivizaci zavinění, tedy v podstatě rozšíří odpovědnost státu i na situace, kdy dojde ke škodě bez ohledu na zavinění úřední osoby.

Zavinění upravuje § 276 odst. 2 BGB a je založeno na principu tzv. průměrného úředníka. Tzn. rozhodující jsou znalosti a schopnosti průměrného úředníka, jež jsou nezbytné pro vedení toho kterého úřadu z obecného hlediska. Pokud úřední osoba nejedná v souladu s tímto předpokladem, dopustí se zaviněného protiprávního jednání. V konkrétním případě tedy stačí důkaz o tom, že protiprávní jednání daného úředníka z objektivního hlediska neodpovídá povinné míře pečlivosti nezbytné pro výkon úřadu. Zavinění není presumováno a poškozený jej prokazuje, což značně ztěžuje jeho postavení.

K bodu 4)

Zkráceně se dá vyjádřit německé pojetí škody jako nedobrovolná ztráta právem chráněných statků. Škodou se rozumí jak škoda materiální tak i nemateriální (např. náhrada za bolest). Hradí se rovněž ušlý zisk (toto je ovšem založeno na judikatuře)¹¹⁴ a tzv. škoda následná (Folgeschaden), což představuje např. náklady na léčbu, tedy existuje vedle škody samotné, jež sama o sobě představuje škodu způsobenou v okamžiku úrazu. U nás se toho rozlišení nepoužívá a škoda „následná“ se považuje za součást jednotně pojímané právně

¹¹³ BGH ze dne 11.1.2007, III ZR 302/05.

¹¹⁴ Musielek, Hans-Joachim, Grundkurs BGB, 6. Auflage, C.H.Beck 1999, str. 374.

relevantní škody (v uvedeném případě jsou náklady na léčení součástí škody na zdraví, § 449 ObčZ).

Náhrada škody v těchto případech je možná výlučně v penězích, ačkoli obecně má v Německu přednost naturální restituce (§ 249 odst. 1 a 2 BGB). U nás pokud jde o způsob náhrady škody platí obecná ustanovení občanského zákoníku. Pokud stát nahradí poškozenému náhradu škody má regresní postih proti jednajícimu úředníkovi. To neplatí v případě, že úředník jednal s nevědomou nedbalostí (*leicht fahrlässig*), kde je regresní nárok státu vyloučen.¹¹⁵

K bodu 5)

Porušení úřední povinnosti musí být příčinou vzniku škody (následek), takže i zde se uplatní nezbytnost příčinné souvislosti.

K bodu 6)

Odpovědnost veřejné moci v případě, že jsou splněny předcházející podmínky, může nastoupit pouze za předpokladu, že neexistují žádné zákonné překážky (výjimky), které nositele veřejné moci odpovědnosti zbavují.

Nejvýznamnější omezení odpovědnosti obsahuje přímo § 839 BGB. Jedná se za a) o **tzv. subsidiární klauzuli**, která zakotvuje v případě nedbalostního jednání úředníka jeho subsidiární odpovědnost (uplatní se chce-li poškozený vymáhat náhradu škody jinak, tj. po jiném spoluodpovědném subjektu např. dle § 823 BGB).¹¹⁶ Jedná se o pravidlo, které je pozůstatkem z dob osobní odpovědnosti úředníka a BGH již ohledně něj judikoval řadu výjimek. Vychází se přitom z názoru, že použití tohoto pravidla by mělo být jen věcí výjimečnou, odůvodněnou okolnostmi případu.¹¹⁷ Tato subsidiární klausele se však plně uplatňuje v případech, kdy úředník odpovídá osobně (tj. kdy stát nepřebírá jeho odpovědnost, např. proto, že je odpovědnost státu vyloučena právním předpisem).

Dále je odpovědnost vyloučena za b) v případech, kdy poškozený nezabrání vzniku škody (úmyslně nebo nedbalostně) **podáním opravných prostředků**. Jedná se o období našeho ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. a stejně jako u nás je tato výjimka odůvodněna určitou mírou spoluzodpovědnosti poškozeného za vznik škody, kdy se jednoznačně upřednostňuje náprava nezákonnosti právní cestou opravných prostředků před následnou nápravou formou finančního vyrovnání se státem. Na rozdíl od naší právní úpravy není však vždy nezbytnou podmínkou pro vznik nároku na náhradu škody vydání

¹¹⁵ Právní úprava regresu je v Německu odlišná v závislosti na tom jaký typ úředníka jednal, tj. v případě že jedná úředník ve službách Spolku nebo samosprávy, platí zde ustanovení tarifní smlouvy pro úředníky ve veřejných službách (*Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst*), v ostatních případech úředníků platí právní úprava tzv. *Beamtenengesetzen* (obdoba našich služebních zákonů).

¹¹⁶ Jako příklad lze uvést situaci, kdy osoba A je vyvedena z restauračního zařízení, a to společně hostinským a policistou a při tomto vyvádění utrpí škodu. Osoba A má nárok na náhradu škody jak proti policistovi tak i proti hostinskému. Uplatní-li nárok vůči hostinskému a ten ji uhradí, nemá hostinský nárok z žádného interního vztahu na náhradu od policisty.

¹¹⁷ Např. BGHZ 91, 48.

rozhodnutí, jímž se předmětné nezákonné rozhodnutí ruší.¹¹⁸ Toto plyne z určité procesní odlišnosti od naší právní úpravy především proto, že soud v Německu řeší otázku porušení nebo neporušení úřední povinnosti (tj. z našeho hlediska nezákonnosti rozhodnutí nebo nesprávnost úředního postupu) v rámci samotného řízení o nároku na náhradu škody (jako předběžnou otázku).

Za c) je vyloučena odpovědnost státu v případech **tzv. Spruchrichterprivileg**. K tomu více bod C. I. 1).

A naposledy za d) je omezena odpovědnost státu v některých dalších **zákonech**. V takových případech (na rozdíl od shora uvedených případů) však zůstává zachována osobní odpovědnost úředníka a je třeba říci, že se jedná pouze o zcela podružné záležitosti, která nemají větší význam. Příkladem takového předpisu je např. zákon o odpovědnosti Říše za své zaměstnance (Gesetz über die Haftung des Reichs für seine Beamten, RBHG), který ve svém § 5 vylučuje odpovědnost spolkového státu za tzv. Gebührenbeamte (osoby vykonávající přenesenou veřejnou moc oprávněně vybírat za svou činnost poplatky). Dopad tohoto omezení je však i z důvodu judikatury BGH velice mizivý, především se to týká osob zeměměřičských inženýrů. Dalším příkladem jsou notáři, jejichž odpovědnost je upravena v § 19 notářského nařízení (Notarielle Ordnung), k tomu více u bodu C. II. 1) b).

Pokud se týče cizinců, umožňuje § 7 RBHG spolkové vládě vydat nařízení, kde bude zakotveno vyloučení odpovědnosti státu vůči cizincům, ovšem nesmí se jednat o cizince s trvalým nebo dlouhodobým pobytem na území SRN nebo o občany EU. Dlužno dodat, že takovéto nařízení zatím nebylo vydáno.

Nárok na náhradu škody se promlčuje v tříleté promlčecí době, která počíná po skončení roku v němž nárok vznikl a v němž se poškozený o svém nároku, jeho důvodech a o původci škody, dozvěděl nebo se dozvědět mohl. K jejímu přerušení dochází uplatněním nároku u příslušného orgánu (§ 204 BGB).

V neposlední řadě je třeba zmínit, že stejně jako u nás nárok dle zákona č. 82/1998 Sb. vylučuje i v Německu ustanovení § 839 BGB jako *lex specialis* nárok dle obecných předpisů o deliktní odpovědnosti. Není ovšem vyloučena možnost uplatnit vedle nároku dle § 839 BGB i další zvláštní nároky, jako např. nárok na odškodnění za zásah obdobný vyvlastnění (kupř. zničení restaurace vojenským opancéřovaným vozem v důsledku nepozornosti vojáka¹¹⁹).

O nárocích z odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodují obecné soudy (čl. 34, § 40 odst. 2 Verwaltungsgerichtsordnung), jedná se v první instanci o zemské soudy (Landesgerichte, dle § 71 odst. 2 Gerichtsverfassungsgesetz).

Jen pro úplnost je potřeba dodat, že stát (korporace) dle německé právní úpravy odpovídá obecně rovněž za soukromoprávní jednání úředních osob, jež způsobí škodu třetí osobě (§§ 823, 31,89 a § 831). Úprava se liší dle toho o jaký typ

¹¹⁸ V Německu se jedná o tzv. Anfechtungsklage, kterou je možné zrušit vydané rozhodnutí.

¹¹⁹ BGH NJW 1964, 104.

úředníka se jedná (tzn. zda úředníka v užším smyslu¹²⁰ nebo o osobu konající službu ve veřejné správě). Úředník v užším smyslu má navíc možnost odkázat poškozeného s jeho nárokem na stát a za předpokladu, že škoda byla způsobena jeho nedbalostním jednáním (nevědomá nedbalost), nevzniká mu vůči státu žádná povinnost k regresní náhradě.

Na závěr je třeba konstatovat, že právní úprava odpovědnosti státu za výkon veřejné moci je v Německu vystavěna velmi silně **především na judikatuře** soudů a autorka této práce se nebojí hovořit o této úpravě jako o faktické úpravě case-law. Zorientovat se v obrovském množství judikatury k tomuto tématu vyžaduje nadlidské úsilí nejen od cizince, který má zájem tuto problematiku nastudovat, ale i pro samotného německého právníka. Z tohoto důvodu se tomuto tématu věnuje v Německu jen úzká skupina odborníků (především soudců III. Senátu BGH), kteří se každoročně pokoušejí v odborném tisku shrnout závěry a vývoj z judikatury předchozího roku.¹²¹ Množství judikatury potom představuje velmi nepřehledné právní prostředí a vcelku se dá shrnout, že Německo jednoznačně zaspalo dobu, co se týče oblasti úpravy odpovědnosti státu za výkon veřejné moci. Rovněž ochota německých soudů akceptovat judikaturu ESD, popř. se dát touto judikaturou ovlivnit, je do značné míry rezervovaná. Nejlépe se tato rezervovanost odráží v oblasti odpovědnosti státu za porušení práva EU, kde (ostatně stejně jako u nás) chybí vnitrostátní právní úprava a nároky, které jsou judikaturou ESD založené stojí jako zvláštní samostatné nároky vedle nároků existujících ve vnitrostátním právu, a zatím nevedou ke změně pojetí této odpovědnosti z vnitrostátního pohledu.

C. ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM NEBO NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM DLE ZÁKONA č. 82/1998 Sb.

Problematika odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je aktuálně upravena zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (dále jen zákon č. 82/1998 Sb.), který nabyl účinnosti dne 15.05.1998 a nahradil dosavadní úpravu obsaženou v zákoně č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním

¹²⁰ Osoby ustanovené do funkce zpravidla jmenováním a jejich poměr je upraven veřejnoprávním předpisem, tj. zákonem o úředním poměru (Beamtengesetz), na rozdíl od ostatních osob ve službách veřejné správy (tzv. Bediensteten), kteří mají soukromoprávně regulovaný služební poměr.

¹²¹ Jedná se o shrnutí: Neuere Entwicklungen im Amts- und Staatshaftungsrecht – Rechtsprechungsüberblick, a tato shrnutí se vydávají vždy jednou ročně např. za rok 2007, 2006, 2005 apod. Uveřejňují se v časopise Monatsschrift für Deutsches Recht (MDR), Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln.

postupem.¹²² Schéma nároků dle zákona č. 82/1998 Sb. tvoří **přílohu č. 2** k této práci.

Zákon č. 82/1998 Sb. byl několikrát novelizován, nejprve zákonem č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, který s účinností od 1. 5. 2001 rozšířil odpovědnost státu i na škodu způsobenou úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu (§ 146). S účinností od 6. 6. 2002 bylo nálezem Ústavního soudu ČR¹²³ zrušeno ustanovení § 31 odst. 3 zákona. Novelizací zákona č. 141/1962 Sb., o trestním řízení soudním provedenou zákonem č. 539/2004 Sb., s účinností od 1.11. 2004, bylo provedeno rovněž doplnění zákona č. 82/1998 Sb., a to tím, že se vymežil případ (§ 9 odst. 2), kdy se náhrada škody za vykonanou vazbu neposkytuje (tzv. předávací vazba). Toto ustanovení souvisí se zavedením institutu předávání osob mezi členskými státy Evropské Unie na základě tzv. evropského zatýkacího rozkazu. Nejrozsáhlejší novela zákona č. 82/1998 Sb. s účinností ke dni 27. 4. 2006 byla provedena zákonem č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 385/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Nejvýznamnější změnu představuje především zavedení institutu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (§ 1 odst. 3, § 31a), dále úpravy odpovědnosti za porušení práva na osobní svobodu s odkazem na článek 8 LPS a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (§ 6a) a stanovení povinnosti předběžného projednání nároku u příslušného ústředního orgánu i při nesprávném úředním postupu (§ 14). Nynější právní úprava nahradila zákon 58/1969 Sb., který vycházel z koncepce státní moci soustředěné výlučně v rukách státu, který byl jediným odpovědným subjektem.

Stát dle aktuálně platné zákonné úpravy odpovídá nejen za škodu, kterou způsobily jeho (státní) orgány (§ 1 odst. 1) při výkonu státní moci, nýbrž odpovídá rovněž za škodu, kterou způsobili jiné právní subjekty při výkonu státní správy, kterou jim stát svěřil v rámci tzv. přenesené působnosti. Vedle státu jako odpovědného subjektu, odpovídají za výkon veřejné moci samostatně (a přímo) rovněž územní samosprávné celky pokud se jedná o oblast jejich samostatné působnosti.

¹²² Zajímavé je, že v Německé demokratické republice byl v tomtéž roce, a to v květnu 1969, rovněž vydán zákon o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Po novelizacích zveřejněn v BGBl. II. S. 889. V současnosti platí tento zákon (v novelizacích) již jen v Brandenbursku, Meklenbursku-Pomofansku a Durynsku jako zemské právo.

¹²³ Nález Ústavního soudu ze dne 30.04.2002, publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 234/2002 Sb. nebo též v ASPI: JUD32475CZ. Ustanovení § 31 odst. 3 bylo zrušeno pro rozpor s LPS, neboť vylučovalo nárok na náhradu škody spočívající toliko v nákladech řízení.

Na tomto místě je třeba zmínit i přechodné ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., tj. § 36, jenž vymezuje situace, které budou spadat do působnosti zákona č. 58/1969 Sb. a ty, na něž se již plně uplatní zákon č. 82/1998 Sb. Jedná-li se o rozhodnutí vydaná před 15.5.1998, použije se dosavadní předpis č. 58/1969 Sb. a na rozhodnutí vydaná po tomto datu se aplikuje zákon č. 82/1998 Sb. U nesprávného úředního postupu (pro nároky z něj plynoucí) je naopak rozhodující vznik škody (nikoli tedy doba realizace úředního postupu), i když samozřejmě pro posouzení správnosti či nesprávnosti úředního postupu budou rozhodující právní předpisy platné v době jeho uskutečňování. Vznikla-li tedy škoda z nesprávného úředního postupu před 15.5.1998, použije se logicky při posuzování případu předpis č. 58/1969 Sb., vznikla-li však škoda po tomto datu, bude aplikován zákon č. 82/1998 Sb. Toto odlišení má svůj význam v situacích, kdy škoda vznikne až následně nějakou dobu po realizaci úředního postupu (např. notář sepsal neplatnou závěť před datem účinnosti nového zákona a dědic nenabyl dědictví v později realizovaném dědickém řízení, jež proběhlo již po tomto datu).

Další zvláštnost, která ohledně účinnosti právního předpisu č. 82/1998 Sb. stojí za zmínku, představuje zakotvení tzv. pravé retroaktivity pro určité případy. Důvodem je to, že podle zákona č. 58/1969 Sb. nebyl poškozený oprávněn žádat náhradu nemajetkové újmy. Aby se tomuto nedostatku v případech, na které by se měl aplikovat předpis č. 58/1969 Sb. zabránilo (a především žalobám u ESLP), obsahuje zákon č. 82/1998 Sb. čl. II. Přechodná ustanovení, kde je zakotvena retroaktivita tohoto zákona pro případy nároků na náhradu nemajetkové újmy (viz k tomu blíže bod C. II. 2. písm. d)).

A. Stát jako (odpovědný) subjekt práva a další subjekty za jejichž činnost stát odpovídá dle § 3 zákona č. 82/1998 Sb.

Pro zodpovězení problematiky odpovědnosti za výkon veřejné moci je potřeba jasně definovat subjekt, který v dané věci jednal (rozhodoval, postupoval) a za své jednání nese tudíž odpovědnost. Tímto odpovědným subjektem bude ve většině případů stát. Stát vystupuje (ve vnitrostátní rovině) buď jako účastník veřejnoprávních vztahů, kde se zpravidla uplatňuje jeho mocenské postavení nebo jako účastník vztahů soukromoprávních (rovných), což je mj. rovněž případ vztahů založených z delikttní odpovědnosti státu vůči jednotlivci, ve kterých má pozici právnické osoby (§ 6 zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, popř. pro občanskoprávní rovinu § 21 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník).

Stát jako právní konstrukce, podobně jako ostatní právnické osoby, rovněž není způsobilý tvořit sám o sobě svou vlastní vůli. Úkony státu v právních vztazích tedy musí činit k tomu povolane instituce, především státní orgány (ministerstva, soudy, státní zastupitelství apod.). Jednání státu navenek vůči třetím osobám je

poněkud složitější na rozdíl od právní konstrukce jednání soukromoprávních právnických osob především z toho důvodu, že stát nemá žádný konkrétní statutární orgán, který by byl oprávněn jménem státu jednat ve všech věcech.¹²⁴ Za stát tedy jedná vždy příslušný státem zřízený subjekt, tj. např. správní orgán, rozpočtová organizace, fond apod. Tyto subjekty nejsou ovšem zpravidla dle právních předpisů (např. § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích), právnickými osobami, jedná se ovšem o právní subjekty (nadány subjektivními právy), kde rozhodujícím kritériem bude v jakém rozsahu a v jakých věcech je jim právními předpisy přisouzeno právo jednat v právních vztazích.¹²⁵ Dle § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. mají zákonem stanovené státní orgány postavení organizační složky státu, a tedy nejsou právnickými osobami, ovšem jejich jednání v rámci jejich pravomoci a kompetencí je jednáním státu. Jménem státu činí právní úkony vedoucí organizační složky, jíž se tyto právní úkony týkají, není-li stanoveno jinak (§ 7 zákon č. 219/2000 Sb.). Stručně řečeno, za nositele veřejné moci jedná, jak bylo již výše uvedeno, zpravidla orgán, který je tvořen fyzickými osobami nebo jejich kolektivy (např. vláda).¹²⁶

Pro orgány státu platí opačná právní konstrukce ohledně právní subjektivity na rozdíl od úpravy právní subjektivity fyzických a právnických osob, v jejichž případě platí, že tyto jsou způsobilé ke všem právům a povinnostem s výjimkou práv a povinností, které dle zákona nabývat nemohou. Státní orgány naopak mají pouze a výlučně práva a povinnosti, které jim právní předpisy stanoví (tzv. princip omezené subjektivity).

Z důvodu jednoznačného pochopení problematiky odpovědnosti státu za výkon veřejné moci a jeho jednání je vhodné stručně osvětlit základní principy organizace státní správy. Na organizační strukturu veřejné správy a její jednotlivé části je možné pohlížet z několika úhlů:¹²⁷

- z hlediska subjektu jsou nositeli veřejné správy stát, obce, kraje, jiné samosprávné celky, ostatní subjekty veřejného práva, popř. soukromého práva, stanoví-li tak zákon,
- z hlediska působnosti, kdy se definuje vykonavatel veřejné správy územně (centrálně, regionálně vykonávaná správa) a věcně (se všeobecnou působností, s dílčí působností¹²⁸),

¹²⁴ Baudyš, P., Právnická osoba, organizace a právní subjektivita, Právní rádce č. 3, 1998, str. 37, zdroj ASPI: LIT7894CZ.

¹²⁵ Na tuto problematiku existuje judikatura, která naopak dovozuje, že určitý subjekt nadaný právy a povinnostmi je právnickou osobou, i když tyto subjekty práv zákon přímo za právnické osoby neprohlašuje. Dle judikatury takového ustanovení nemusí být výslovné, stačí, že dle zákona má subjekt atributy právní subjektivity. K tomuto blíže judikáty zdroj ASPI: LIT16256CZ v článku Občanský zákoník – komentář, Fiala, J., Hurdík, J., Korecká, V. Taktéž Jehlička, O., Švestka, J., Komentář k občanskému zákoníku 3. vydání, C.H.Beck 1996, str. 71. Tento názor se však aktuálně jeví jako překonaný.

¹²⁶ Hendrych, D., Správní věda, ASPI 2003, str. 102.

¹²⁷ Hendrych, D., Správní věda, ASPI 2003, str. 100.

¹²⁸ Příkladem vykonavatele veřejné správy s dílčí působností je např. úřad práce, naopak všeobecnou působnost má vláda nebo rada kraje.

- z hlediska pravomoci se zjišťuje, zda vykonavatel veřejné správy má nebo nemá oprávnění vydávat právní akty nebo činit jiné vrchnostenské úkony,
- z hlediska postavení (hierarchického) vykonavatelů veřejné správy v rámci organizační struktury veřejné správy,
- z hlediska přímého nebo nepřímého výkonu státní správy. Přímý výkon státní správy realizují orgány (jako např. vláda) nebo správní úřady státu jako jeho organizační složky (např. ministerstva, celní úřady) bez právní subjektivity. Nepřímý výkon státní správy realizují na základě zákonné delegace jiné subjekty veřejné správy než stát (např. kraje, obce) svými orgány jako přenesenou působnost.

Při realizaci nároků z odpovědnosti veřejné moci je nezbytné odlišovat mezi tzv. nositelem veřejné moci (stát, veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a podniky, fyzické a právnické osoby soukromého práva) a jejím vykonavatelem, neboť jen tak se lze dopátrat odpovědi na otázku, kdo konkrétní úkol a jménem kterého nositele veřejné moci provádí, a příp. kdo je oprávněn za něj jednat.¹²⁹

1) Státem realizovaný přímý výkon státní moci (§ 3 písm. a))

Jak již bylo popsáno výše stát realizuje státní moc buď nepřímo na základě zákonné delegace anebo přímo za pomoci svých orgánů (úřadů). Zákon č. 82/1998 Sb. používá v § 3 písm. a) pojem „*státní orgán*“ (zákonodárný, výkonný, soudní). Ačkoli se jedná o termín, který je běžnou součástí našeho života, neexistuje ve skutečnosti jeho legální definice. Z tohoto důvodu je nezbytné vycházet při jeho osvětlení z právní teorie, která tímto rozumí orgány jež stát zřizuje k plnění svých úkolů (funkcí) a vybavuje je za tím účelem odpovídající pravomocí a působností. Státní orgán musí být vždy zákonem v rámci stanovené struktury státních orgánů konkrétně vymezen.¹³⁰

a) Orgány moci výkonné

Při přímé realizaci moci vykonávají **veřejnou správu (moc výkonnou)** na nejvyšší úrovni především vláda, prezident (v případech, kdy realizuje úkony ke kterým nepotřebuje kontrasignaci člena vlády) a Úřad vlády. Vykonavateli moci výkonné v pravém smyslu slova jsou však na celostátní úrovni ministerstva nebo jiné správní úřady s celostátní působností (buď přímo řízené vládou nebo některým z ministerstev¹³¹). Jiné ústřední správní úřady (nepodřízené ministerstvu, ale přímo vládě) s celostátní působností mají užší působnost než ministerstva, především se orientují na odborné záležitosti (např. Český báňský úřad nebo Národní bezpečnostní úřad). Taxativní výčet těchto úřadů je obsažen v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR ve znění pozdějších předpisů. Správní úřady s celostátní působností,

¹²⁹ K tomuto tématu blíže Hendrych, D., Správní věda, ASPI 2003, str. 101-102 nebo Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage 1999, s. 499 a násl.

¹³⁰ Ondruš, R., Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné správy, zdroj ASPI: LIT20315CZ.

¹³¹ V tomto případě řídí úřad vedoucí, který není ministrem, na rozdíl od prvního případu, kdy v čele úřadu stojí přímo ministr.

ale podřízené ministerstvům (např. Česká obchodní inspekce nebo Česká správa sociálního zabezpečení) nemohou na rozdíl od prvně jmenovaných vydávat právní předpisy, mohou mít ovšem rovněž své územní složky. Stát může dále vykonávat veřejnou moc i za pomoci veřejných ozbrojených (např. Policie ČR) nebo neozbrojených (např. Správa požární ochrany) sborů, zpravidla půjde o záležitosti týkající se správního dozoru. Dále vykonávají státní moc na vládě nezávislé správní úřady, stojící mimo soustavu státní správy, které plní určitou dozorčí činnost zaměřenou na ochranu práv jednotlivců. Jedná se např. o Úřad pro ochranu osobních údajů, Radu České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání nebo o Nejvyšší kontrolní úřad.¹³² Specifickým druhem správního úřadu vykonávajícího přímo státní moc jsou územní odborné správní úřady (např. finanční ředitelství na úrovni kraje¹³³). Jejich účelem je především kontrolní činnost, popř. ukládají sankční opatření (pokuty) apod.

Moc výkonná a její orgány však nejsou jediným nástrojem státu i když z hlediska odpovědnosti vůči jednotlivci se jedná o oblast s pravděpodobně nejčastějšími případy nezákonných zásahů do subjektivních práv jednotlivce. Nicméně jak již bylo dříve řečeno, stát by měl odpovídat vedle moci výkonné rovněž za výkon moci soudní a zákonodárné.

b) Orgány moci soudní

Soudní moc stát vykonává za pomoci zvláštní soustavy nezávislých orgánů – soudů, které realizují svou pravomoc tím, že vydávají rozhodnutí či ji realizují legislativně zakotveným (úředním) postupem. Zákonem č. 82/1998 Sb. zakotvená **odpovědnost soudní moci** (soudů) koresponduje rovněž s rozhodnutími Evropského soudního dvora, který odpovědnost státu za výkon soudní moci již jednoznačně dovodil ve své judikatuře.¹³⁴ V tomto ohledu se dá říci, že Česká republika svým přiznáním odpovědnosti za činnost soudů patří mezi moderní demokratické právní státy, neboť takto pojatá šíře odpovědnosti státu za její výkon není ani v některých zemích EU úplnou samozřejmostí. Situaci je možné demonstrovat i na příkladu Německa, které sice přiznává odpovědnost státu za činnost soudce, ovšem (a to v rozporu s judikaturou ESD¹³⁵) pouze za předpokladu, že jeho nesprávným rozhodnutím byl ze strany soudce spáchán trestný čin, a to buď trestný čin podplácení (Richterbestechlichkeit dle § 332 odst. 2 StGB¹³⁶) nebo překrucování práva (Rechtsbeugung dle § 339 StGB). V obou případech se jedná o úmyslné trestné činy, tzn. že odpovědnost by zde nastala jen, prokázal-li by se patřičný úmysl

¹³² Za správní úřad se nepovažuje veřejný ochránce práv – jeho pravomoc nenaplňuje znaky správního úřadu, Hendrych, Správní věda, 2. vydání, ASPI 2007, str. 125. Je však orgánem kontroly.

¹³³ Zákon ČNR č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech

¹³⁴ K tomu např. i rozsudek Soudního dvora ve věci C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA v Republica italiana, kde ESD dovodil objektivní odpovědnost nejvyššího soudu za škodu způsobenou jednotlivci zjevným porušením práva společenství přičitatelným nejvyššímu soudu. Odpovědnost může být založena i tehdy, vyplývá-li z nesprávného výkladu právních pravidel nebo z nesprávného posouzení skutkových okolností.

¹³⁵ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA v Republica

¹³⁶ Strafgesetzbuch (trestní zákon).

soudce (odpovědnost je vybudována na principu zavinění, viz blíže bod B, II., 2)). Zde hovoří německá odborná literatura o tzv. Richterspruchprivileg,¹³⁷ tedy o jakési výsadě soudce, pokud jde o jeho výrok v pravomocném rozsudku. Jinak řečeno, jedná se o jakési právo soudce na omyl (nevztahuje se ovšem na stav nečinnosti soudce, kde je judikatura BGH ovlivněna judikaturou ESD). Richterspruchprivileg se však týká pouze konečných rozsudků, jež nabývají právní moci, bez ohledu na jejich označení (usnesení, rozsudek). V ostatních případech je odpovědnost omezena na případy hrubé nedbalosti.¹³⁸ Nicméně jak bude uvedeno dále (viz bod V., A., 1)), i u nás je upravena odpovědnost soudce (a státního zástupce) částečně odlišně od ostatních subjektů, pokud jde o povinnost regresní úhrady vůči státu, ačkoli odpovědnost státu je i v případě pochybení soudce vystavena na principu objektivní a přímé odpovědnosti státu vůči poškozenému. Tato speciální úprava souvisí se specifickým postavením soudce (státního zástupce).

Jisté potíže v naší právní úpravě však způsobuje podmínka zrušení nezákonného rozhodnutí právě u soudní moci, neboť v případě, že by se nezákonnosti dopustil soud Ústavní, nemá kdo rozhodnout o zrušení takového rozsudku (na vnitrostátní úrovni).¹³⁹

c) Orgány moci zákonodárné

Problém (a to jak pro Českou republiku tak i Německo) však stále představuje otázka **odpovědnosti z legislativní činnosti**, která v první řadě náleží do oblasti moci zákonodárné (parlament ČR) a částečně však rovněž do moci výkonné, která může vydávat podzákonné předpisy se všeobecným (co do území a adresátů) dopadem.

Dle aktuální judikatury soudů, se **normativní činnost vlády**¹⁴⁰ (a tedy moci výkonné) nepodřazuje pod působnost zákona č. 82/1998 Sb. neboť se dle vyjádření soudů nejedná o úřední postup ve smyslu § 13 zákona a stát tedy za tuto činnost neodpovídá. S tímto závěrem soudu se při šíři pojmu „*úřední postup*“ jak vyplývá z jejího teoretického vymezení nelze ztotožnit (k tomu blíže bod C. II. 1. b)). Podřízení normotvorné činnosti orgánů moci výkonné pod zákon č. 82/1998 Sb., resp. její začlenění do systému právní odpovědnosti (a bezesporu rovněž moci zákonodárné i kdyby měla být řešena v jiném právním předpise) přitom představuje významnou záruku fungování zákonnosti v moderním demokratickém právním státě. Dále je možné zde argumentovat fakticky totožným případem, který se stal v SRN (i zde byl vydán předpis –

¹³⁷ Např. Thiele, A., Staatshaftungsrecht, 1. Auflage 2007, str. 50 a násl.

¹³⁸ BGHZ 155, 306 z 3.7.2003, NJW 2003, 3052.

¹³⁹ Obdobný problém mají např. v Rakousku, kde tuto otázku řeší již několik let. K tomu např. Breuer, M., Staatshaftung für Judikativunrecht 2003, BayVBl. 586. Problém u nich nastartoval rozsudek ve věci Gerhard Köbler v. Republik Österreich, C-224/01, Recueil, s. I.10239.

¹⁴⁰ Rozsudek NS ze dne 26.9.2007, sp.zn. 25 Cdo 2064/2005 (R), nebo rozsudek NS ze dne 22.4.2008, sp.zn. 25 Cdo 215/2006. Poněkud jiné stanovisko zaujímá ÚS, který zdůraznil odpovědnost státu za újmu vzniklou nepřijetím předvídané právní úpravy – k tomu např. nález ÚS sp.zn. Pl. ÚS 20/05.

ovšem ze strany veřejnoprávní korporace, tj. samosprávné sdružení zdravotních pojišťoven, který byl později zrušen, ovšem znemožnil v době své platnosti lékaři zúčtování si urč. fin. částky vůči pojišťovně) a kde na rozdíl od rozhodnutí NS¹⁴¹ německý BGH¹⁴² dovedl odpovědnost za tento normativní akt.

Největší problém u odpovědnosti za normotvornou činnost státu představuje samozřejmě široký okruh možných poškozených, což by mohlo (stejně u normotvorné činnosti vlády, tak u normotvorné činnosti parlamentu) znamenat enormní zatížení státu v případě realizace nároků z odpovědnosti.¹⁴³

V případě **moci zákonodárné (parlament)** je problém ještě složitější. Rovněž pro tuto oblast činnosti státu existuje judikatura NS,¹⁴⁴ která odpovědnost státu dle zákona č. 82/1998 Sb. za legislativní činnost vylučuje a svou podstatou odporuje judikátu ÚS (viz níže). Dle judikatury NS není proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu ČR 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 jednotlivých voličům (nelze považovat za úřední postup tvorbu zákona, která závisí na vůli členů parlamentu).¹⁴⁵ Judikaturou ÚS¹⁴⁶ však byla připuštěna odpovědnost moci zákonodárné za škodu, jež by vznikla nesprávným úředním postupem při vyhlašování zákona (jinak by byla narušena rovnováha mezi mocí zákonodárnou, soudní a výkonnou, kdyby jedna z nich byla vyloučena z povinnosti odpovídat za svůj nesprávný úřední postup). V této souvislosti považuje autorka této práce za stěžejní především plenární nálezy Ústavního soudu ze dne 28.2.2006, Pl. ÚS 20/05, č. 252/2006 Sb., kde soud konstatoval, že *dlouhodobá nečinnost Parlamentu ČR spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovanou s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 1 odst. 1. Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*. Toto rozhodnutí prohlásilo tedy postup, resp. nečinnost, parlamentu ČR za protiústavní, a tedy logicky se jedná o protiprávní (a tedy nesprávné) jednání parlamentu. Právě proto, že jedním z argumentů ÚS je dělba moci ve státě a tedy funkce soudní moci, která svým jednáním má korigovat moc zákonodárnou, *měly by existovat mechanismy, které dovedou chybující moc zákonodárnou k nápravě, jinak by byla moc soudní vůči moci zákonodárné bezzubá*. Tímto mechanismem může být právě právní odpovědnost založená zákonem

¹⁴¹ Rozsudek NS ze dne 22.4.2008, sp.zn. 25 Cdo 215/2006, kde se provozovatel nestátního zdravotnického zařízení domáhal na státu náhrady škody proto, že v důsledku změny právní normy (usnesení vlády) mu zdravotní pojišťovna odmítla vyplatit částku na bodové ohodnocení za nadlimitní úkony.

¹⁴² Rozsudek BGH z 14.3.2002, NJW 2002, 1793.

¹⁴³ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb. probíhá v současné době analýza rozsahu takto založené odpovědnosti státu a hledají se východiska pro její zakotvení (str. 2), zdroj ASPI: LIT25736CZ

¹⁴⁴ Rozsudek NS ČR ze dne 31.1.2007, sp.zn. 25 Cdo 1124/2005.

¹⁴⁵ Rozsudek NS ze dne 31.1.2007, sp.zn. 25 Cdo 1124/2005 (R 7/2008), ale i nálezy ÚS ze dne 22.9.1999, sp.zn. I. ÚS 245/98 (Sbírka nálezů a usnesení ÚS, sv. 15, č. 128/99)

¹⁴⁶ Nález ÚS ze dne 22.9.1999, sp.zn. I. ÚS 245/98.

č. 82/1998 Sb., obzvláště není-li v zákoně č. 82/1998 Sb. výslovně uvedeno, že se tento předpis na činnost parlamentu nevztahuje.

Autorka této práce se neztotožňuje se shora uvedenými důvody judikatury NS, které vylučují odpovědnost nositelů veřejné moci za legislativní činnost, neboť každý orgán ve státě má svůj úkol, který má plnit, a to formalizovanými způsoby (v případě parlamentu existují jednací řády, Ústava zakotvuje pravidla legislativního procesu atd.) a za svou činnost musí nést nejen politickou odpovědnost. Náplní práce parlamentu je legislativní činnost, kterou realizuje danými (úředními) postupy.¹⁴⁷ Argumentace, že členové parlamentu jednají dle svého vědomí a svědomí a nemůžou tedy být k přijetí žádného zákona nuceni neodůvodňuje vyjmutí parlamentu z působnosti zákona č. 82/1998 Sb. už i z toho důvodu, že odpovědnost nositele veřejné moci je zde na rozdíl od právní úpravy v SRN vybudována na principu objektivní odpovědnosti, tj. bez ohledu na zavinění. Ovšem vždyť koneckonců i soudci v plénu rozhodují svými hlasy dle svého vědomí a svědomí a nikdo odpovědnost státu za výkon soudní moci nezpochybňuje. *Z uvedené judikatury soudů tedy v podstatě vyplývá dvojí metr na jednotlivé složky moci ve státě*, což se absolutně neslučuje se zásadou tzv. rovnosti všech tří složek státní moci (systém protivah tím nemůže řádně a spravedlivě fungovat).

Z praktického hlediska to pro jednotlivce v České republice znamená, že jediným prostředkem ochrany občanů ČR proti zvlášti parlamentu (volenému na čtyři dlouhé roky) jako moci zákonodárné, by měla být tedy občanská neposlušnost anebo žaloba podaná u ESLP ve Štrasburku, neboť je bez pochyby, že čl. 6 a 19 Úmluvy¹⁴⁸ s tímto typem odpovědnosti státu počítá. To znamená ve svém důsledku, že pokud k vzniku škody zákonodárnou činností dojde a ESLP bude vydán vůči České republice odsuzující rozsudek, bude muset stát tak jako tak náhradu škody poškozenému poskytnout (včetně nákladů na řízení u ESLP). Dle autorky této práce *NS v této otázce vyslovil nikoli právní názor, nýbrž názor politický* (obava z masového uplatňování nároků z odpovědnosti vůči státu bez limitace výše náhrad), a to by se v právním státě stávat nemělo (je ovšem dlužno podotknout, že obdobné rozsudky na nejvyšší úrovni existují i v jiných státech, i např. v Německu, kde se odpovědnost státu za jeho legislativní činnost taktéž nepřipouští – viz níže).

Dalším důvodem k zakotvení a uznání odpovědnosti státu za legislativní činnost v národních právních úpravách je rovněž judikatura ESD, jež mnohokrát konstatoval, že přijetí právní úpravy, která je v rozporu s právem ES, zakládá nárok na náhradu škody způsobené jednotlivci porušením práva ES ze strany členského státu (např. *Brasserie du Pecheur SA v. Bundesrepublik Deutschland, Factortame Ltd and others*¹⁴⁹). Dle ESD je dána odpovědnost státu mj. i jeho

¹⁴⁷ ÚS dokonce musí právní předpis vydaný jiným než předepsaným legislativním postupem (zákonodárná procedura) zrušit. K tomu např. nález Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb.

¹⁴⁸ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod závazná pro Českou republiku.

¹⁴⁹ Rozsudek ESD z 5.3.1996, C-46/93 a C-48/93 (spojené věci), Recueil, s. I-1029.

nečinností v oblasti provedení směrnice EU na vnitrostátní úrovni (např. Komise v. Itálie). Neschopnost parlamentu přijmout úpravu k provedení směrnice není dle ESD liberačním důvodem pro členský stát. Naopak členský stát má dle ESD povinnost nahradit škodu vždy, bez ohledu na to, který orgán státu (unitární chápání státu) se svým konáním nebo opomenutím porušení dopustil.

Dle judikatury našich soudů by tedy občan ČR byl nucen podávat žalobu o náhradu škody (např. z důvodu neprovedení směrnice EU) proti ČR nikoli u soudu vnitrostátního, ale musel by se pravděpodobně obrátit na soud EU, který by jednoznačně jeho nárok vůči ČR potvrdil. Zde to do značné míry připomíná situaci, která v České republice panovala v oblasti nepřiměřené délky soudního řízení, kdy občané ČR museli svými žádostmi obtěžovat ESD jen proto, že na vnitrostátní úrovni neexistoval mechanismus k prosazení spravedlnosti a stát nesl zbytečně náklady na soudní řízení před ESD.

Dle názoru autorky této práce není zatím možné (i když zvláštní právní úprava odpovědnosti státu za legislativní činnost především z hlediska jistého omezení rozsahu nároků bude pravděpodobně nezbytná) paušálně a bez přesvědčivého zdůvodnění vyjmout problematiku normativní činnosti státu z dosahu zákona č. 82/1998 Sb.¹⁵⁰

Na druhou stranu je třeba přiznat, že *obdobné odmítavé stanovisko ohledně odpovědnosti státu za jeho legislativní činnost se objevuje rovněž v německé judikatuře* i když rovněž zde existují teoretické názory opačné.¹⁵¹ Tamní judikatura BGH (Bundesgerichtshof)¹⁵² vychází samozřejmě v odůvodnění svých rozhodnutí z teoretických principů německého právního systému, který v otázkách odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci je na rozdíl od naší právní úpravy vystaven na principu zavinění a zprostředkované odpovědnosti státu, z čehož plynou i další odlišnosti. Hlavním argumentem BGH pro odmítnutí odpovědnosti státu za legislativní činnost je to, že vydání protizákonné (protiústavní) právní normy není porušením úřední povinnosti chránící subjektivní zájem jednotlivce (tzv. Drittwirkung), když zákonodárce při vydávání abstraktních normativních aktů je činný spíše v „*obecném zájmu*.“¹⁵³

Toto stanovisko BGH však vyvolává v německé odborné literatuře značný nesouhlas,¹⁵⁴ neboť dle hlavních argumentů nelze vycházet při otázce posuzování zásahu do subjektivních práv jednotlivců z právního naturelu vrchnostenského aktu (normy, která je obecná), nýbrž z jejího účinku, který má tato na právní postavení jednotlivce. Toto odmítavé stanovisko BGH však neplatí pro případy (podzákonných) norem, které vymezují okruh osob, popř. územní platnost v užším smyslu (např. normy (opatření) týkající se určitého

¹⁵⁰ Jiný názor např. Červená, R., Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, zdroj ASPI: LIT8476CZ.

¹⁵¹ Např. Maurer, H., *Allegemeines Verwaltungsrecht*, 12. Auflage, Verlag C.H.Beck 1999, str. 653 a násl.

¹⁵² Jedná se o jakousi obdobu našeho Nejvyššího soudu, neboť tento soud je nejvyšším spolkovým soudem.

¹⁵³ BGHZ 134, 30.

¹⁵⁴ Např. Maurer, H., *Allegemeines Verwaltungsrecht*, 12. Auflage, Verlag C.H.Beck 1999, str. 653 a násl.

okruhu osob nebo se jedná o plány zástavby urč. vymezeného území apod.¹⁵⁵), kde BGH¹⁵⁶ naopak odpovědnost státu dovodil (ovšem opět je třeba prokázat zavinění odpovědného úředníka). Právě z důvodů nezbytné existence zavinění jakožto nutného předpokladu pro vznik odpovědnosti se však německá literatura¹⁵⁷ shoduje, že založení odpovědnosti státu za legislativní činnost je v podstatě znemožněno proto, že jde jen těžko dovodit zavinění u každého jednoho poslance zákonodárského sboru. Aktuálně je z těchto důvodů vyvíjen tlak na zákonodárce, aby došlo k úpravě odpovědnosti státu rovněž pro oblast legislativní činnosti. Pro tyto případy by měla existovat zvláštní právní úprava, která by sice umožnila realizaci nároků z odpovědnosti avšak určitým způsobem by měla pravděpodobně tyto nároky limitovat (k tomu blíže viz bod B. II. 1)). Je jasné, že otázka posouzení zákonnosti či ústavnosti právní normy je věcí vysoce sofistikovanou. Při posuzování zákonnosti či ústavnosti právních norem by mohl příslušný soud (dle § 87 odst. 1 písm. a), b), soud Ústavní) opírat kupř. o judikaturu ESLP,¹⁵⁸ která není určována pouze přísně formalistickým pojetím, ale vychází z urč. principu přirozené spravedlnosti. ESLP při svém rozhodování vychází z několika kritérií pokud jde o posuzování toho co je ohledně právní úpravy spravedlivé a co nikoli: např. posuzuje zda byla dodržena spravedlivá rovnováha mezi požadavky obecného zájmu společnosti a imperativy ochrany základních práv jednotlivce, dále zda postup státu při vydávání zákona byl přiměřeně dostupný a předvídatelný, musí existovat rozumný poměr mezi použitými prostředky a sledovaným cílem atd. Z hlediska těchto zásad by bylo vhodné posuzovat rovněž naše vnitrostátní právní normy, ve kterých se má snoubit spravedlivost, regulační činnost státu pro blaho většiny, sociální funkce moderního státu apod. Je jasné, že se jedná o vysoce abstraktní pojmy, jejichž obsah je ne zcela jednotný a představuje tedy značné nároky na znalosti a morální hodnoty soudce.

2) Jiné subjekty státní správy – nepřímý výkon státní moci (§ 3 písm. b) a c))

Nepřímý výkon veřejné správy probíhá na základě zákona nebo na základě rozhodnutí učiněném na základě zákona delegováním výkonu státní správy na subjekt stojící mimo organizaci státní správy např. formou individuálního rozhodnutí k tomu zmocněného státního orgánu, kterým se pověří konkrétní fyzická osoba k výkonu veřejné správy v přenesené působnosti. Delegation může spočívat v přenesení nebo propůjčení výkonu státní správy.¹⁵⁹ Obvykle

¹⁵⁵ Tzv. Massnahme- und Einzelfallgesetzen.

¹⁵⁶ BGHZ 106, 323 nebo Thiele, A., Staatshaftungsrecht, 1. Auflage 2007, str. 38 a násl.

¹⁵⁷ Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, Verlag C.H.Beck 1999, str. 653 a násl., nebo Thiele, A., Staatshaftungsrecht, 1. Auflage 2007, str. 40.

¹⁵⁸ Např. Špaček v. Česká republika. Blíže k této otázce např. i Bulletin advokacie, zvláštní číslo/říjen 2000, ČAK Praha 2000.

¹⁵⁹ Hendrych, D., Správní věda, ASPI 2003, str. 110.

vykonávají přenesenou působnost obce¹⁶⁰ nebo kraje (v souladu s čl. 5 Ústavy), tedy slovy zákona **orgány územních samosprávných celků** (§ 3 písm. c)). Kdy půjde o výkon přenesené působnosti zakotvují zpravidla jednotlivé zákony. Nejedná se však zdaleka o jediné subjekty vykonávající veřejnou moc na základě delegace.¹⁶¹

Zákon v § 3 písm. b) hovoří rovněž o **tzv. úředních osobách**, což představují fyzické a právnické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem a na jeho základě. Zpravidla se jedná o určitý úzký úsek státní správy, který je z pragmatických důvodů svěřen osobám odlišným od státu. Zákon sám odkazuje příkladmo na lesní stráž (zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon, § 39) nebo na ředitele školy (zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, byl ovšem již zrušen zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání). Zmocnění může být tedy buď zákonné (např. ČAK projednává-li disciplinární delikty advokátů) nebo individuální, které činí zákonem určený státní orgán (např. pověření urč. osoby k puncovní činnosti na drané kovy apod.) Další rozvedení otázky subjektů vykonávajících státní správu je potom provedeno v § 4 odst. 1, tj. za výkon státní správy se v určitých případech považuje rovněž činnost notáře a exekutora. Tato problematika je blíže rozvedena v bodě C. II. 1. b).

Pro posouzení, zda ta která osoba vykonává úřední činnost ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., je rozhodujících několik znaků, které jsou pro výkon veřejné moci charakteristické a tedy i pro osobu, která tuto činnost vykonává. Osoba bude osobou úřední (veřejnou institucí) ve smyslu zákona o odpovědnosti státu za škodu za následujících předpokladů:¹⁶²

- (i) účel instituce je veřejný, tzn. je zpravidla upravena veřejnoprávními normami, je oprávněna vydávat autoritativní akty, které jsou dále přezkoumatelné soudem,
- (ii) způsob ustavení veřejné instituce je dán rozhodnutím státního orgánu (správní úřad, soud), který takovou osobu zpravidla nejen ustavuje do funkce nebo jí vydává příslušné oprávnění k činnosti, ale současně i dále působí jako dohledový orgán nad výkonem její činnosti (pravomoci),
- (iii) jeho oprávnění nejsou dána toliko smluvně, ale jsou zakotvena v řadě ustanovení zákona, které se vztahují přímo k výkonu a podmínkám výkonu takové funkce,
- (iv) právní normy zakládající postavení takové „veřejné instituce“ mají heteronomní povahu (veřejnou instituci nelze v tomto smyslu zpravidla

¹⁶⁰ Obce jsou dnes rozděleny do tří kategorií, 1) obce, které vykonávají státní správu v základním rozsahu a ve svém územním obvodu, 2) obce, kterým je svěřena širší působnost, vykonávají státní správu ve větším rozsahu a i ve větším správním obvodu, než jak to odpovídá jejich území, 3) obce s rozšířenou působností, s nejširším pověřením k výkonu státní správy.

¹⁶¹ Např. zákonné zmocnění profesních komor výkonem státní správy na urč. úseku – např. zmocnění ČAK k výkonu působnosti při projednávání disciplinárních deliktů advokátů.

¹⁶² Kolář, P., Stanovisko Ústavu práva a právní vědy, PK/upav/2007/09, K otázce právního postavení dražebníka a vztahu výkonu jeho činnosti k zákonu č. 82/1998 Sb., str. 3., www.ustavprava.cz.

považovat ani za zástupce osoby, které poskytuje službu ani za zástupce státu). Úkony těchto osob pak představují výkon pravomoci.

Subjekty, které splňují shora uvedená kritéria můžeme tedy podřadit pod režim zákona č. 82/1998 Sb., resp. půjde o úřední osoby ve smyslu § 3 písm. b).

Z praktických důvodů je možné poškozenému doporučit, ověřit si vždy u takového poskytovatele veřejné správy jeho pověření k dané vrchnostenské činnosti.

Dle judikatury je obecně základním kritériem pro určení, zda jistý subjekt jedná jako orgán veřejné moci skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní mocí vynutitelná, zda tedy může stát do těchto práv a povinností zasahovat prostřednictvím těchto subjektů.¹⁶³ Aby mohl být na tyto subjekty vztažen zákon č. 82/1998 Sb., musí dojít ke škodě právě při výkonu svěřené státní správy, jinak odpovídají podle obecných předpisů.

II. Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb.

Než budou uvedeny základní předpoklady zakládající odpovědnost dle zákona č. 82/1998 Sb., je nutno zmínit tu skutečnost, že zákon č. 82/1998 Sb., zakotvuje v § 1 a potažmo v § 2 tzv. **absolutní objektivní odpovědnost**, tedy odpovědnost nastupující bez ohledu na zavinění, což je odlišná konstrukce od obecné odpovědnosti založené zpravidla na zavinění. Odpovědný subjekt se tedy této odpovědnosti nemůže zprostit (liberovat nebo vyvinit). Cílem zákonodárce v tomto směru bylo, zaručit zvýšenou ochranu poškozeného tak, aby jeho nárok na náhradu škody nevznikal omezeně pouze v případech zaviněného porušení povinnosti,¹⁶⁴ což představuje - jak bylo uvedeno již výše - zásadní rozdíl od německé právní úpravy odpovědnosti státu, která je vybudována naopak na principu zavinění. Poškozený má tedy částečně ulehčeno své postavení, zakotvením objektivní odpovědnosti nositele veřejné moci, nicméně jinak platí to, co v běžném řízení o nároku na náhradu škody, tj. že důkazní břemeno nese poškozený. Myšlenku, zda by pro ochranu občana nebylo vhodné zakotvit přenesení důkazní povinnosti na stát,¹⁶⁵ je třeba zavrhnout, neboť toto by pravděpodobně vedlo ke zneužívání institutu odpovědnosti státu a způsobovalo by to státu neúměrné finanční zatížení. Na druhou stranu v SRN se v některých případech převrácená důkazní povinnost praktikuje. Důvodem je to, že si je německá justice vědoma zastaralosti konceptu odpovědnosti státu za zavinění a tím i nedostatečné ochrany práv osob před zásahy ze strany veřejné moci. Tyto nedostatky se snaží překonat různými způsoby. Jedná se např. právě i o ulehčení důkazní povinnosti poškozeného. Z tohoto důvodu je soud dle § 287 ZPO

¹⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 6.4.2006, I. ÚS 182/05, zdroj ASPI: JUD33614CZ.

¹⁶⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., k § 2, str. 3.

¹⁶⁵ Jak to je zakotveno v § 133a OSŘ pro případy diskriminace.

(Zivilprozessordnung) v případě, že situace ve věci dokazování vzniku a rozsahu náhrady škody je špatně průkazná, oprávněn rozhodnout o této věci dle své úvahy.¹⁶⁶ Judikatura však tuto výhodu ještě rozšířila tím, že připustila převrácení důkazní povinnosti. K tomuto opatření přistoupí soud v případě, kdy si úředník mohl již samotnou životní zkušeností vyvodit domněnku nebo pravděpodobnost, že určitým svým protiprávním jednáním může způsobit vznik škody.¹⁶⁷ Za takovouto situaci se považuje např. to, když si chodec způsobí zranění proto, že se na chodníku vyskytovalo nebezpečné místo (např. díra), neboť zde bylo nasnadě, že tímto může k úrazu chodce jednoznačně dojít.

Dále si německá judikatura pomáhá tzv. objektivizací pojmu nedbalosti.¹⁶⁸ To znamená, že se posouvají hranice vymezení pojmů úmysl a nedbalost. Za úmysl se považuje již ta situace, kdy osoba, kterou váže urč. povinnost tuto poruší a tím dojde ke škodě (která nemusí být v úmyslu vůbec zahrnuta, stačí že nastane). Jako příklad lze uvést případ, kdy se policista zdržuje v obytné místnosti a v rozporu s předpisy nezajistí svou služební zbraň, tato nechtěně vystřelí a zraní jinou osobu. Tato situace již stačí pro to, aby německé civilní soudy dovodily úmyslné zavinění.¹⁶⁹

Rovněž je zajímavé jak se v Německé judikatuře posuzuje zavinění úředníků pokud jde o správný výkon jejich úřadu (v podstatě správný úřední postup). Zde se vychází z právních norem, které jednání úředníků upravují. Úředník se tedy dopustí zaviněného protiprávního jednání, pokud postupuje v rozporu s právní normou jež nedává objektivně možnost jiného postupu (výkladu). Při své činnosti musí využít všechny prostředky, které mají správný postup a výklad daných norem zajistit. Jestliže bude jeho právní závěr později soudem shledán za právně odůvodnitelný, ačkoli bude dle soudu s právní normou v rozporu, nebude možno dovodit u úředníka jeho zavinění a tedy ani odpovědnost veřejné moci.¹⁷⁰ Nároky na správný výklad a užití právních norem ze strany úředníků narůstají se stupněm specializace nebo kompetence úřadu.

V případě nezákonného rozhodnutí (fehlerhafte Entscheidung) se dovodí zaviněné porušení právní povinnosti na základě stejných principů jako u nesprávného úředního postupu. Ovšem odpovědnost nemůže být dovozena, pokud se prokáže alespoň u jedno z odůvodnění daného rozhodnutí, že jej nelze považovat za protiprávně zaviněné,¹⁷¹ tzn. stačí jedno ospravedlnitelné odůvodnění rozhodnutí aby se vyloučila odpovědnost státu.¹⁷²

¹⁶⁶ Ustanovení koresponduje s naším § 136 OSŘ.

¹⁶⁷ BGH, NVwZ 2005, 5.

¹⁶⁸ K tomu např. Pietzcker, J., Rechtsprachungsgericht zur Staatshaftung, Archiv des öffentlichen Rechts, Band 132, Mohr Siebeck, s. 444 nebo i Rinne, E., Schlick, R., Die Rechtsprechung des BGH zu den öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen, NJW 49/2005, str. 3547.

¹⁶⁹ BGH z 20.3. 1961, sv. 34, 375 v NJW 1961, str. 1157, bod 4.

¹⁷⁰ Pietzcker., J., Rechtsprechungsbericht zur Staatshaftung, Archiv des öffentlichen Rechts, Band 132, Mohr Siebeck, s. 445.

¹⁷¹ BGHZ 161, 305 uvedeno v NJW 2005, 748.

¹⁷² Zde jen krátká poznámka, v Německu se rozlišují rozhodnutí, která nabývají právní moci (usnesení, rozsudky – Urteilsvertretende Beschlüsse) – tyto jsou zvýhodněny tzv. Spruchrichterprivileg a ostatní rozhodnutí, které

Další problém zapříčiněný konceptem zaviněné odpovědnosti představuje i vznik škody způsobený nedostatkem personálu úřadu. I v těchto případech dovodily německé soudy odpovědnost, ovšem nikoli přes osobu (chybějícího) úředníka, nýbrž tím, že uznaly zavinění u organizace jako takové za nedostatek personálu a vybavení (tzv. Organisationsverschulden).¹⁷³ Jak je z uvedeného zřejmé, německé soudy se snaží docílit ve své podstatě objektivní odpovědnosti státu, neboť stávající právní úprava je již zcela nevyhovující. Rozhodně by bylo ovšem vhodnější realizovat modernizaci odpovědnosti veřejné moci (Staatshaftungsrecht) spíše cestou nové právní úpravy než judikaturou, neboť to pro německou právní praxi znamená značný zmatek a právní nejistotu.

Co se týče naší právní úpravy založené na principu absolutní objektivní odpovědnosti, tak i přes zákaz liberace (či nemožnost exkulpace) uvedený v § 2 zákona č. 82/1998 Sb., obsahuje zákon určité případy, kdy se **odpovědnost státu omezuje**, přestože jsou jinak podmínky odpovědnosti splněny (§ 12).

Jako příklad lze uvést situaci, kdy si občan vazbu, ochranné opatření nebo odsouzení, za které by mu jinak náleželo odškodnění, zavinil sám. Vzhledem k ustanovení § 26 zákona č. 82/1998 Sb. (subsidiární platnost občanského zákoníku), přichází v úvahu rovněž použití ustanovení § 441 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, o spoluzavinění, které by mohlo nároky poškozeného omezit.¹⁷⁴ Další důvody neposkytnutí náhrady škody obsahují rovněž zvláštní zákony.¹⁷⁵ Omezení, resp. spíše vymezení náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb. judikoval rovněž Nejvyšší soud ve svém rozsudku, když se vyjádřil k případnému nároku na náhradu škody jež měl vzniknout následkem zrušení nezákonného rozhodnutí (tedy nikoli vydáním nezákonného rozhodnutí). Nejvyšší soud takovýto nárok svým rozhodnutím zamítl.¹⁷⁶ V tomto rozsudku se jednalo o situaci, kdy bylo žalobkyni správním aktem založeno oprávnění, ona z tohoto důvodu provedla investice, ovšem posléze bylo pro nezákonnost předmětné rozhodnutí zrušeno. Dle názoru NS nemá žalobkyně nárok na náhradu škody, neboť nenalezl kauzální nexus mezi škodou a nezákonným rozhodnutím, kterým jí bylo založeno oprávnění a dle NS jí vznikla škoda tedy nikoli tímto nezákonným rozhodnutím, nýbrž tím, že toto rozhodnutí bylo zrušeno, aby byl napraven závadný stav (tedy dle NS jí vznikla škoda až tím zrušovacíím rozhodnutím) a proto nebyly naplněny formální předpoklady zákona. *S tímto názorem NS se autorka této práce nemůže ztotožnit.* Pokud bychom si představili situaci obdobnou, kupř. žalobkyni by bylo přiznáno vlastnické právo k domu, ona by investovala peníze do rekonstrukce, ovšem

výhodu Spruchrichterprivileg nepožívají, zde se potom odpovídá za nedbalostní zavinění (hrubá nedbalost), což plyne z judikatury např. BGHZ 155, 306.

¹⁷³ BGH z 27.1.1004, NVwZ 1994, 823 pod I.2.b).

¹⁷⁴ Vojtek, P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 29

¹⁷⁵ Např. zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství, § 18 odst. 2, kdy se náhrada škody neposkytuje osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok rybářské střeže vyvolala, pokud rybářská stráž při takovém zákroku nepřekročila svá oprávnění.

¹⁷⁶ Rozsudek NS ze dne 19.09.2002, sp.zn. 25 Cdo 2244/2000 (Soubor 1460/21).

následně by toto rozhodnutí bylo zrušeno, neměla by dle logiky NS tato žalobkyně nárok na úhradu investice, kterou vložila do domu v dobré víře, že jí náleží (zde by musela žádat dle principu subsidiarity¹⁷⁷ nejprve náhradu škody po aktuálním majiteli, ovšem pokud by jí tento odmítl škodu uhradit, musela by jednoznačně postupovat dle zákona č. 82/1998 Sb. Dle názoru autorky této práce zde došlo k nesprávnému posouzení celé věci ze strany NS, tj. především otázky okamžiku skutečného vzniku škody. *Neboť pokud by nebylo bývalo nezákonné rozhodnutí vydáno, nebyla by přeci poškozená činila (nesmyslné) investice, tj. poškozené vznikla škoda v přímé souvislosti s jeho vydáním, a to okamžikem provedení investice, ovšem o tom, že jí vznikla škoda se samozřejmě dozvěděla vydáním zrušujícího rozhodnutí (což koresponduje i s § 32 odst. 1, jež zakotvuje okamžik běhu subjektivní promlčecí doby).*

V této souvislosti lze uvést, že rovněž německá judikatura omezuje odpovědnost státu z důvodu spoluzavinění poškozeného. Zajímavým případem se zabýval BGH,¹⁷⁸ když řešil situaci, kdy úředník zaslal poškozenému omylem nekompletní podklady z nichž mohlo být poškozenému ihned jasné, že další postup orgánu bude (z důvodu absence ostatní dokumentace) na jejich základě probíhat v jeho neprospěch a nesprávně. Poškozený dle BGH musel na tomto základě mít jednoznačně omezenou víru ve správnost postupu úřadu avšak neučinil žádný úkon k nápravě. Z tohoto dovodil soud spoluzavinění poškozeného na vzniku škody.

V případě, že dojde ke škodě, avšak nikoli činností, kterou se realizuje veřejná moc, odpovídá stát, popř. územní samosprávný celek, **dle obecných právních předpisů**, tzn. nejde-li o zvláštní případy odpovědnosti za škodu (jako např. § 427 ObčZ), za zaviněné jednání.

Zákon č. 82/1998 Sb, tedy jak bylo výše již zmíněno, zakotvuje absolutní objektivní odpovědnost státu. Tato odpovědnost nastupuje, a stát se jí nemůže zprostit, pokud jsou **kumulativně**¹⁷⁹ splněny následující předpoklady (§ 5, § 1 a § 8): 1) pravomocné (popř. vykonatelné bez ohledu na právní moc) nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, kterým se za a) realizuje výkon veřejné moci, a v případě nezákonného rozhodnutí poškozený také za b) využil veškeré možné opravné prostředky, a rozhodnutí bylo za c) dle § 8 zákona změněno nebo zrušeno pro nezákonnost, 2) vznik škody popř. nemajetkové újmy, 3) příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí či nesprávným úředním postupem a vznikem škody nebo nemajetkové újmy. V neposlední řadě je potřeba rovněž zmínit judikaturou NS dovozený princip subsidiarity, který znamená, že náhrady škody vůči státu se může poškozený domáhat až teprve tehdy, pokud nemůže dosáhnout uspokojení svého nároku

¹⁷⁷ Princip subsidiarity je zmiňován např. v usnesení NS ze dne 4.11.2004, sp. zn. 25 Cdo 1404/2004.

¹⁷⁸ BGH z 28.10.1963, NJW 1964, 195.

¹⁷⁹ K tomu Usnesení NS ze dne 23.02.2005, sp.zn. 25 Cdo 773/2004 (Soubor 3267/32), rozhodnutí NS ze dne 12.6.2003, čj. 25 Cdo 2183/2001, zdroj ASPI: JUD28661CZ.

(pohledávky) vůči dlužníkovi, resp. vůči tomu, kdo se na jeho úkor obohatil.¹⁸⁰ Zde se dá hovořit o jisté podobnosti s německou právní úpravou, která má ovšem princip subsidiarity uveden přímo v § 839 BGB.

Z uvedeného výčtu podmínek odpovědnosti státu vyplývá, že v případě nesprávného úředního postupu není podmínkou pro úspěšné uplatnění nároku na náhradu škody předchozí autoritativní právní posouzení úředního postupu, ale soud rozhodující o náhradě škody si toto vyhodnotí sám jako předběžnou otázku. Zde se postup shoduje s postupem u německého soudu. Překážkou přiznání nároku není rovněž fakt, že poškozený nevyužil v daném řízení veškeré možné právní prostředky, kterými mohl příslušný orgán (kupř. soud) donutit k řádnému (tedy v praxi zpravidla k rychlejšímu jednání) např. využitím § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (stanovení lhůty pro provedení úkonu), neboť průtahy způsobil prvotně orgán a nikoli poškozený tím, že nevyužil daného prostředku.¹⁸¹ Zde se objevuje určitý rozpor s německou praxí, kde využití žaloby proti nečinnosti orgánu je stálou judikaturou GBH považováno za podmínku uplatnění nároku na náhradu škody.¹⁸² BGH obecně rozumí pod pojmem opravných prostředků v podstatě veškeré možné (formální i neformální¹⁸³) prostředky, které jsou způsobilé buď protiprávnímu stavu zabránit nebo jej odstranit a tím zabránit vzniku škody.¹⁸⁴ Dále je možné si položit otázku, zda by v našich poměrech takovéto *nevyužití právně možných prostředků nápravy nemohlo založit kupř. spoluzavinění poškozeného*, jak to např. judikují německé soudy v některých případech, kde by plné vyloučení nároku bylo považováno za přílišnou tvrdost.¹⁸⁵

Z výše uvedeného vyplývá, že zákon rozlišuje **dvě formy odpovědnosti** související s výkonem veřejné moci (§ 5 pís.a) a pís.b)), a to za první odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a za druhé odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.

¹⁸⁰ Např. usnesení NS ze dne 4.11.2004, sp.zn. 25 Cdo 1404. Hlavním účelem je především to, aby poškozený podnikl všechny kroky k tomu, aby byl jeho nárok uspokojen v nejširší míře ze strany toho, v jehož prospěch celá záležitost vyzněla. V uvedeném případě se jednalo o situaci, kdy poškozený měl především vyčkat až do konce konkursního řízení a až teprve, pokud by v rámci konkurzu nebylo uspokojeno jeho právo, měl by se obrátit se svým nárokem na stát.

¹⁸¹ Svoboda, K., Jak se domoci náhrady škody způsobené soudními průtahy, Právo pro podnikání a zaměstnání, článek z 15.7.2008, zdroj ASPI: LIT30615CZ.

¹⁸² Pietzcker, J., Rechtsprechung zur Staatshaftung, Archiv des öffentlichen Rechts, Band 132, Mohr Siebeck 2007, str. 453.

¹⁸³ Např. i zainteresování orgánu dozoru.

¹⁸⁴ GBH z 9.7. 1958 Z 28, 104.

¹⁸⁵ BGH z 12.10.2000, NVwZ 2001, 468.

1. První předpoklad - nezákonné rozhodnutí/nesprávný úřední postup

a) Nezákonné rozhodnutí

aa) pojem rozhodnutí

Rozhodnutím ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb, § 5 písm. a) se rozumí individuální rozhodnutí vydané v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, jímž v konkrétní věci státní orgán aplikuje obecné pravidlo právní normy a rozhoduje tak autoritativně o právech a povinnostech individuálních subjektů v konkrétní věci. Obecně řečeno, představuje procesní úkon, který má formu autoritativního výroku a má závazné právní důsledky pro adresáta vyplývající z právních předpisů. Jednotlivé procesní předpisy zpravidla obsahují legální definici toho, co se považuje za rozhodnutí z čehož potom hmotněprávní předpisy (tedy i zákon č. 82/1998 Sb.) vycházejí.

Soudní judikatura obecně vychází z tzv. **materiálního pojetí** správního rozhodnutí (proti formálnímu pojetí), což znamená, že rozhodnutím není jen to, co je takto zákonem označeno, ale veškeré správní akty, které splňují charakteristiky vyplývající z § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu.¹⁸⁶ Podobně je tomu i u rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního, neboť „rozhodnutí“ je pouze technický termín, který je potřeba vykládat dle jeho obsahu nikoli jeho formy (označeno např. jako usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.).¹⁸⁷ Rozhodnutí soudů jsou blíže definovány v příslušných předpisech (např. § 152 a násl. OSŘ, nebo § 53 a násl. SŘS, § 119 a násl. TrŘ).

Jistá nepřesnost je některými autory vytýkána zákonodárci v souvislosti s rozhodnutími vydávanými dle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, neboť daňové řízení není podřízeno obecnému správnímu řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. I když v důvodové správě se uvádí, že *“nárok na náhradu škody může vzniknout pouze z rozhodnutí, jež bylo vydáno na základě procesních předpisů, tedy občanského soudního řádu, trestního řádu, správního řádu nebo jiných předpisů, jež upravují správní proces“* neodpovídá zákonná formulace úplně přesně tomuto vyjádření, které se zdá i poněkud zdařilejší a přesnější než samotný text ustanovení § 5 písm.a). V právnické literatuře se však prosazuje názor, že řízení o daních, i když na něj není správní řád použitelný ani subsidiárně (§ 99 zákona č. 337/1992 Sb.), je správním řízením svého druhu¹⁸⁸ a rozhodnutí vydaná na jeho základě spadají tedy pod ustanovení § 5 písm. a).

Vzhledem k tomu, že zákon č. 82/1998 Sb. neobsahuje žádný výčet právně relevantních rozhodnutí, je třeba dovozovat, že se jedná o jakékoli rozhodnutí,

¹⁸⁶ Vedral, J., Opatření obecné povahy, Správní právo 6/2007, str. 334.

¹⁸⁷ Rozhodnutí NSS 923/2006, 9/75, SJS 1 Afs 147/2005 – 107.

¹⁸⁸ Kobík, J., Taranda, P., Uplatňování nároku na náhradu škody způsobené v daňovém řízení a některé další zákonitosti, Daňový expert č. 3, r. 2006, str. 2, zdroj ASPI: LIT26118CZ.

třeba i procesního charakteru, jež jsou vydávána v průběhu řízení.¹⁸⁹ Zde je třeba pro doplnění jen připomenout již zmíněný fakt, že v SRN se rozlišují dva typy rozhodnutí, kde jeden typ zakládá odpovědnost již při nedbalostním jednání a druhý typ může založit odpovědnost jen v kvalifikovaných případech (Richterspruchprivileg).

V této souvislosti je nutno zmínit rovněž judikaturu českých soudů, které dospěly k závěru, že o nárok z nezákonného rozhodnutí půjde i v těch případech, kdy se jedná primárně o vady řízení (tedy i o nesprávný úřední postup spočívající např. v nesprávném - právním posouzení, hodnocení zjištěných skutečností, shromažďování podkladů apod.), které se ovšem posléze projeví v obsahu rozhodnutí samého.¹⁹⁰ V případě, že by poškozený v takovém případě opíral svůj nárok o nesprávný úřední postup, soud by jeho žalobu zamítl.

Vzhledem k tomu, že zákon obsahuje výčet řízení, ve kterých má být nezákonné rozhodnutí vydáno, pokládají si někteří autoři otázku, zda je možné aplikovat zákon č. 82/1998 Sb. i na **rozhodování správního úřadu, které neupravuje žádný procesní předpis** (např. prohlašování věcí za kulturní památku dle § 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, jehož § 44 aplikaci správního řádu výslovně vylučuje).¹⁹¹ Při zodpovězení této otázky je nezbytné vycházet z povinnosti státního orgánu dbát při své činnosti základních zásad správního řízení a zároveň i judikatury, která definuje správní řízení nejen jako řízení v němž se postupuje výlučně podle správního řádu, nýbrž považuje za takové řízení každý proces, který směřuje k vydání rozhodnutí správního orgánu, i když je pro něj užití správního řádu vyloučeno.¹⁹² Jestliže tedy výsledek takovéto činnosti správního orgánu bude představovat svou podstatou správní rozhodnutí (rozhodnutí v materiálním smyslu, a rovněž tomuto rozhodnutí předcházející řízení je svou podstatou správním řízením svého druhu)¹⁹³ mělo by spadat pod působnost zákona č. 82/1998 Sb.

V neposlední řadě by bylo nesmyslné, aby byl v případě územních celků zákon aplikován i na jejich rozhodnutí vydaná mimo správní řízení a u státních orgánů by tomu tak nebylo (§ 20 odst. 2).

Aby ovšem mohlo rozhodnutí založit odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. musí být splněny ještě další podmínky, a to, že toto rozhodnutí je výsledkem realizace veřejné moci (problematika výkonu veřejné moci byla pojednána výše, viz bod A., II., 2)), rozhodnutí (pravomocné, popř. vykonatelné bez ohledu na

¹⁸⁹ K tomu Vojtek, P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 39.

¹⁹⁰ Např. rozsudek NS ze dne 29.6.1999, sp.zn. 2 Cdon 129/97 (SJ 1/2000, č.5).

¹⁹¹ Kladné stanovisko k aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. i na tyto případy viz např. Ondruš, R., Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci, zdroj ASPI: LIT20315CZ.

¹⁹² Soudní judikatura ve věcech správních (SJS) 1999, č. 442, str. 210 an.

¹⁹³ Rozhodnutí Vrchního soudu Praha, čj. 7 A 13/99 – 28 ze dne 30.8.2001, zdroj ASPI: JUD20103CZ nebo i rozhodnutí ÚS publikováno pod č. 36/1994 Sb.r.ÚS.

právní moc) bylo jako nezákonné změněno nebo zrušeno příslušným orgánem (§ 8)¹⁹⁴ a poškozený vyčerpal veškeré opravné prostředky k jeho nápravě.

bb) nezákonnost rozhodnutí

Pokud jde o otázku posouzení zákonnosti nebo nezákonnosti rozhodnutí pak „v souladu se zásadou presumpce správnosti rozhodnutí není soud v řízení o odpovědnosti státu za škodu oprávněn sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení¹⁹⁵ a podmínka nezákonnosti rozhodnutí je splněna pouze tehdy, bylo-li toto pravomocné rozhodnutí skutečně jako nezákonné zrušeno nebo změněno příslušným orgánem“¹⁹⁶ v jiném řízení. Toto představuje odlišnost naší právní úpravy od právní úpravy SRN, kde si soud tuto otázku řeší v rámci řízení o nároku na náhradu škody zpravidla jako otázku předběžnou, a to dokonce i v případě, že je již některým orgánem rozhodnutí zrušeno (např. Landesverwaltungsgericht – obecně orgány posuzujícími věcnou správnost rozhodnutí, nikoli jeho zákonnost), není soud rozhodující o nároku na náhradu škody z odpovědnosti státu vázán.¹⁹⁷ Pokud by však o nezákonnosti rozhodnutí rozhodl civilní soud (posuzující zákonnost), bude i soud rozhodující o náhradě škody tímto rozhodnutím vázán.

Rozhodnutím, které nezákonné rozhodnutí mění nebo ruší, je tedy český soud posuzující otázku nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. zásadně vázán (§ 8). K rozhodnutí o nezákonnosti zpravidla dospěje příslušný orgán na základě podaného procesního opravného prostředku. Zde je ovšem nezbytné zmínit judikát Nejvyššího soudu, který vyslovil názor, že dokud nebylo pravomocně skončeno řízení následující po zrušení pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost, nelze je považovat za nezákonné ve smyslu § 8 odst. 1,3 zákona č. 82/1998 Sb.¹⁹⁸ Domáhat náhrady škody se tedy poškozený může úspěšně, až bude-li toto následující řízení skončeno. Důvodem, který svědčí tomuto závěru je mj. i to, že zpravidla až poté, co toto následující řízení skončí bude možné reálně zhodnotit skutečný rozsah škody.

Vzhledem k tomu, že dle ustanovení § 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb. odpovídá stát za škodu, která byla způsobena rozhodnutím vydaným v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, jsou mechanismy zrušení rozhodnutí pro

¹⁹⁴ K tomu např. usnesení Ústavního soudu ze dne 14.10.2004, čj. III. ÚS 245/04, Sb.n.u.ÚS, svazek 35, ročník 2004, str. 595, zdroj ASPI: JUD33297CZ. V tomto případě stěžovatelé využili opravných prostředků, ovšem neúspěšně, přesto považovali rozhodnutí stavebního úřadu za protiprávní z důvodu poškození jejich vlastnického práva k pozemku tím, že stavební úřad řádně povolil stavbu na sousedním pozemku ovšem jim tím dle posudku znalce klesla cena nemovitosti o určitou částku. Žádali tedy náhradu škody, ačkoli rozhodnutí, kterým se stavba povolila nebylo zrušeno pro nezákonnost, a to neúspěšně.

¹⁹⁵ K tomu usnesení NS ze dne 2.2.2006, sp.zn. 25 Cdo 2162/2005 (Soubor 4030).

¹⁹⁶ Vojtek, P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 63.

¹⁹⁷ K tomu Pietzcker, J., Rechtsprechungsbericht zur Staatshaftung, Archiv des öffentlichen Rechts, Band 132, Mohr Siebeck 2007, str. 466 a násl.

¹⁹⁸ Rozsudek NS ze dne 25.5.2004, sp.zn. 25 Cdo 593/2003 (Soubor 2819/30).

nezákonnost dány příslušnými právními předpisy upravujícími výše jmenovaná (opravná) řízení.

V případě občanského soudního řízení může být pravomocné rozhodnutí soudu zrušeno na základě podaného dovolání (§ 236 - 243d OSŘ) a žaloby pro zmatečnost (§ 229 – 232, § 234 – 235f, § 235h – 235i OSŘ). Výjimku tvoří pouze obnova řízení (§ 228 a násl. OSŘ) neboť důvody obnovy řízení vycházejí z okolností, které nejsou spojeny s vadami předchozího řízení, tzn. nejedná se o důvody spočívající v předchozím porušení zákona. V případě dovolání by mohla situaci komplikovat ta skutečnost, že podání tohoto opravného prostředku je ze zákona omezeno - v těchto případech by neměl být nárok poškozeného vyloučen jestliže mimořádný opravný prostředek nepodal¹⁹⁹ (kupř. by šlo o peněžité plnění nepřevyšující 20.000,- Kč). Zde by tedy zřejmě měl otázku zákonnosti rozhodnutí zkoumat obecný soud jako otázku předběžnou, což by však mohlo znamenat v případě, že o této věci rozhodoval v předchozím řízení odvolací soud, že by zákonnost rozhodnutí vyšší instance přezkoumával soud nižší.

V trestním řízení je možné rozhodnutí zrušit v dovolacím řízení (§ 265a – 265s TrŘ), popř. podat stížnost pro porušení zákona (§ 266 – 267 TrŘ) a návrh na obnovu řízení podaný z důvodu porušení povinnosti orgánu činného v trestním řízení zakládající trestný čin (§ 278 odst. 4 TrŘ). V případě trestních věcí je třeba zohlednit zvláštní úpravu obsaženou v § 9 – 12 zákona č. 82/1998 Sb., které dopadají na problematiku rozhodnutí o vazbě, trestu a ochranném opatření, která je v postavení k ustanovení § 8 v poměru speciality.

V řízení správním se jedná o přezkumné řízení podle ustanovení § 94 – 99 SpŘ, které se vztahuje na případy rozhodnutí vydaných v rozporu s právními předpisy, aniž by se přihlíželo k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. na jeho správnost (§ 96 odst. 2 věta druhá SpŘ), a dále o obnovu řízení podle ustanovení § 100 odst. 4 SpŘ.

Ve správním soudnictví může být pravomocné rozhodnutí zrušeno správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (§ 4 odst. 1 písm. a) a § 65-67 SŘS). Pravomocné rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví může být zrušeno na základě kasační stížnosti NSS (§ 102 a násl. SŘS).

A konečně rozhodnutí vydaná ve všech výše uvedených řízeních mohou být dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a za podmínek v něm stanovených, pro nezákonnost zrušena Ústavním soudem ČR.²⁰⁰

¹⁹⁹ Vojtek.P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 69.

²⁰⁰ Zde platí navíc i to, že rozhodl-li Ústavní soud v trestní věci, v níž mezinárodní soud později shledal, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda (především Evropský soud pro lidská práva), lze proti takovému rozhodnutí Ústavního soudu podat

Nezákonné rozhodnutí orgánu veřejné moci se zrušuje nastoupením právní moci zrušovacího rozhodnutí.

cc) vyčerpání opravných prostředků

Zákon ve svém ustanovení § 8 odst. 3 zakotvuje povinnost poškozeného pokusit se zákonnými procesními prostředky zabránit vzniku případné škody z nezákonnosti rozhodnutí. Tímto je do zákona vtělena **zásada zodpovědnosti jednotlivce** za hájení svých práv, která koresponduje s obecnou prevenční povinností.²⁰¹ Jestliže takto poškozený neučiní, ztrácí nárok na náhradu škody vůči státu. Pouze tehdy, využil-li poškozený veškeré (řádné i mimořádné) opravné prostředky a přesto všechno bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, jehož výkonem mu byla posléze způsobena škoda, bude mít poškozený nárok na náhradu škody vůči státu.²⁰² Výjimku ze shora popsané zásady představují případy zvláštního zřetele hodné, kdy nebude poškozený muset vyčerpat opravné prostředky, ovšem tyto případy zákon blíže nedefinuje. Zde tedy bude záležet na úvaze soudu, jenž bude muset každý konkrétní případ posoudit zvlášť a zvlášť tyto případy odůvodnit. Mohlo by se jednat např. o situace, kdy poškozený byl ve špatném zdravotním stavu nebo byl ve finanční tísní což mu znemožnilo podání opravného prostředku a kdy by zároveň vyloučení jeho nároku na náhradu škody vůči státu představovalo přílišnou tvrdost,²⁰³ popř. byl nesprávně poučen svým právním zástupcem. Další výjimku představuje např. v trestním řízení nevyužití stížnosti proti rozhodnutí o zahájení trestního stíhání, jež podle judikatury představuje pouze nevyužití dílčího oprávnění, které může být i důsledkem procesní taktiky obviněného.²⁰⁴ Soud zde zvolil výkladový postup, který spočívá v omezení věcného rozsahu hypotézy právní normy v případě, kdy je text zákona v rozporu s jeho účelem (tzv. teleologickou redukcí), což činí ve své judikatuře rovněž ESLP, když vychází z názoru, že vyčerpány musí být jen ty opravné prostředky (podmínka přípustnosti stížnosti), které jsou efektivní a dostatečné pro zajištění ochrany práv stěžovatele, přičemž nemusí být vyčerpány (jen z důvodu formálního) opravné prostředky, které stěžovateli neskýtají žádné vyhlídky na úspěch (např. rozsudek ESLP ze dne 26.5.1994, ve věci sp.zn. 16969/90 Keegan proti Irsku).²⁰⁵

návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Toto bohužel neplatí ve věcech občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů a věcí správního práva.

²⁰¹ Jistou výjimku představuje případ sdělení obvinění, který se dle judikatury považuje za splnění dalších podmínek za nezákonné rozhodnutí, ovšem neexistují proti tomuto usnesení klasické řádné či mimořádné opravné prostředky. Více k tomu Vojtek.P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 65-67.

²⁰² Tuto podmínku není možné obejít např. žalobou o vydání bezdůvodného obohacení založenou např. na tvrzení, že pokuta za správní delikt byla uložena a zaplácena bez právního důvodu. K tomu usnesení ÚS 74/1999, sv. 16.

²⁰³ Vojtek.P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 69.

²⁰⁴ Rozhodnutí NS ze dne 7.10.2008, sp.zn. 28 Cdo 1548/2006, zdroj internet: <http://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/nahrada-skody-zpusobena-trestnim-stihanim-55531.html>.

²⁰⁵ Text vychází z rozsudku NS ze dne 7.10.2008, sp.zn. 28 Cdo 1548/2006, zdroj internet: <http://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/nahrada-skody-zpusobena-trestnim-stihanim-55531.html>.

Další výjimku představuje opět rozhodování v trestním řízení, neboť dle ustálené judikatury soudů²⁰⁶ se zakládá nárok na náhradu škody rovněž v důsledku zahájení trestního stíhání, jež však neskončilo pravomocným odsouzením, a to i přesto, že původní rozhodnutí (usnesení) o zahájení trestního stíhání nebylo zrušeno, neboť dle extenzivního výkladu soudů má stejný důsledek jako zrušení rozhodnutí o zahájení trestního stíhání zastavení trestního stíhání a zproštění obžaloby.²⁰⁷ Soudy dospěly k tomuto názoru z důvodu zabránění vzniku nespravedlivé situace,²⁰⁸ a to extenzivním výkladem pojmu „zrušení“ nezákonného rozhodnutí ve spojení se smyslem a účelem zákona č. 82/1998 Sb.²⁰⁹ Právo na náhradu škody u rozhodnutí vydaných v rámci trestního řízení však v některých případech vylučuje zákon (§ 12). Např. právo na náhradu škody nemá ten, kdo si vznesení obvinění zavinil sám a kdo byl obžaloby zproštěn nebo proti němuž bylo trestní stíhání zastaveno jen proto, že není za spáchaný trestný čin trestně odpovědný, nebo že mu byla udělena milost anebo že trestný čin byl amnestován.²¹⁰ Problematika omezení osobní svobody však není předmětem této práce a proto jí nebude dále věnována pozornost. Z hlediska povinnosti uplatnění opravných prostředků je zapotřebí rovněž upozornit na to, že se v rámci zákona uplatňují dva režimy.²¹¹ Odůvodněno to je tím, že v menšině případů, kdy se jedná o **rozhodnutí vykonatelná bez ohledu na právní moc**,²¹² se na rozdíl od ostatních pravomocných rozhodnutí, nevyžaduje realizace mimořádných opravných prostředků, neboť svou vykonatelností jsou tato rozhodnutí způsobilá přivodit poškozenému újmu i když ještě nenabyla právní moci a nemohly být tedy podány mimořádné opravné prostředky. V případě rozhodnutí vykonatelných bez ohledu na právní moc lze tedy logicky nárok na náhradu škody uplatňovat i tehdy, pokud rozhodnutí bylo změněno nebo zrušeno na základě řádného opravného prostředku (§ 8 odst.

²⁰⁶ Rozsudek NS ze dne 31.3.2003, sp.zn. 25 Cdo 1487/2001 (Soubor 1813/24) nebo rozsudek NS, sp.zn. 25 Cdo 2060/2001 (soubor sv. 25, C 1867), KS v Českých Budějovicích, sp.zn. 8 Co 1983/98, Nález ÚS ze dne 6.2.2001, sp.zn. I. ÚS 367/99 (Sb. ÚS sv. 21, č. 23).

²⁰⁷ K tomu např. rozsudek NS ČR ze dne 23.2.1990, sp.zn. 1 Cz 6/90 (R 35/1991) nebo rozsudek NS ze dne 31.3.2003, sp.zn. 25 Cdo 1487/2001.

²⁰⁸ V této souvislosti je třeba upozornit, že tyto závěry judikatury nelze vztáhnout na správní (přestupkové) řízení. Proti analogickému použití § 9 - § 12 zákona č. 82/1998 Sb. se vyslovil NS např. v rozsudku ze dne 20.2.2003, sp.zn. 25 Cdo 453/2001.

²⁰⁹ K tomu především rozsudek NS ze dne 31.8.1999, sp.zn. 25 Cdo 1800/98, publikovaný v časopise Soudní judikatura pod č. 29/2000 a rozhodnutí ÚS ze dne 6.2.2001, sp.zn. I.ÚS 367/99.

²¹⁰ Rozsudek NS ze dne 24.4.2003, čj. 25 Cdo 2060/2001, zdroj ASPI: JUD28547CZ, ale dnes již především ustanovení § 12 zákona č. 82/1998 Sb.

²¹¹ Vedle toho existuje jistý problém s rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní, kdy žaloba proti němu není ve správním soudnictví přípustná a civilní soud je v řízení podle části páté OSŘ nemůže zrušit ani změnit ale slovy zákona „nahradit“ (§ 250j OSŘ).

²¹² Vykonatelností správních aktů je nutno rozumět dle judikatury onu vlastnost správního aktu, která umožňuje použití nástrojů státního donucení k prosazení povinností nebo práv z aktu plynoucích. K tomu např. SJS 2000, č. 643. V případě zákona č. 82/1998 Sb. se tímto musí ovšem rozumět i projev účinků daného rozhodnutí, aby bylo možné pod něj pojmout rovněž např. rozhodnutí, kterými se omezuje nebo odnímá právo. K tomu např. ustanovení správního řádu (§ 74, § 85).

2).²¹³ V občanském soudním řízení se bude jednat o rozsudky, jejichž předběžná vykonatelnost vyplývá již ze zákona (např. u rozsudků odsuzujících k plnění výživného nebo pracovní odměny za poslední 3 měsíce před vyhlášením rozsudku dle § 162 OSŘ), popř. byla předběžná vykonatelnost založena soudem na návrh účastníka, v případě, že by jinak účastníkovi hrozilo nebezpečí těžko nahraditelné nebo značné újmy (§ 162 odst. 2 OSŘ). Jinak se jedná v občanském soudním řízení o usnesení, která jsou vykonatelná uplynutím lhůty k plnění, doručením nebo vyhlášením. Ve správním řízení platí, že rozhodnutí je předběžně vykonatelné v případech, kdy odvolání nemá odkladný účinek (§ 74 odst. 2 SpŘ). V trestním řízení předběžná vykonatelnost rozsudku neexistuje, v případě usnesení pak předběžná vykonatelnost nastává, jestliže zákon proti němu připouští stížnost, avšak nepřiznává jí odkladný účinek (§ 140 odst. 2 TrŘ).

Určitý problém představuje dále otázka **tzv. nicotného rozhodnutí** (neexistujícího, paaktu), které by dle autorky této práce mělo být analogicky posuzováno jako případ nezákonného rozhodnutí. Nicotnost rozhodnutí prohlašují příslušné orgány (např. § 78 zákona č. 500/2004 Sb. a § 76 odst. 2 zákona č. 150/2000 Sb., popř. § 229 a násl. OSŘ), což svým způsobem připomíná řízení o opravných prostředcích. Toto je vedeno snahou o zvýšení právní jistoty a zachování principu ochrany dobré víry v nabytá práva. V praxi v podstatě není rozdíl mezi neplatností (nulitou způsobenou nedostatkem příslušnosti orgánu) a neexistencí (nicotností způsobenou nedostatkem pravomoci). Prozatím však převažuje názor, že co se týče nicotného rozhodnutí (paaktu), mělo by být toto posuzováno jako nesprávný úřední postup. Tato otázka je aktuálně řešena i v právě probíhajících pracích na novelizaci zákona č. 82/1998 Sb.²¹⁴

dd) osoba oprávněná k náhradě škody – účastník řízení

Podstatné z hlediska uplatňování nároku na náhradu škody z nezákonného rozhodnutí je, že tímto oprávněným subjektem (poškozený) je výlučně osoba označená zákonem v § 7 jako **účastník řízení**, ve kterém bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, anebo osoba, s níž nebylo jako s účastníkem jednáno, ačkoli s ní jako s účastníkem jednáno být mělo. Zde se projevuje významný rozdíl mezi osobou oprávněnou z nároku na náhradu škody z nesprávného úředního postupu, kde okruh účastníků není vymezen takto striktně a nároky vůči odpovědnému státu (územnímu celku) může uplatňovat jakákoli osoba, již byla nesprávním úředním postupem způsobena škoda (§ 13 odst. 2). Poškozeným z nesprávného

²¹³ Specifickou situaci představuje případ tzv. zdánlivě pravomocných rozhodnutí, kdy tyto jsou sice označeny jako pravomocné, ve skutečnosti ovšem např. z důvodu nesprávného doručení jejich právní moc nenastala. Pokud jsou tato rozhodnutí vykonána, mohlo by se jednat o vznik škody v důsledku nesprávného úředního postupu.

²¹⁴ Dle informací z Ministerstva spravedlnosti byla na přelomu roku 2008/09 vytvořena pracovní skupina k novele zákona č. 82/1998 Sb. Během jara 2009 by měla být zpracována RIA k návrhu novelizace. Stále se však zvažuje, zda bude přijata novela anebo zda bude vypracován úplně nový zákon.

úředního postupu může být tedy jednak účastník samotného řízení, v němž mu úředním postupem vznikla škoda, ale i o osoba, která účastníkem řízení nebyla, avšak byla jí tímto nesprávným úředním postupem způsobena škoda, např. proto, že tato osoba spoléhala ve správnost úřední listiny, která se však posléze ukázala jako závadná kupř. byla v listině uvedena nesprávně oprávněná osoba apod.

Vzhledem k tomu, že zákon č. 82/1998 Sb. neobsahuje vlastní definici účastníka, je nezbytné vycházet při určování této osoby z definic, které obsahují jednotlivé procesní předpisy (např. § 90, § 94 odst. 1, § 94 odst. 2, § 255, § 250a OSŘ nebo § 27 odst. 1 písm. a), písm. b), § 27 odst. 2, § 27 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád aj.). V zásadě platí, že účastníkem je ten, o jehož právech a povinnostech se v řízení rozhoduje a je způsobilý být nositelem procesních práv a povinností, a to bez ohledu na to, zda je tato osoba účastníkem celého řízení nebo je účastníkem jen v jeho určité fázi (kupř. znalec je účastníkem řízení jen v té fázi řízení, kdy se rozhoduje o jeho právech/povinnostech).²¹⁵ Tuto procesní způsobilost procesní předpisy zpravidla přiznávají každému, kdo má právní subjektivitu (způsobilost mít práva a povinnosti), ovšem zákonem lze přiznat způsobilost být účastníkem i někomu jinému, kdo tuto hmotněprávní subjektivitu nemá, tj. např. úřadu, který obecnou subjektivitu nemá (kupř. tak činí zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, § 2 odst. 2 ohledně správce daně). V případě, že škoda vznikne v důsledku nezákonného rozhodnutí i další osobě, která ovšem účastníkem řízení není, nelze takto vzniklou škodu vůči státu (územnímu celku) uplatnit.²¹⁶

O něco málo složitější situaci představuje stav, kdy poškozenému vznikla škoda právě z toho důvodu, že s ním **nebylo jednáno jako s účastníkem, ačkoli s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo**, tzn. stav, kdy došlo k procesnímu pochybení orgánu ohledně účastenství poškozené osoby (kupř. osoba, která měla být dědicem, nebyla připuštěna do dědického řízení, popř. do rozhodnutí o dědictví).²¹⁷ Jedná se v každém případě o procesní pochybení, které se jednoznačně projeví v rozhodnutí samém, a proto je nezbytnou podmínkou pro uplatňování nároků na náhradu škody docílení zrušení takového nezákonného rozhodnutí.²¹⁸ *Nelze tedy považovat toto pochybení za nesprávný úřední postup*, jak se tomu mnohdy děje v praxi, ačkoliv svou logiku tato úvaha svým způsobem má, neboť osoby, které nejsou v rozhodnutí uvedeny jako účastníci, neobdrží dané rozhodnutí a zpravidla neví (nemají-li právní vzdělání) jak by se mohly takovému stavu věci účinně bránit.

²¹⁵ Prof. Winterová, A., a kolektiv, *Civilní právo procesní*, 5. aktualizované vydání, Linde Praha, a.s. 2008, str. 143.

²¹⁶ Např. obchodní společnosti vznikne škoda z důvodu trestního stíhání jejího jednatele. K tomu Rozsudek NS ze dne 15.12.2005, sp.zn. 25 Cdo 1956/2004 (R 81/2006).

²¹⁷ Zde je nutné ještě odlišit situaci, kdy orgán nemohl (a neměl) o této osobě, jako o možném účastníkovi vědět. Zde by potom bylo možné podat návrh na obnovu řízení.

²¹⁸ Rozsudek NS ze dne 14.4.2005, sp.zn. 25 Cdo 36/2004 (Soubor 3433/33), nebo Usnesení NS ze dne 15.9.2005, sp.zn. 25 Cdo 40/2005 (Soubor 3731/33).

Právě k takovému případu se vyjádřil i Nejvyšší soud,²¹⁹ který jednoznačně setrval na nutnosti zrušení takového rozhodnutí pro nezákonnost, jako předpokladu nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. Své rozhodnutí odůvodnil tak, že pokud nebylo rozhodnutí osobě, kterou jinak zákon za účastníka označoval, avšak nebylo tak s ní jednáno, doručeno, nenabylo takovéto rozhodnutí formální právní moci a takto „opomenutému“ účastníku zůstává zachována možnost podat proti němu opravný prostředek (v uvedeném případě odvolání) a docílit tím tedy jeho zrušení pro nezákonnost.

b) Nesprávný úřední postup

Pojem nesprávný úřední postup není zákonem blíže definován, pouze je v § 13 odst. 1 věta druhá uvedeno, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (popř. není-li stanovena jednoznačně lhůta, platí lhůta přiměřená). Již z této skutečnosti vyplývá, že pojem „úřední postup“ je pojmem jednoznačně velice širokým, pod který bychom měli teoreticky vměstnat veškerou ostatní činnost orgánu veřejné správy (související s výkonem veřejné moci, nikoli soukromoprávního charakteru), mimo činnost rozhodovací, která směřuje k zákonem předvídanému cíli, tj. mělo by sem spadat např. i vydávání nařízení nebo jiná normotvorba.²²⁰

Teoretická literatura považuje za nesprávný úřední postup nejen postup, který je v rozporu s právním předpisem, nýbrž rovněž postup orgánu veřejné moci, který sice jedná v souladu se zákonem, ale při realizaci veřejné moci (kupř. v rámci správního uvážení) postupuje v rozporu s účelem zákona, úmyslem zákonodárce či jen v rozporu s hmotně a procesně-právní logikou.²²¹ Velmi obecně řečeno, za nesprávný úřední postup lze označit každý postup státního orgánu či správního úřadu, který při výkonu veřejné moci postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami výkonu veřejné moci.²²²

Judikatura soudů vymezila nesprávný úřední postup jako 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. Správnost úředního postupu musí být dle judikatury poměřována i hlediskem účelu, k jehož dosažení postup státního orgánu směřuje.²²³ Za nesprávný úřední postup nepovažují soudy normotvornou činnost orgánů.²²⁴ V této souvislosti je rovněž možné zmínit zajímavé rozhodnutí soudu z nedávné doby (listopad

²¹⁹ Rozhodnutí NS ze dne 14.4.2005, 25 Cdo 36/2004, zdroj internet <http://www.edgehunt.com/Nejvyssi-soud-Ceske-republiky-25-Cdo-36/2004>.

²²⁰ Toto široké pojetí je soukromý názor autorky této práce.

²²¹ Ondruš, R., Odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, LINDE 2003, zdroj ASPI: LIT20317CZ.

²²² Ondruš, R., Odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, LINDE 2003, zdroj ASPI: LIT20317CZ

²²³ Rozsudek NS ze dne 7.6.2000, sp.zn. 25 Cdo 786/99, zdroj internet: <http://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/nespravny-uredni-postup-ve-smyslu-zakona-c-581969-3646...>

²²⁴ K tomuto tématu blíže bod C., I., 1), c).

2008), o němž proběhla informace v médiích, kdy soud potvrdil odpovědnost státu založenou tím, že policie nerealizovala účel pro který je zřízena (nekonala), ačkoli byl fyzickou osobou dáván podnět k jejímu konání. Stát (resp. policie) tedy tímto nekonáním porušil svou povinnost prosazovat zákonnost ve společnosti, což je mj. jeho účelem a tím založil svou odpovědnost vůči poškozenému za škodu tím vzniklou. Totéž by mělo platit i v jiných případech nekonání příslušných orgánů, např. i u České obchodní inspekce nebo u jiných inspekčních orgánů státu. Obdobné je to i v Německu, kde se nečinnost orgánu (ačkoli měl konat) považuje za důvod zakládající nárok na náhradu škody.²²⁵ Příkladem může být např. rozhodnutí BGH,²²⁶ které se týkalo dozoru nad bankami, kde soud dovedl odpovědnost státu vůči vkladatelům.

Zde je potřeba zdůraznit, že *ne každé nekonání státního (kupř. inspekčního) orgánu je automaticky nesprávným úředním postupem. Orgán je však povinen konat, pokud jsou naplněny předpoklady pro jeho zásah* (např. existují indicie, že zde existuje urč. nezákonné jednání ze strany adresáta kontroly).

Pokud se jedná o problém kumulace nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu, tedy především pokud se procesní vady (např. při shromažďování podkladů pro rozhodnutí, hodnocení zjištěných skutečností, a v právním posouzení) projeví rovněž přímo v konečném rozhodnutí, je v takovém případě odpovědnost založena právě tímto konečným nezákonným rozhodnutím.²²⁷ Pokud by ovšem bylo výsledkem úředního postupu rozhodnutí, v jehož obsahu se nesprávnost postupu bezprostředně neodrazila, může v takovém případě poškozený nárok na náhradu škody z odpovědnosti za nesprávný úřední postup uplatnit.²²⁸

Odpovědnost státu je dále v případě nesprávného úředního postupu ještě širší než v případě nezákonných rozhodnutí v tom smyslu, že škody se může domáhat v podstatě kdokoli, kdo byl poškozen, tzn. nemusí se jednat pouze o účastníka řízení, v jehož rámci k úřednímu postupu došlo. Příkladem může být případ, kdy poškozený uzavřel kupní smlouvu na automobil s osobou, která ač nebyla vlastníkem ani oprávněným držitelem motorového vozidla, disponovala při prodeji vozu technickým průkazem, jež byl této osobě vydán v důsledku nesprávného úředního postupu (škoda vznikla pro neplatnost kupní smlouvy). I v takovém případě měl poškozený nárok na náhradu škody, neboť mezi vznikem škody a nesprávným úředním postupem byla jednoznačně příčinná souvislost, ačkoli poškozený nebyl účastníkem předmětného řízení.²²⁹ Nesprávným úředním postupem může být rovněž chybná informace podaná

²²⁵ Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, C.H.Beck 1999, str. 636 a násl.

²²⁶ BGH 15.2.1979, JZ 1979, str. 1354.

²²⁷ Rozhodnutí NS ze dne 29.6.1999, sp.zn. 2 Cdon 129/97 (SJ 1/2000, č. 5), nebo i rozsudek NS ze dne 31.1.2002, sp.zn. 25 Cdo 430/2000 (Soubor 1000/14), tento se týká stavebního řízení a nesprávného posouzení předpokladů pro rozhodnutí v územním a stavebním řízení.

²²⁸ Nález ÚS ze dne 7.10.2008, čj. II. ÚS 99/07, zdroj ASPI: JUD142086CZ nebo rozsudky NS sp.zn. 2 Cdon 804/96, sp.zn. 2 Cdon 129/97, publikováno Soudní judikatura č. 1/2000.

²²⁹ Rozsudek NS ze dne 7.6.2000, sp.zn. 25 Cdo 786/99.

občanovi orgánem státní správy²³⁰ nebo nezákonný zásah např. příslušníka městské policie. Vzhledem k tomu, že u nesprávného úředního postupu není vyžadováno předchozí rozhodnutí o jeho nesprávnosti (resp. nezákonnosti), je v pravomoci civilních soudů vyřešit uvedenou otázku jako prejudiciální v rámci samotného řízení o náhradu škody.²³¹ Tento závěr je možné opřít rovněž o ustanovení § 135 o.s.ř.

Samostatnou kapitolu představují **průtahy při výkonu veřejné moci**, popř. její nečinnost. Zákon výslovně a demonstrativně stanoví, že nesprávným úředním postupem je rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (nikoli ve lhůtě stanovené např. interně). Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě (§ 13 odst. 1 věta třetí). Zákon zde obsahuje ze známých důvodů odkaz na ustanovení čl. 5 a 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Rovněž některé naše právní normy zakotvují právo jednotlivce na projednání věci bez průtahů, jak to činí např. čl. 38 LPS, popř. jednotlivé zákony, např. § 6 OSŘ, popř. § 2 odst. 4 TrŘ. Zákony v určitých případech i zakotvují lhůty pro výkon toho kterého úkonu (např. ve věcech obchodního rejstříku, § 200d odst. 3, § 200db OSŘ), obecně však není možné stanovit paušálně lhůty pro rozhodování ve věci samé, protože každý případ je jiný a jinak právně a skutkově složitý. Řízení je potom provedeno v přiměřené lhůtě, pokud doba jeho průběhu odpovídá skutkové a právní náročnosti projednávané věci.

Pro posouzení nesprávného úředního postupu je nepodstatné, zda k narušení přiměřenosti doby řízení dochází u orgánu státní správy z důvodů organizačních (např. soud není vybaven dostatkem personálu) nebo z důvodů osobních (soudce je nezodpovědný).²³² Stejně platí i v Německu, kde BGH judikoval odpovědnost státu za nepřiměřenou délku řízení z důvodu přetíženosti úřadu.²³³ Za nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb. by se však zřejmě nedalo považovat nepřiměřeně dlouhé soudní řízení, kdy důvody průtahů by spočívaly v nevyhovujících procesních předpisech. V tomto případě by se musel poškozený obrátit zřejmě přímo na ESLP (problematika průtahů řízení je dále rovněž pojednána v C., II., 2), d)).

Kritéria posuzování přiměřenosti lhůty vychází ve veliké míře z judikatury ESLP a těmito kritérii jsou především: složitost věci, chování stěžovatele, postup státních orgánů a význam předmětu řízení pro stěžovatele (např.

²³⁰ Např. nesprávná informace o státním občanství, která měla dále důsledky pro oblast státní sociální podpory, jež nebyla z tohoto důvodu vyplácena. Případ je uveřejněn na internetu http://www.poradna-prava.cz/pripad_obcanstvi.htm.

²³¹ K tomuto tématu např. rozhodnutí NSS ze dne 30.9.2008, č.j. 4 Aps 1/2007 – 67.

²³² K tomu např. rozhodnutí NS ze dne 4.10.2007, sp.zn. 25 Cdo 545/2007, uveřejněno http://pravnicadce.ihned.cz/c4-10006050-22809800-F00000_dd-poruseni-zasady-rychlosti-řízení.

²³³ Rozsudek BGH ze dne 11.1.2007, III ZR 302/05, zdroj internet <http://lexetius.com/2007,142>.

v rozsudek Frydlander proti Francii ze dne 27.6.2000, § 43).²³⁴ Tato kritéria jsou mj. zakotvena i v § 31a zákona č. 82/1998 Sb., kde tvoří základ pro ohodnocení výše nemateriální újmy (blíže u bodu C., II., 2), d)).

Zákon v § 4 odst. 2 označuje za úřední postup rovněž **činnost notáře** spočívající v sepisování veřejných listin o právních úkonech (nikoli o jiných skutečnostech a prohlášeních) a úkony notáře jako soudního komisaře (podle § 38 OSŘ) a taktéž úkony **soudního exekutora** při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti. Tyto činnosti tedy zákonodárce považuje za výkon státní správy. Nesprávnost úředního postupu v těchto případech bude zpravidla spočívat v jeho nesouladu s požadavky, které pro něj vyžaduje především zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti nebo zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, popř. s jinými právními předpisy.

Zde je vhodné poznamenat, že i v rámci Evropské unie převažuje stanovisko, že činnost notářů představuje spíše výkon veřejné služby, nikoli tedy výkon právní služby (jinak je tomu u advokátů) a podobně toto stanovisko prezentovala Evropská komise v rámci jednání GATS (dokument č. S/CSC/W/39 ze dne 29.3.2003).²³⁵ Notář se tedy podílí na plnění úkolů státu a tím i na výkonu státní moci a je mj. za veřejného činitele pokládán i z hlediska trestního zákona.

Zde je ještě dlužno poznamenat, že stát odpovídá i za další činnost notářů, i když v zákoně č. 82/1998 Sb. není tato další činnost označena výslovně za úřední postup. Příkladem je např. ověřování a osvědčování pravosti podpisů osob, či shody kopie s originálem listiny, což představuje jistě výkon vrchnostenské činnosti státu.

Taktéž je vhodné upozornit na vzájemný vztah odpovědnosti exekutora/notáře a odpovědnosti státu. Na rozdíl od zákona č. 358/1992 Sb., o notářích (§ 57), který stanoví, že odpovědnost notáře přichází v úvahu, jen pokud nestanoví zvláštní předpis jinak (tj. zákon č. 82/1998 Sb.), exekuční řád v § 32, že ve vztahu k zákonu č. 82/1998 Sb. nestanoví prioritu odpovědnosti státu před odpovědností exekutora. Z výše uvedeného tedy plyne zásadní rozdíl mezi postavením notáře, který za výkon přenesené působnosti vedle státu neodpovídá a exekutorem, který naopak odpovídá vedle státu. Poškozený může tedy svůj nárok úspěšně uplatnit jak vůči exekutorovi tak vůči státu s tím, že při úspěšném uplatnění nároku proti oběma odpovědným osobám zanikne plněním jedné z nich nárok vůči druhé, a to v rozsahu poskytnutého plnění.²³⁶ Exekutorovi však svědčí liberační důvod (§ 32 odst. 2 exekučního řádu).

²³⁴ K tomu např. Kmec, J., K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, Právní zpravodaj č. 8, 2006 nebo Barinka, R., Přiměřená délka řízení podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech, Justiční praxe č. 7/2002, str. 432-433.

²³⁵ Sbíрка výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelství, SL 742/2007, poř.č. 5/2007, uveřejněno na internetu <http://portal.justice.cz/nsz/PrintPage.aspx?o=29&j=39&k=4550&d=191494>.

²³⁶ Rozhodnutí NS ze dne 30.7.2008, čj. 25 Cdo 970/2006, zdroj ASPI: JUD138147CZ.

Pro zajímavost lze uvést, že dle německé úpravy (§ 19 odst. 1 BNotO) neodpovídá stát za činnost notáře vůbec a představuje pro odpovědnost státu zákonem stanovenou výjimku.

Vzhledem k tomu, že ustanovení § 4 zákona č. 82/1998 Sb. neobsahuje konečný (taxativní) výčet jiných osob (úředních osob), jež vykonávají státní správu, může se objevit i další subjekt, který bude v obdobném postavení jako notář nebo exekutor. Takovýmto subjektem by mohl být např. dražebník, resp. jím vykonávaná činnost na základě zákona č. 26/2000 Sb., o dražbách nebo správce konkursní podstaty²³⁷ (viz i bod C., I., 2)).

Co se týče německého pojetí nesprávného úředního postupu, jedná se o postup úředníka, který postupuje v rozporu s právními normami nebo pokyny nadřízeného, které upravují tzv. vnitřní vztah (tedy mezi ním a státem). V této souvislosti je třeba zmínit, že mnoho povinností je úředníkům přiřčeno judikaturou BGH, které soud dovodil ze samotné podstaty výkonu veřejné správy. Je kupř. povinností úředníka informovat, poučit nebo dát jinak na vědomost občanovi skutečnosti, které mohou zabránit zhoršení jeho právní situace nebo vzniku škody, pokud toto nebezpečí úředník musel nebo mohl při plnění svého úřadu zjistit.²³⁸ Porušení i takto stanovených povinností se považuje v SRN za nesprávný úřední postup.

Jestliže tedy německý úředník poruší právo třetí osoby (vnější vztah), ale ve vnitřním vztahu jedná po právu, nelze dle německé právní úpravy odpovědnost úředníka a potažmo státu dovodit. V reálu ovšem zpravidla porušení povinností ve vnitřním vztahu znamená rovněž porušení práva vůči občanovi (problematika tzv. Drittrichtung je blíže pojednána pod bodem B., II., 2)).

2) Druhý předpoklad - vznik škody/nemajetkové újmy

Problematiku škody a její náhrady zákon č. 82/1998 Sb. přímo neupravuje, pouze zakotvuje předpoklady pro to, aby poškozenému nárok na její náhradu vzniknul. Při řešení konkrétnějších otázek je nutno vycházet vzhledem k ustanovení § 26 zákona z obecných ustanovení občanského zákoníku, která upravují otázky náhrady škody. Naopak problematika náhrady nemajetkové újmy je v zákoně upravena komplexně.

a) Skutečná (právně relevantní) škoda²³⁹

Občanský zákoník sám sice definici pojmu škody nevymezuje, nicméně ustálená judikatura k § 442 odst. 1 ObčZ škodou míní újmu, která nastala v majetkové sféře poškozeného, projevuje se jako zmenšení jeho majetkového stavu, je objektivně vyjádřitelná v penězích a je napravitelná poskytnutím majetkového

²³⁷ Rozhodnutí ÚS ze dne 25.6.2002, Pl. ÚS 36/1, kde ÚS dovodil veřejnoprávní povahu postavení správce konkursní podstaty.

²³⁸ BGH, ZfBR 2005, 469.

²³⁹ Na rozdíl od naší aktuální právní teorie se za škodu na úrovni ESD považuje jak újma materiální tak i nemateriální. Taktéž i závěry PETL i PEL. Taktéž budoucí znění nového civilního kodexu.

plnění, tedy (nedochází-li k naturální restituci) především penězi.²⁴⁰ Takto vymezená škoda je právně relevantní škodou, tj. je jedním z předpokladů, na jejímž základě vzniká odpovědnostní právní vztah. Škoda se dělí na tzv. skutečnou škodu a ušlý zisk. Obě formy škody jsou v zásadě rovnocenné a na sobě nezávislé. Z platného práva nelze dovodit, že by podmínkou vzniku odpovědnosti za škodu ve formě ušlého zisku byl též vznik skutečné škody.²⁴¹ Skutečnou škodou je, jak výše uvedeno, nastalé zmenšení (úbytek) majetku poškozeného, jež vlastně představuje majetkovou hodnotu nezbytnou v uvedení věci v předešlý stav, popř. k vyvážení důsledků plynoucích z toho, že nedošlo k uvedení v předešlý stav.²⁴² Za škodu se považují i náklady související např. s opatřením si dočasné náhrady za dočasně neupotřebitelnou (poškozenou) věc.²⁴³ Soudy při zjišťování skutečné ceny vychází z ceny všeobecné, nikoli ceny účetní nebo inventarizační.²⁴⁴

Co se týká uplatnění nároku na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, je třeba zdůraznit, že *soudy návrh na její náhradu zásadně zamítají v případě, že škoda ještě skutečně v majetku uplatňovatele nároku nenastala*. Poškozený by se měl primárně snažit, aby uspokojil svou pohledávku např. z důvodu neoprávněného majetkového prospěchu, vůči tomu, kdo tento prospěch získal a je povinen mu jej vydat. Teprve tehdy, pokud poškozený touto cestou neuspěje, vychází judikatura z toho, že škoda a nárok vůči státu může skutečně vzniknout (subsidiarita).²⁴⁵ Není tedy dostatečné, pokud škoda teprve má nastat,²⁴⁶ a to i když její budoucí vznik se dá zásadně očekávat.²⁴⁷ Je povinností poškozeného, aby vyčíslil alespoň přibližně rozsah (výše, objem) škody. V případě, že rozsah škody lze zjistit jen s nepoměrnými obtížemi či ji nelze zjistit vůbec, může ji soud stanovit podle své volné úvahy (§ 136 OSŘ).²⁴⁸ U škody vzniklé na věci použité (částečně opotřebované) se přihlíží k její ceně obvyklé v době poškození a k rozsahu poškození, přičemž od částky vyjadřující náklady na opravu věci

²⁴⁰ Stanovisko NS ČSSR ze dne 18.11.1970, sp.zn. Cpj 87/70 (R 55/1971, str. 339-340).

²⁴¹ Rozsudek NS ze dne 31.1.1996, sp.zn. II Odon 15/96 (PR 4/1996, s. 169).

²⁴² Stanovisko NS ČSSR ze dne 18.11.1970, sp.zn. Cpj 87/70 (R 55/1971, str. 339-340), rozsudek NS ze dne 30.11.1988, sp.zn. 1 Cz 82/88 (R 25/1990).

²⁴³ Rozsudek NS ze dne 30.11.1990, sp.zn. 1 Cz 86/90 (R 7/1992), usnesení NS ze dne 27.9.2006, sp.zn. 25 Cdo 2176/2006.

²⁴⁴ Zhodnocení NS SSR ze dne 25.11.1976, sp.zn. Pls 2/76 (R 27/1977, s. 312).

²⁴⁵ Rozsudek NS ČR, sp.zn. 4 Cz 110/84, Přehled vybrané judikatury k odpovědnosti státu za škodu k 16.2.2003, zdroj ASPI: LIT20323CZ.

²⁴⁶ Zde je možné poukázat na odlišný postup soudů EU, které uznávají, že žaloba na náhradu škody je přípustná (tj. není předčasná) v případě, kdy vznik škody je v okamžiku podání žaloby předvídat s dostatečnou pravděpodobností, tedy kdy se jedná o škodu, která je bezprostřední a předvídatelná, nicméně v okamžiku podání žaloby a rozhodování soudu ji ještě není možné stanovit. Např. rozsudek SPS z 8.6.2000, Camar Srl a Tico Srl v. Komise a Rada, spojené věci T-79/96, T-260/97 a T-117/98, Recueil, s. II-2193, bod 207.

²⁴⁷ Např. Usnesení NS ze dne 29.1.2003, sp.zn. 25 Cdo 586/2001 (Soubor 1673/23) nebo rozsudek NS ze dne 20.2.2003, sp.zn. 25 Cdo 986/2001 (R 14/2005). Jedná se především o případy vadného dohledu státu nad finančními institucemi, které jsou v konkursu či likvidaci. Škoda může vzniknout poškozenému nejdříve skončením likvidace nebo konkursu, kdy se právo věřitele takovéto instituce stalo fakticky nevymahatelným a je vyloučeno aby bylo kdy vůbec uspokojeno. Samotné prodlení s výplatou peněz není směrodatné.

²⁴⁸ K tomu i nález ÚS ze dne 5.5.1999, sp.zn. II. ÚS 321/98 (Sb. ÚS sv. 14., č. 67).

musí být odečtena částka odpovídající zhodnocení věci její opravou oproti původnímu stavu.²⁴⁹ Takovouto škodu by mohl představovat např. případ, kdy policie zajistí (tj. převezme do své péče) jako důkaz osobní vozidlo (použité) a toto vozidlo bude v době, kdy bude v držení policie, poškozeno. Rovněž je třeba si uvědomit, že uplatní-li se nárok na náhradu škody vůči státu z důvodu např. nesprávného úředního postupu, je škodou právě a pouze jenom peněžité vyjádření zmenšení majetkového stavu poškozeného a nikoli skutečně poskytnutá finanční částka např. v situaci, kdy poškozený plnil vůči třetí osobě z neplatné kupní smlouvy, jejíž neplatnost byla zapříčiněna právě oním nesprávným úředním postupem (např. prodej auta na základě nesprávných údajů v technickém průkazu, který vydal nesprávně dopravní inspektorát).²⁵⁰ V tomto případě nebude tedy rozhodující kolik poškozený zaplatil „falešnému“ prodávajícímu, ale to, kolik činí hodnota vozidla, které bylo poškozenému odebráno.

Při uplatňování náhrady škody je potřeba brát v úvahu především následující judikát NS, který říká, že *dokud nebylo pravomocně skončeno řízení následující po zrušení pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost, nelze je považovat za nezákonné ve smyslu § 8 odst. 1, 3 zákona č. 82/1998 Sb.*²⁵¹ a tedy ani uplatňovat svůj nárok u příslušného orgánu. Hlavním argumentem tohoto výroku je to, že „*ke vzniku případné škody (majetkové újmy) na straně žalobce nemohlo před pravomocným skončením celního řízení dojít.*“ Tento argument NS není úplně pravdivý (neboť platební výměr je vykonatelný bez ohledu na právní moc a je tedy způsobit škodu ihned), argumentace měla dle autorky znít spíše na to, že poškozený byl tak jako tak povinen uhradit tyto finanční částky, když mu byly následně znovu vyměřeny v totožné výši. Významným výsledkem tohoto judikátu je však ten argument, že skutečný (konečný) rozsah škody je možno zjistit až po proběhnutí celého řízení (včetně řízení následujícího po zrušovací verdiktu), což bude bezesporu platit pro řízení která nemají předběžnou vykonatelnost a uplatňovat nároky vůči státu není tedy možné před ukončením celého řízení. V tomto případě však škoda byla jasně daná úrokem z půjčky (viz níže) a následné řízení tuto skutečnost nemohlo již změnit.

Předmětem shora uvedeného judikátu bylo řízení o nároku poškozeného na náhradu škody vůči státu (Ministerstvo financí) z důvodu toho, že byly celními orgány vydány tři rozhodnutí o dodatečném vyměření cla a DPH, které musel poškozený uhradit (a na zaplacení si musel vypůjčit peníze, které musel s úrokem vrátit – úrok z těchto peněz tvořil onu hodnotu vzniklé škody), ovšem posléze byla toto rozhodnutí zrušena krajským soudem v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 SŘS) pro jejich nepřezkoumatelnost (a tedy i nezákonnost) a vrátil je celnímu orgánu k dalšímu řízení. Celní orgán

²⁴⁹ Rozsudek NS ze dne 27.6.2002, sp.zn. 25 Cdo 1629/2000 (R 54/2003), rozsudek NS ze dne 28.11.2001, sp.zn. 25 Cdo 347/2000 (Soubor 871/12).

²⁵⁰ Např. rozsudek NS ze dne 7.6.2000, sp.zn. 25 Cdo 786/99, zdroj internet: <http://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/nespravny-uredni-postup-ve-smyslu-zakona-c-581969-3646>.

²⁵¹ Rozsudek NS ze dne 25.5.2004, sp.zn. 25 Cdo 593/2003 (Soubor 2819/30)

posléze provedl nové doměření cla a DPH (původně vyměřené clo i DPH bylo poškozenému vráceno) v podstatě v totožné výši. Zde je nutno ještě uvést, že platební výměry jsou rozhodnutí s okamžitou vykonatelností a podání opravného prostředku nemá odkladný účinek.

Toto rozhodnutí NS má však dopady i do oblasti promlčení nároků. Jestliže poškozený dle výše uvedeného judikátu NS nemůže uplatnit svůj nárok na náhradu škody dříve než proběhne i ono následující nové řízení (tak aby bylo vydáno konečné zákonné rozhodnutí a tím objasněn vznik a rozsah škody), teoreticky se mu může stát (z důvodu značné délky nanovo probíhajícího řízení), že mu uběhne jeho subjektivní promlčecí doba, jejíž počátek je zákonem vztažen k okamžiku doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí.

Co se týká běhu promlčecí doby objektivní, zákon č. 82/1998 Sb., v § 32 odst. 2, věta první, říká, že „nejpozději se nárok (na náhradu škody z nezákonného rozhodnutí) promlčí za deset let ode dne, kdy poškozenému bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda.“ Zde taktéž vyvstává otázka zda oním nezákonným rozhodnutím (rozhodným pro počátek běhu promlčecí doby) je právě ono původní nesprávné rozhodnutí v okamžiku jeho vydání, resp. kdy se na toto rozhodnutí může hledět jako na nezákonné ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Původně se vycházelo z varianty, kdy se nezákonným rozhodnutím myslelo právě ono první nesprávné rozhodnutí v okamžiku jeho vydání, což však vedlo k tomu, že objektivní promlčecí doba počínala běžet mnohdy ještě dříve než se poškozený vůbec o vzniku škody dozvěděl (doručením zrušovacího rozhodnutí, popř. proběhnutím řízení následujícího). To znamená, že teoreticky mu mohla uběhnout objektivní lhůta, aniž se poškozený vůbec mohl o vzniku škody dozvědět. Pokud bychom, ale vycházeli ze zmíněného rozhodnutí NS, potom by se na rozhodnutí nahlíželo jako na nezákonné až od okamžiku, kdy bude vydáno (správné, opravené) rozhodnutí, které je vydáváno až po zrušovacím rozhodnutí.

Na závěr se dá shrnout, že ačkoli toto řešení má jisté nedostatky, je pro poškozeného určitě výhodnější, i když popravdě řečeno, objektivní lhůta takto pojímaná (u nezákonného rozhodnutí) ztrácí trochu svůj smysl. Pravděpodobně by bylo možná vhodné provést legislativní úpravu této problematiky např. tím, že by se běh objektivní lhůty posunul ke dni vydání zrušujícího rozhodnutí a naopak subjektivní lhůtu by bylo vhodné ponechat neukotvenou k objektivní události. K promlčení blíže viz bod F., I.

b) Ušlý zisk

Dle judikatury představuje ušlý zisk (jiná škoda) ušlý majetkový prospěch, který spočívá v nenastalém zvětšení majetku poškozeného, které bylo možno (kdyby nedošlo ke škodné události) důvodně očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí.²⁵²

²⁵² Stanovisko NS ČSSR ze dne 18.11.1970, sp.zn. Cpj 87/70 (R 55/1971, str. 339-340).

Zákon obsahuje speciální úpravu problematiky ušlého zisku, a to především s ohledem na situaci, kdy došlo k omezení osobní svobody poškozeného, která představuje pro poškozeného z hlediska výdělku v podstatě obdobnou situaci, jako by byl v pracovní neschopnosti. Z praktického hlediska se jedná především o případy, kdy poškozený byl ve vazbě, výkonu trestu nebo ochranném opatření a v důsledku toho mu vznikla újma spočívající v ušlém zisku ve smyslu ztráty na výdělku, kterého by jinak byl býval nebo byl býval mohl dosáhnout.²⁵³

Poškozenému tedy zákon zakládá obecně nárok na náhradu za ztrátu na výdělku, který podřazuje pod termín ušlý zisk (§ 28). Dále se hradí ztráta na výdělku klasicky v případech poškození zdraví (kdy se aplikuje § 28 a §§ 444 a násl. ObčZ) nebo v jiných případech zmaření výdělečné činnosti zapříčiněných nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Jako příklad vzniku nároků na náhradu ušlého zisku lze z praxe uvést následující situace: notář svým pochybením způsobí vady závěti a dědici se proto nedostane dědického podílu, neboť dědictví bude rozděleno mezi ostatní dědice²⁵⁴ anebo bude nezákonným rozhodnutím uložen poškozenému trest propadnutí věci, např. domu s nájemníky, tj. poškozený přijde o nájemné za období, kdy trval nezákonně uložený trest.

Zákon č. 82/1998 Sb. ovšem nepřevzal ustanovení § 21 zákona č. 58/1969 Sb., které stanovilo, že nárok na ztrátu na výdělku náleží poškozenému i v případě, že se nejedná o škodu na zdraví. Z ustanovení § 28 zákona č. 82/1998 Sb. se však dá výkladem dovodit, že poškozenému náleží samostatný nárok za ztrátu na výdělku (klasifikovaný zákonem jako ušlý zisk) i když u něho k poškození zdraví (života) nedošlo. Jedná o speciální úpravu ve vztahu k ustanovením § 444 a násl. ObčZ, které upravují problematiku ztráty na výdělku jako součásti komplexu nároků ze škody na životě a zdraví.

Jistá další specifika vykazuje právní úprava především ohledně **vyčíslení škody** ve smyslu ušlého zisku v případech omezení osobní svobody poškozeného. Způsob a rozsah náhrady škody (ve smyslu ušlého zisku) se řídí především ustanoveními § 28-30. Ušlý zisk se vypočítává **ke dni uplatnění nároku** na náhradu škody u příslušného orgánu.

Při výpočtu rozsahu ušlého zisku v zákonem předvídaných situacích (tj. především když byla omezena osobní svoboda poškozeného) se vychází z tzv. **průměrného výdělku**. Na žádost poškozeného lze pro stanovení výše průměrného výdělku²⁵⁵ použít průměrný výdělek v době před zahájením trestního stíhání, pokud je to pro poškozeného výhodnější (§ 29), čímž se prolamuje obecná zásada, že průměrný výdělek se zjišťuje k okamžiku vzniku škody. Důvodem je zamezení promítnutí eventuelních postihů v mzdové oblasti, které by mohly být důsledkem zahájení trestního stíhání, do výše náhrady škody;

²⁵³ Nález ÚS ze dne 5.5.1999, sp.zn. II. ÚS 321/98 (Sb. ÚS sv. 14, č. 6).

²⁵⁴ Usnesení NS ze dne 25.2.2003, sp.zn. 25 Cdo 1294/2001 (Soubor 1727/24).

²⁵⁵ Do základu pro výpočet průměrného výdělku náleží dle judikatury především peněžitě plnění poskytované zaměstnanci za práci, nikoli pak již další plnění poskytované zaměstnanci v souvislosti se zaměstnáním. § 351-362 ZP jsou kogentní – k tomu např. rozhodnutí NS ze dne 10.5.2004, sp.zn. 21 Cdo 2671/2003.

výhodnější výpočet se ovšem provede pouze na žádost poškozeného.²⁵⁶ Zákon nestanoví žádné bližší formální náležitosti takovéto žádosti. V případě, že poškozený svého práva nevyužije postupuje se dle ustanovení prováděcího vládního nařízení č. 116/1998 Sb., a ustanovení § 351-362 zákona č. 262/2006, zákoník práce, tedy zpravidla dle průměrného výdělku poškozeného v době omezení jeho osobní svobody.

Zákon nepodmiňuje nárok na náhradu za ztrátu na výdělků trváním výdělečné činnosti poškozeného v době trvání vazby, výkonu trestu nebo ochranného opatření, tj. jinými slovy připouští nárok poškozeného na náhradu ztráty na výdělků i v případě, že výdělečná činnost je pouze předpokládána, a jejíž výkon by začal např. i později (např. měl uzavřenu pracovní smlouvu, ale doposud nenastoupil do zaměstnání) než nastal okamžik omezení svobody poškozeného.²⁵⁷ Na stranu druhou judikatura dospěla k závěru, že právně relevantní majetková újma může vzniknout jen tehdy, když škodná událost zasáhne do průběhu děje vedoucího k určitému zisku, tj. nestačí jen tvrzené zmaření zamýšleného podnikatelského záměru poškozeného.²⁵⁸ Za škodu se rovněž nepovažuje ztráta možnosti hledat si pracovní uplatnění.²⁵⁹ Jinými slovy soudy tedy požadují vysokou míru pravděpodobnosti dosažení určitého výdělku. Náhrada za ztrátu na výdělků se hradí poškozenému v prokázané výši, tj. především bude rozhodující průměrný výdělek stanovený dle kritérii uvedených v pracovněprávních předpisech (§ 28 s odkazem na vl.nařízení č. 116/1998 Sb.).²⁶⁰ Pokud nelze tímto způsobem průměrný výdělek určit, postupuje se v souladu s prováděcím nařízením vlády č. 116/1998 Sb., tj. vychází se při jeho určení z okolností jednotlivého případu, zejména z daňového přiznání (§ 1 odst. 2 nařízení vlády). To platí zejména pro osoby samostatně výdělečně činné.²⁶¹ V těchto situacích je ponechána široká možnost soudu, aby na základě skutečných okolností jednotlivého případu řádně a spravedlivě výši průměrného výdělku stanovil.

Právní úprava obsahuje jakési důkazní zvýhodnění pro stanovení výše náhrady škody v případě osob, u kterých došlo k omezení osobní svobody. Jestliže poškozený není schopen prokázat výši svého nároku shora uvedeným postupem,

²⁵⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., k § 29.

²⁵⁷ Vojtek.P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 141.

²⁵⁸ Usnesení NS ze dne 25.2.2006, sp.zn. 25 Cdo 818/2005.

²⁵⁹ Rozsudek NS ze dne 27.6.2002, sp.zn. 25 Cdo 2035/2000 (Soubor 1288/18).

²⁶⁰ Do 31.12.2006 upravoval tuto problematiku ve svém § 17 zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělků, podle něž se v pracovněprávních vztazích průměrný výdělek zjišťoval z hrubé mzdy zúčtované zaměstnanci k výplatě v rozhodném období a z doby odpracované v rozhodném období. Rozhodným obdobím bylo předchozí kalendářní čtvrtletí, případě doba od vzniku zaměstnání do konce kalendářního čtvrtletí, jestliže zaměstnání vzniklo teprve v jeho průběhu. Průměrný výdělek se zjišťoval jako průměrný hodinový (popř. denní) výdělek. Zákon č. 1/1992 Sb. byl s účinností k 1.1.2007 zrušen zákonem č. 262/2006 Sb., a jeho text byl s drobnými úpravami převzat ustanoveními § 351 – 362 nového zákoníku práce.

²⁶¹ K tomuto tématu např. rozsudek NS ze dne 24.1.2001, sp.zn. 25 Cdo 2026/98 (Soubor 91/2). Rozsudek se týká určení výše průměrného výdělku podnikatele – advokáta, kde soud judikoval, že údaje o při příjmech a výdajích uvedené v daňovém přiznání nejsou jediným hlediskem pro určení výše průměrného výdělku, pouze jsou jejich východiskem a jen jednou z okolností, z nichž lze vycházet, nejde tedy o důkaz o skutečném reálném výdělků.

pak mu za každý započatý den výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranné výchovy nebo ochranného léčení náleží náhrada ušlého zisku ve výši 170 Kč (§ 30). Toto ustanovení zavedené novelou č. 160/2006 Sb., má vést ke zjednodušení a zrychlení řízení o náhradě škody tím, že v případě obtíží se stanovením rozsahu náhrady škody se poskytne poškozenému i bez jeho výslovné žádosti **paušální náhrada**.²⁶² Paušální náhrada tak zjednodušuje procesní postavení poškozeného neboť odstraňuje potřebu dokazování výše škody. Na stranu druhou, jedná se o částku, která je spíše nižší a je otázka, zda by nebylo spravedlivější ponechat uplatnění tohoto pravidla na vůli poškozeného, jak tomu bylo před novelou (stačila neformální žádost poškozeného). Pokud by poškozený toto své právo nevyužil, soud by rozhodoval dle svého uvážení v souladu s § 136 OSŘ. Tohoto ustanovení OSŘ judikatura užívala zpravidla v případě, že základ nároku byl nepochybně dán, avšak výši průměrného výdělku poškozeného v době předcházející poškození nebylo možno zjistit. V některých případech se využívalo pomůcky, tzv. fiktivního příjmu, tj. jakého by poškozený v porovnání s jiným srovnatelným podnikatelem (zaměstnancem) dosahoval v době omezení osobní svobody, nebýt jeho vyřazení z výdělečné činnosti.²⁶³ Z legislativně-technického hlediska je rovněž stanovení pevné paušální částky trochu nepraktické, neboť je pravděpodobné, že paušální výše ušlého zisku se bude muset častěji přizpůsobovat skutečným poměrům.²⁶⁴ Dále by bylo vhodné doplnit právní úpravu náhrady škody o nárok poškozeného na náhradu za ztrátu na důchodu (viz úprava v § 447a ObčZ), která by mohla být aktuální v případě, že poškozený stráví několik let rozhodných pro vyměření důchodu protiprávně ve vězení a posléze je v vězení propuštěn.

c) Škoda na zdraví či životě

Vedle škody na majetku se dále rozlišuje újma (škoda) na zdraví či životě. Tato problematika má obecnou právní úpravu v rámci občanského zákoníku (ustanovení § 444 a násl. Obč.Z), která je použitelná i na vztahy plynoucí ze zákona č. 82/1998 Sb. (§ 26). Jedná se o nároky poškozeného, které mají kompenzovat jak určitou majetkovou újmu, tak rovněž i zmírňovat určitou újmu nemajetkovou.

Pokud jde o **kompenzaci majetkové újmy**, jedná se při újmě na zdraví především opět o právo na náhradu za ztrátu na výdělku (viz pojednáno výše s ohledem na zvláštní ustanovení týkající se omezení osobní svobody, která se s výjimkou ustanovení § 28 zákona č. 98/1998 Sb., pro případ vzniklé újmy na zdraví nepoužijí), a to jednak po dobu pracovní neschopnosti, jednak po skončení pracovní neschopnosti či při invaliditě, o právo na náhradu za ztrátu na důchodu, jakož i o právo na náhradu účelných nákladů spjatých s léčením.

²⁶² Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., k § 30.

²⁶³ Rozsudek NS ze dne 28.11.2001, sp.zn. 25 Cdo 1920/99 (Soubor 868/12).

²⁶⁴ Vždyť i toto ustanovení je již výsledkem novely č. 160/2006 Sb., kdy původní částka činila 5000,- Kč za měsíc, a poškozený musel o uplatnění paušální částky požádat.

V případě smrti poškozeného jde o právo na náhradu nákladů pohřbu, o náhradu nákladů na výživu pozůstalých a o náklady léčení. Ve všech případech se jedná o samostatné nároky,²⁶⁵ a podle toho je nutné je rovněž u příslušného orgánu uplatnit.

Zákon č. 82/1998 Sb. obsahuje ve svém ustanovení § 27 úpravu nároků na náhradu výživného při usmrcení poškozeného výkonem veřejné moci a náhradu nákladů léčení a pohřbu s tím, že odkazuje na ustanovení občanského zákoníku, konkrétně na § 448 a § 449. **Osobami oprávněnými** požadovat náhradu škody jsou zde **pozůstalí** po poškozeném (který zemřel v důsledku výkonu veřejné moci) a **ti, kdo vynaložili náklady spojené s léčením zemřelého a jeho pohřbem**. Nárok pozůstalých a osob, které vynaložily náklady léčení či pohřbu, je zákonem výslovně stanoven, protože v některých případech by se vymezení oprávněných osob obsažené v zákoně č. 82/1998 Sb. na ně nevztahovalo.²⁶⁶ Příkladem by mohl být případ nezákonného rozhodnutí, kdy pozůstalí nejsou samozřejmě účastníky řízení a nárok na náhradu škody by jim jinak z tohoto titulu nevznikl.

Pozůstalými uvedenými v § 448 ObčZ jsou míněny děti, rodiče, sourozenci a jiné osoby, které žily se zemřelým před jeho smrtí ve společné domácnosti a které z tohoto důvodu pečovaly o tuto společnou domácnost anebo byly na zemřelého odkázány výživou.²⁶⁷

Náhrada **nákladů na výživu** se poskytuje formou peněžitého důchodu. Při jeho určení se vychází z příslušných ustanovení zákona o rodině, upravujících vyživovací povinnost, včetně přihlédnutí k tomu, v jaké míře zemřelý rodič osobně pečoval o nezletilé dítě.²⁶⁸ Při výpočtu náhrady nákladů na výživu se vychází z průměrného výdělku zemřelého. Výše nároku se řídí buď rozsahem zákonné vyživovací povinnosti zemřelého, anebo rozsahem, v jakém na výživu skutečně přispíval, ačkoliv k tomu nebyl podle zákona povinen.²⁶⁹ Pro určení výše náhrady je rozhodující stav k okamžiku smrti.²⁷⁰ Výše nákladů na výživu pozůstalému podle § 448 odst. 1 ObčZ je dána rozdílem mezi tím, co mu byl zemřelý povinen na výživě poskytovat, popř. co poskytoval fakticky dobrovolně, a mezi výší důchodových dávek pobíraných pozůstalým z důvodu smrti osoby, která platila výživné (např. sirotčí důchod).

Na rozdíl od náhrady nákladů na výživu se hradí **účelné náklady spojené s léčením** (taktéž u nákladů spojených s pohřbem) tomu, kdo je skutečně vynaložil, tj. zde se může jednat o osobu odlišnou od pojmu pozůstalý. Zde je

²⁶⁵ Rozsudek NS ČSR ze dne 18.10.1974, sp.zn. 5 Cz 32/74 (R 10/1976).

²⁶⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, k § 27.

²⁶⁷ Jehlička, O., Švestka, J., a kolektiv, Občanský zákoník, 3. vydání komentář, C.H.Beck 1996, str. 315.

²⁶⁸ Např. R 14/73 uvedeno v publikaci Jehlička, O., Švestka, J., a kolektiv, Občanský zákoník, 3. vydání komentář, C.H.Beck 1996, str. 315.

²⁶⁹ Vojtek.P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str.156.

²⁷⁰ Jehlička, O., Švestka, J., a kolektiv, Občanský zákoník, 3. vydání komentář, C.H.Beck 1996, str. 314, též Vojtek.P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str.156.

pro stanovení nákladů důležitá právní úprava zdravotní péče,²⁷¹ která se dle zákonné dikce osobám zúčastněným na zdravotním pojištění poskytuje bezplatně. To znamená, že za výkony poskytované bez přímé úhrady pacienta získá zdravotnické zařízení úhradu od zdravotní pojišťovny, jejímž je pacient pojištěncem a nikoli od pacienta samotného. Zákon stanoví, které zdravotnické výkony jsou hrazeny částečně nebo plně pacientem. Náklady spojené s léčením, které si bude poškozený oprávněn nárokovat budou tedy pouze náklady, které **zdravotní pojišťovna** zcela nebo zčásti **nepokrývá**, popř. náklady na doplňky skutečně potřebné ke zlepšení zdravotního stavu (jako jsou např. protézy, nebo náklady na rehabilitaci apod.).²⁷² V případě třetích osob se může jednat rovněž o prokazatelné výdaje spojené s návštěvami poškozeného ve zdravotnickém zařízení nebo výdaje související s poskytováním jiné pomoci poškozenému. Na nároky pojišťovny se ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. nepoužijí. Její nárok vůči škůdci na zdraví je založen speciálním předpisem, a to zákonem č. 48/1997 Sb. (v § 55 odst. 1).

Pokud se jedná o **náklady spojené s pohřbem**, může si je nárokovat osoba, která je vynaložila a náleží jí nárok na náhradu přiměřených nákladů ve smyslu zákona č. 262/206, zákoník práce (§ 376). Výše náhrady se sníží o pohřebné poskytnuté dle předpisů o státní sociální podpoře²⁷³ (a *contratio* z ustanovení § 449 odst. 2 ObčZ).

Pokud jde o **satisfakci nemajetkové újmy**, tak v rámci újmy na zdraví, popř. i smrti, přiznává občanský zákoník poškozenému, popř. pozůstalým navíc i právo na jednorázové peněžité odškodnění, resp. zadostiučinění (satisfakci) za vzniklou nemajetkovou újmu, která má přispět k jakémusi zmírnění protrpěných útrap poškozeného, popř. pozůstalých. Tato nemajetková újma spočívá ve vytrpěných bolestech a ve ztížení společenského uplatnění, záležející v omezení schopnosti vykonávat běžné životní úkony a zúžení možností uspokojovat životní a společenské potřeby.

Výši, v níž se poskytuje náhrada za bolest a ztížení společenského uplatnění upravuje vyhláška č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění,²⁷⁴ a to podle sazeb bodového ohodnocení²⁷⁵ stanoveného v přílohách vyhlášky, které je uvedeno v lékařském posudku. Hodnota jednoho bodu činí 120 Kč. Vyhláška č. 440/2001 Sb. stanoví v § 6, že pokud škoda na zdraví vyžadovala náročný způsob léčení, zvýší se bodové ohodnocení škody na zdraví max. o 50 % celkové částky bodového ohodnocení, pokud vyžadovala mimořádně náročný způsob léčení, zvýší se bodové ohodnocení max. na

²⁷¹ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, a zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění.

²⁷² Judikáty R III/67 (str. 53), R 26/82 uvedeno v publikaci Jehlička, O., Švestka, J., a kolektiv, Občanský zákoník, 3. vydání komentář, C.H.Beck 1996, str. 316.

²⁷³ Jehlička, O., Švestka, J., a kolektiv, Občanský zákoník, 3. vydání komentář, C.H.Beck 1996, str. 316.

²⁷⁴ Tato vyhláška nahradila dosavadní vyhlášku č. 32/1965 Sb., o odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění.

²⁷⁵ De lege ferenda se má toto bodové ohodnocení zrušit a mělo by být na úvaze soudu, stanovit částku za bolestné. V odborném tisku však tento záměr naráží na odpor. Mj. i pojišťovny mají proti tomuto novu námítky.

dvojnásobek celkové částky, a pokud vedla ke zvlášť těžkým následkům, zvýše se bodové ohodnocení nejvýše o 50 % celkové částky. Zvýšení náhrady za ztížení společenského uplatnění nad ohodnocení stanovené dle § 6 (§ 7 odst. 3 vyhlášky) přichází v úvahu ve zcela výjimečných případech hodných mimořádného zřetele, kdy stupeň újmy není dostatečně vyjádřen zvýšením základního odškodnění podle ustanovení § 6 a náhrada takto stanovená není přiměřená následkům, které podle předpokladů, které poškozený ve věku, ve kterém byl poškozen na zdraví, měl pro uplatnění v životě a společnosti a které jsou v důsledku poškození omezeny nebo ztraceny.

Zde je třeba zmínit tu skutečnost, že případné spoluzavinění poškozeného nemá pro úvahu soudu o zvýšení základní náhrady za ztížení společenského uplatnění význam, soud na tuto skutečnost tedy nebere zřetel.²⁷⁶

Dále je třeba zmínit, že ačkoli zákon v ustanovení § 444 odst. 1 ObčZ hovoří o jednorázovém odškodnění, není vyloučeno, aby poškozenému nevznikl ze škodné události (např. v případě pozdějšího zhoršení již ustáleného zdravotního stavu) i další nárok na náhradu za ztížení společenského uplatnění. Tento nárok se musí posuzovat samostatně, a to se týká i promlčecí doby tohoto nároku.²⁷⁷

Nejzávažnějším myslitelným následkem výkonu veřejné moci může být tedy smrt fyzické osoby, která představuje pro pozůstalé citelnou újmu, jejíž důsledky se snaží zmírnit ustanovení § 444 odst. 3 ObčZ. Podle zmíněného ustanovení náleží pozůstalým jednorázové odškodnění. Výše odškodnění je stanovena zákonodárcem jednorázovou částkou v návaznosti na předpokládanou citovou újmu vyvolanou zásahem do práva na soukromý a rodinný život fyzické osoby. Dle nálezu ÚS²⁷⁸ se však jedná o natolik paušální ustanovení, že tuto částku nelze považovat za vyčerpávající řešení daného problému. Proto ÚS nevyloučil, že v případě, kdy jednorázové odškodnění není dostatečnou satisfakcí za vzniklou újmu na osobnostních právech, aby se dotčené osoby domáhaly další satisfakce podle ustanovení na ochranu osobnosti. Na druhou stranu není vyloučeno, aby toto jednorázové odškodné bylo sníženo soudem, a to především z důvodů případného spoluzavinění poškozeného (§ 441 ObčZ) nebo z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 450 ObčZ).²⁷⁹

Při řešení důsledků smrti poškozeného se i v ostatním použijí především ustanovení občanského zákoníku. Pohledávky vůči státu (popř. i územnímu samosprávnému celku) z titulu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci mohou být i např. součástí dědictví (§ 460 ObčZ stanoví, že dědictví se nabývá smrtí zůstavitele). Smrtí poškozeného ovšem zaniká právo na bolestné a na náhradu za ztížení společenského uplatnění (§ 579 odst. 2 ObčZ).

²⁷⁶ Rozhodnutí KS v Ústí nad Labem ze dne 25.1.1968, sp.zn. 8 Co 22/68 (R 75/1968), uvedeno v publikaci Vojtek.P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 150.

²⁷⁷ Rozsudek NS ČSR ze dne 29.7.1983, sp.zn. 1 Cz 23/83 (R 9/1986).

²⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 4.5.2005, sp.zn. Pl. ÚS 16/04 (265/2005 Sb.).

²⁷⁹ Rozsudek KS v Českých Budějovicích – pobočka Tábor, ze dne 15.11.2005, sp.zn. 14 To 371/2005 (R 12/2007 trestní), uvedeno v publikaci Vojtek.P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 154.

d) Nemajetková újma a nárok na přiměřené zadostiučinění²⁸⁰

Vedle skutečné škody umožňuje zákon č. 82/1998 Sb. rovněž vznik nároku na tzv. zadostiučinění za nemajetkovou újmu, které ve své podstatě představuje **kompenzační prostředek nápravy** porušení práva.²⁸¹ Právě v této oblasti se ohledně právní úpravy zákona č. 82/1998 Sb. projevilo zřejmě nejpodstatnější novum. Zákon č. 160/2006 Sb. rozšířil povinnost státu a územních samosprávných celků ve svém ustanovení § 1 odst. 3 a s bližším vymezením v § 31a vedle běžné škody o úhradu vzniklé nemajetkové újmy.²⁸² Jak již vyplynulo z pojednání týkajícího se otázek náhrady škody na zdraví, je pojem nemajetková újma institutem českému právu známým. Je tedy mj. součástí škody na zdraví (ztížení společenského uplatnění a bolestné), nebo může právě vyplývat z porušení práva, jako kupř. práva na soudní řízení v přiměřené lhůtě (článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).²⁸³ Jedná se o samostatný zákonem č. 82/1998 Sb. nově založený nárok, který koexistuje vedle nároku na náhradu škody.

Nárok na zadostiučinění za nemajetkovou újmu může založit, stejně jako je tomu u hmotné škody, jak nezákonné rozhodnutí, tak nesprávný úřední postup, ačkoli důvodová zpráva odůvodňuje zavedení tohoto institutu do zákona č. 82/1998 Sb. především tím, že v České republice neexistuje účinný prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení,²⁸⁴ tj. důvodem klasifikovaným jako nesprávný úřední postup. Vzhledem k tomu, že nepřiměřená délka soudního řízení²⁸⁵ představuje důkazně značně složitou situaci, neboť škoda skutečná nemusí často vzniknout, nebo je jen velmi těžko prokazatelná,²⁸⁶ tak institut náhrady nemajetkové újmy znamená určité posílení postavení poškozeného. Hlavním účelem tzv. přiměřeného zadostiučinění je kompenzace nemajetkové

²⁸⁰ Aktuálně se dle informací Ministerstva spravedlnosti ČR zvažuje rovněž zavedení nároku na přiměřené zadostiučinění i za nemajetkovou újmu způsobenou výkonem veřejné moci v souladu s právem.

²⁸¹ Pokud jde o nepřiměřenou délku řízení a s tím související judikaturu ESLP, ta dává státům na výběr co se týká zavedení prostředku nápravy buď povahy preventivní nebo kompenzační. Uvedeno např. v rozsudku Apicella. Česká republika zvolila druhou variantu řešení.

²⁸² Česká republika reagovala na odsuzující rozsudky ESLP, zejména na jeho požadavek účinné ochrany stěžovatelů před průtahy řízení. Slovensko kupř. ovšem zvolilo cestu ústavní stížnosti, kdy ÚS může na základě podání osob fyzických i právnických přikázat odpovědnému orgánu, aby ve věci konal a zároveň může stěžovateli přiznat přiměřené finanční zadostiučinění.

²⁸³ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, k zákonu č. 160/2006, zdroj ASPI: LIT25736CZ, str. 1.

²⁸⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, k zákonu č. 160/2006, zdroj ASPI: LIT25736CZ, str. 1. Důvodem jsou především odsuzující rozsudky Evropského soudu pro lidská práva, kdy Česká republika je povinným subjektem, jako např. ve věci Hartman proti České republice. Ovšem povinnost států zavést do zákonodárství prostředky, které účinně zamezí vzniku nebo pokračování porušování práva na přiměřenost řízení ESLP poprvé formuloval v rozsudku Kudla proti Polsku ze dne 26.10.2000 (čl. 13 Úmluvy není napříště subsidiární) a pojem účinný prostředek nápravy definoval ESLP v rozsudku Mifsud proti Francii ze dne 11.9.2002.

²⁸⁵ Zajímavostí je i to, že případ nepřiměřené délky řízení se týkal i ESD. Jednalo se o rozsudek ze dne 17.12.1998, Baustahlgewebe GmbH v. Komise, C-185/95 P, Recueil, s.I-08417. Kauza se týkala žaloby na neplatnost rozhodnutí Komise, kterým uložila pokutu za porušení pravidel hospodářské soutěže. Řízení v této věci trvalo před SPS 5 let a 6 měsíců, což ESD shledal porušením práva na spravedlivý proces v rozumné lhůtě. Jako typ náhrady poskytl společnosti Baustahlgewebe slevu na uložené pokutě ve výši 50 tisíc ECU.

²⁸⁶ Vojtek.P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 137.

újmou, bez ohledu na to, zda škoda materiální vznikla či nikoli. Z výše uvedeného vyplývá, že uplatnění nároku na náhradu škody (materiální újmy) nezahrnuje bez dalšího i újmu nemateriální²⁸⁷ a tuto skutečnost je třeba brát v úvahu při uplatňování nároků u soudu (popř. jiného příslušného orgánu).

Vzhledem k vývoji pojetí újmy i s ohledem na nově utvářené principy evropského deliktního práva, které definují škodu jako majetkovou nebo nemajetkovou újmu zákonem chráněného zájmu, *by bylo vhodné přehodnotit stávající pojetí škody, jako pouze majetkové újmy a pokládat za škodu obecně i újmu vzniklou působením na tělesnou a duchovní integritu člověka.*²⁸⁸

Mj. rovněž v SRN se pod pojem škody podřazuje i nemateriální újma. Zatím však v našich podmínkách budou muset být na širší otázky posouzení nároků na přiměřené zadostiučinění přiměřeně použity ustanovení o náhradě škody, neboť samostatná komplexnější úprava pro tento typ nároků chybí.

Nemajetková újma představuje ve své podstatě **zásah do jiné než majetkové sféry poškozeného** (není spojena se snížením majetkového stavu či jeho nezvýšením, ač bylo předpokládáno) a vedle nepříznivých důsledků vyvolaných nepřiměřenou délkou soudního (správního) řízení může zahrnovat i jiné negativní dopady nesprávného úředního postupu či nezákonného rozhodnutí zejména do osobnostní integrity poškozeného.²⁸⁹

Z ustanovení § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. vyplývá (na rozdíl od náhrady škody) **subsidiarita peněžité kompenzace**, je tedy preferován pokud možno jiný než finanční způsob nápravy nezákonného stavu. Pouze pokud by se samotné konstatování porušení práva nejevilo dostačující a vzniklou nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak, poskytne se zadostiučinění v penězích.

Jiný způsob náhrady za vzniklou nemajetkovou újmu představuje např. v trestním řízení mimořádné snížení (zmírnění) ukládaného trestu, pokud došlo v průběhu řízení k pochybení orgánů, především např. z důvodu průtahů v řízení.²⁹⁰ Tento názor reprezentovaný ÚS je ovlivněn mj. i judikaturou ESLP, který nepovažuje stěžovatele za osobu poškozenou tehdy, pokud se při ukládání trestu přihlédne k nepřiměřené délce trestního řízení.²⁹¹ Nejvyšší soud dokonce připustil, že nelze vyloučit nápravu porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě zastavením trestního stíhání, ale na takové rozhodnutí je třeba jistě nahlížet jako na řešení zcela výjimečné až extrémní s ohledem na konkrétní okolnosti každého takového případu, které musí být individuálně, zevrubně a především přesvědčivě odůvodněno s přihlédnutím nejen k zájmům obviněného,

²⁸⁷ Usnesení ÚS ze dne 27.9.2007, sp.zn. III. ÚS 712/06, publikováno ASPI: JUD135828CZ.

²⁸⁸ K této otázce rovněž nález Ústavního soudu ze dne 4.5.2005, sp.zn. Pl. ÚS 16/04 (265/2005). Podobně i návrh kodexu nového občanského zákoníku.

²⁸⁹ Vojtek.P, Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 177.

²⁹⁰ Nález ÚS ze dne 12.4.2007, I. ÚS 603/06, zdroj ASPI JUD37830CZ. V tomto případě se jednalo o průtahy v trestním řízení a ÚS dospěl k závěru, že rozhodnutí příslušného orgánu (opravné prostředky) o změně trestu musí v sobě obsahovat rovněž vyjádření spravedlivého zadostiučinění za vzniklé průtahy v průběhu řízení a tím mj. předejito následným kompenzacím dle zákona č. 82/1998 Sb.

²⁹¹ Např. Ledonne versus Itálie, Djaid versus Francie, Styranowski versus Polsko, Jori versus Slovensko.

ale i k zájmům dalších osob bezprostředně zúčastněných na řízení, zejména poškozených, kteří mají také právo na spravedlivý proces s obviněným, který je prost neodůvodněných průtahů a vede ke spravedlivému rozhodnutí. Potom by bylo dle názoru NS možno připustit (ve zcela výjimečných až extrémních případech) zastavení trestního stíhání s odkazem na čl. 6 Úmluvy pouze za použití analogie, která je v trestním právu procesním zásadně přípustná.²⁹² Další zajímavé rozhodnutí v této souvislosti představuje i rozhodnutí ÚS²⁹³, kdy žalovaným byl stát a žalobcem fyzická osoba, která spor jednoznačně prohrála, avšak proto, že soudní řízení probíhalo příliš dlouho, nebylo dle ÚS spravedlivé uložit neúspěšné fyzické osobě povinnost nahradit náklady řízení státu, jako vítězi sporu. ÚS odůvodnil své rozhodnutí tím, že stát není běžnou právnickou osobou neboť i v soukromoprávním vztahu si ze své podstaty zachovává postavení mocenské organizace. Je-li tedy výše nákladů řízení vzniklá zastoupením státu advokátem výrazně ovlivněna nesprávným postupem soudu jako orgánu státu spočívajícím v průtazích zaviněnými neschopnostmi nalézt správné hmotněprávní řešení sporu (5 x rozhodoval odvolací soud), nelze ji státu přiznat v plném rozsahu, byť před soudem za stát jedná jiná jeho složka než soud, neboť nelze zcela odhlédnout od jeho hlavní funkce, kterou je výkon státní moci. V tomto rozhodnutí se jednoznačně projevuje snaha po nápravě nepřiměřeně dlouhého řízení, a to formou osvobození neúspěšné strany od povinnosti platby nákladů řízení, což má představovat jistou formu kompenzace za průtahy řízení.

Zásadní otázkou je stanovení **výše přiměřeného zadostiučinění**. Dle zákona se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo (§ 31a odst. 2 věta druhá). Jedná se o obecná kritéria, jež se vztahují jak na újmu vzniklou v důsledku nezákonného rozhodnutí, tak na újmu vzniklou z nesprávného úředního postupu. Zde bude vždy věcí soudu, zvážit všechny rozhodné okolnosti jednotlivého případu. Těmito okolnostmi pravděpodobně budou především dopady nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu do osobní sféry poškozeného, nepříznivost jejich vlivu na pověst poškozeného, na jeho dosavadní způsob života apod., významným faktorem však bude bezesporu i jednání samotného poškozeného (tj. zda svým jednáním ke vzniku újmy nepřispěl).²⁹⁴

Shora uvedená obecná kritéria pro stanovení výše náhrady na přiměřené zadostiučinění jsou zákonem dále rozvedena pro případy újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení (§ 31a odst. 3).

Tato kritéria jsou stanovena demonstrativní formou, tzn. že soud může hodnotit rovněž jiné okolnosti, než ty v zákoně výslovně uvedené. Zákonodárce při jejich

²⁹² Usnesení NS ze dne 25.9.2003, sp.zn. 6 Tdo 1033/2003, uveřejněno na internetu <http://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/projednani-veci-v-primerene-lhute-33194.html>.

²⁹³ Nález ÚS ze dne 3.9.2008, č.j. II. ÚS 446/08, zdroj ASPI: JUD141448CZ.

²⁹⁴ Vojtek. P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 178.

stanovování vycházel z judikatury ESLP. Jedná se tedy především o celkovou délku řízení, složitost řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl případně sám k průtahům v řízení, a o to, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, o postup orgánů veřejné moci během řízení a o význam předmětu řízení pro poškozeného. Pokud se jedná o kritérium postupu orgánů veřejné moci během řízení, musí se jím v tomto smyslu rozumět nejen aktivita samotného rozhodovacího orgánu, nýbrž i ostatních orgánů, které si mají navzájem poskytovat součinnost a tím pomáhat k řádnému vedení řízení. Orgán vedoucí řízení by měl zásadně reagovat na procesní návrhy účastníka bez prodlení.

Celková délka řízení je pojímána právní praxí v komplexním smyslu a vychází se z principu jednoty případu. Nenahlíží se tedy na jednotlivá řízení odděleně, a to ani tehdy pokud mezitím některé rozhodnutí nabylo právní moci, což je pravidlem v případech, kdy řízení probíhá např. před dovolacím nebo Ústavním soudem. Přiměřenost délky řízení je potřeba hodnotit s přihlédnutím k věcné a právní náročnosti. Jednodušší hodnocení délky řízení bude zpravidla v těch případech, kdy zákon stanoví jednoznačnou lhůtu pro konkrétní úkony, což ovšem v našem právním řádu není až tak obvyklé. Odlišné posouzení si budou vyžadovat rovněž některá řízení, jež se týkají především osobního stavu, popř. pracovněprávních záležitostí, která vyžadují jednoznačně rychlejší rozhodnutí.

Významným hlediskem pro posouzení přiměřenosti doby řízení je však rovněž aktivita poškozeného. Jedná se např. o využití zákonných prostředků vedoucích k nápravě (jako např. návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích²⁹⁵), nebo naopak počínání poškozeného vedoucí k prodlužování řízení, jako je např. opakované nesprávně učiněné podání orgánu, nereagování na výzvy soudu, aj.

V případě nároku na náhradu nemajetkové újmy nebude dle judikatury dostačující pouze tvrdit existenci např. průtahů v řízení a přiměřenost nároku, nýbrž i zde *bude muset poškozený přednést svá tvrzení, tato doložit*, jakož i doložit existenci imateriální újmy a příčinnou souvislost mezi ní a nesprávným úředním postupem.²⁹⁶ Dle judikatury soudů bude tedy poškozený nucen svůj nárok na přiměřené zadostiučinění soudu prokázat, což tak úplně nekoresponduje s důvodovou zprávou, která naopak vidí jako vhodné, „*kdyby aplikační orgány přihlížely k rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, z níž především vyplývá, že se nemajetková újma neproказuje, že vzniká samotným porušením základních práv a svobod a že se specificky v případě nepřiměřených délek řízení jen zcela výjimečně nepřiznává zadostiučinění v penězích.*“²⁹⁷ ESLP vychází z vyvratitelné domněnky, že nepřiměřená délka

²⁹⁵ Soudy však nepovažují pouhé nevyužití těchto prostředků za důvod k nepřiznání zadostiučinění, a to z důvodu, že prvotním původcem průtahů je státní orgán, a není možné tedy „trestat“ poškozeného jen za to, že nevyužil své právo k popohnání řízení.

²⁹⁶ Usnesení ÚS ze dne 27.9.2007, III. ÚS 712/06 – 1, zdroj ASPI: JUD135828CZ.

²⁹⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, k bodu 26, str. 6, zdroj ASPI: LIT25736CZ.

řízení znamená pro stěžovatele morální (nemajetkovou) újmu, a žádné důkazy v tomto ohledu nevyžaduje.²⁹⁸

ÚS však ve svém usnesení ze dne 27.9.2007,²⁹⁹ vychází z toho, že „Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 27.9.1990 ve věci *Wassink v. Nizozemsko*, stížnost č. 12535/86, odst. 38, konstatoval, že čl. 5 odst. 5 Úmluvy nezakazuje smluvním státům učinit přiznání odškodného závislé na schopnosti dotčené osoby prokázat újmu vyplývající z (předmětného) porušení.“ Z tohoto důvodu se mu jeví jako legitimní vázat nárok na přiměřené zadostiučinění na splnění důkazní povinnosti.

Dále je zde nutné rovněž poukázat na to, že pokud by již soud přiznal poškozenému nárok na přiměřené zadostiučinění, musí jeho výše odpovídat určitým zvyklostem, které ESLP svou judikaturou zavedl. Především ESLP ve svých rozsudcích přiznává poškozeným zadostiučinění i v případech, kdy se mu jeví vnitrostátně přiznané zadostiučinění nedostatečné (příliš nízké).³⁰⁰ Prostým konstatováním porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě bez přiznání finančního zadostiučinění se ESLP spokojuje jen minimálně.³⁰¹

Ze shora uvedeného důvodu se jako nejvíce problematické jeví u otázky uplatňování nároku na náhradu **nemajetkové újmy její výše**, která není zákonem blíže definována. Shora uvedená kritéria představují pouze vodítko ke zjištění zda došlo ke vzniku újmy a v jaké míře. Jak ovšem jistou míru újmy ohodnotit finančně, to je ponecháno na úvaze soudu.

Praktickým řešením bude pravděpodobně **vycházet při stanovování její výše z judikatury ESLP**, když právě jeho rozhodnutí, byla hlavním motivem k zavedení institutu nemajetkové újmy do zákona č. 82/1998 Sb.³⁰² Na stranu druhou ESLP přiznává určitou relevanci tomu, když stát uzná, že Úmluva byla porušena a akceptuje z toho titulu o 30 % nižší zadostiučinění, než které by sám přiznal.³⁰³ Určité vodítko, které by mělo umožnit stanovit odpovídající výši zadostiučinění, nabízí rozsudek ESLP ve věci **Apicella** ze dne 10.11.2004 (a v dalších rozsudcích z téhož dne³⁰⁴). ESLP zde stanovil, že výchozím základem výpočtu je částka 1000 až 1500 Euro za rok trvání řízení (nikoli za rok průtahů), přičemž výsledek řízení (zda skončilo úspěchem nebo neúspěchem stěžovatele ve věci) nemá na výši zadostiučinění vliv. Dále zakotvil pravidlo

²⁹⁸ Kmec, J., K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, Právní zpravodaj 2006, č. 8, s. 12-16.

²⁹⁹ Usnesení ÚS ze dne 27.9.2007, III. ÚS 712/06 – 1, zdroj ASPI: JUD135828CZ.

³⁰⁰ Např. rozsudek ESLP ve věci Horváthová proti Slovensku ze dne 17.5.2005.

³⁰¹ Kmec, J., K otázce účinných prostředků nápravy porušení práva na přiměřenou délku řízení, Právní zpravodaj, 2006, č. 6, str. 1-7, v poznámce pod čarou.

³⁰² Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10.7.2003 ve věci Hartman proti České republice, kde ESLP dospěl k závěru, že v České republice neexistuje účinný prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení, pokud ČR chce předcházet svým odsouzením, měla by takovýto institut zavést.

³⁰³ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, bod 4., str. 3, publikována v ASPI: LIT25736. Ve věci Apicella se ESLP dokonce spokojil s částkou ve výši 45 % z částky, kterou by přiznal on sám.

³⁰⁴ Cocchiarella, Ernestina Zullo, Giuseppe Mostacciuolo č. 1, Giuseppe Mostacciuolo č. 2, Giuseppina a Orestina Procaccini, Musci a Riccardi Pizzati.

zvýšení základní částky o 2000 Euro, jestliže je předmět řízení pro stěžovatele významný (zejména spory pracovněprávní, týkající se osobního stavu, sociálních dávek nebo zvláště závažné spory týkající se zdraví a života). Dle ESLP se základní částka snižuje s ohledem na počet stupňů soudní soustavy, na kterých byla věc projednávána, chování stěžovatele, předmět řízení (s ohledem na reálné dopady do stěžovatelova života) a životní úroveň v dané zemi. Snižování je možné provést také tehdy, jestliže se stěžovatel účastnil řízení z důvodu jeho právního nástupnictví jen krátce, jakož i v případě, pokud stěžovatel dosáhl na vnitrostátní úrovni konstatování porušení práva a určité finanční náhrady. Soudy by měly rovněž přihlídnout k tomu, v jaké výši se v České republice pohybují náhrady jiných ujem (např. při škodě na zdraví, náhrady pozůstalým nebo zadostiučinění přiznávané v řízení o ochraně osobnosti). Rovněž vnitrostátní orgány rozhodující o výši odškodnění by samy měly přihlídnout k tomu, zda také řízení o kompenzačním prostředku nápravy netrpí nepřiměřenou délkou a přiznávanou částku s ohledem na to zvýšit. Vnitrostátní orgány mají v podobných případech postupovat obdobně. Obdobnými případy rozumí ESLP taková dvě řízení, která byla projednána stejný počet let na stejném počtu stupňů soudní soustavy jedné země, která měla srovnatelný význam pro stěžovatele a v nichž se strany řízení chovaly podobným způsobem (§ 135 rozsudku Apicella).³⁰⁵

Podstatné pro posouzení správnosti rozhodování vnitrostátních soudů (tedy zda takto poskytnuté zadostiučinění představuje dostatečně účinný prostředek ochrany proti nepřiměřeně dlouhé době řízení) bude samozřejmě následné rozhodování ESLP.³⁰⁶

Zákonodárce dále z praktických důvodů zakotvil pro případ odpovědnosti za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem **retroaktivní účinnost zákona**, tzn. že odpovědnost dle čl. II. Přejícná ustanovení, zákona č. 82/1998 Sb. dopadá i na případy, kdy nemajetková újma vznikla přede dnem nabytí účinnosti novely zákona (27.4.2006). Tím se mělo umožnit poškozeným obrátit se s vzniklým nárokem přímo na vnitrostátní orgány, a zabránit tak dalšímu nápadu věcí na Evropský soud pro lidská práva.

Pokud se týče německé právní úpravy nároků z odpovědnosti státu při výkonu veřejné moci není nárok na přiměřené zadostiučinění přímo zakomponován v ustanovení § 839 BGB. Nicméně dle BGH může porušení úředních povinností, které způsobí poškozenému poškození jeho osobnostních práv založit nárok na peněžitou kompenzaci této újmy, pokud se jedná o závažný zásad do osobnosti a není možné tento stav napravit jinak než penězi.³⁰⁷ Stanovení výše tohoto zadostiučinění je záležitostí soudu, který musí vycházet z konkrétních okolností daného případu. Jedná se v podstatě o obdobnou situaci,

³⁰⁵ Kmec, J., K otázce výše zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, Právní zpravodaj 2006, č. 8, str. 12-16.

³⁰⁶ Vojtek, P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 180

³⁰⁷ BGH, NJW 2003, 3693.

jaká u nás panovala před poslední novelizací zákona č. 82/1998 Sb., která zakotvila tento nárok přímo do ustanovení zákona, neboť naše soudy již před uvedenou novelou dovodily, že poškozený se náhrady nemajetkové újmy může domoci za pomoci ustanovení § 13 ObčZ.

e) Náklady řízení

Zákon č. 82/1998 Sb. obsahuje v § 31 zvláštní ustanovení o nákladech řízení. Dle jeho znění se zahrnují pod pojem škody rovněž náklady řízení, které byly poškozeným účelně vynaloženy na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu nesprávného úředního postupu. Zároveň zákon dále stanoví, že náhradu nákladů může poškozený uplatnit jen tehdy, jestliže neměl (pravděpodobně právní a nikoli subjektivní) možnost učinit tak na základě procesních předpisů v průběhu řízení, kdy nezákonnost rozhodnutí, popř. nesprávnost úředního postupu prokazoval, popř. nebyla-li mu tato náhrada nákladů již přiznána. Účelem zákona bylo zjevně zabránit uplatňování nákladů opravného řízení, ve kterém byla zjištěna nezákonnost, opakovaně v řízení o náhradě škody.

Zde je třeba říci, že v obecných právních předpisech se pojem škody a nákladů řízení striktně odděluje a pod pojem škody se náhrada nákladů řízení zpravidla nezahrnuje.³⁰⁸ Zde v této souvislosti je to však rozumný způsob, jak poškozenému umožnit takto vzniklé náklady uplatnit.³⁰⁹

Zákon č. 160/2006 Sb. novelizoval zákon č. 82/1998 Sb. v tom smyslu, že ze svého § 31 odst. 1 vypustil větu, která zakládala nárok poškozeného na náhradu nákladů řízení, jež mu vznikly v souvislosti s řízením, v němž bylo nezákonné rozhodnutí (též o vazbě, trestu nebo ochranném opatření) vydáno. Pokud jde o náklady řízení, které vznikly v původním řízení, jehož nezákonnost (nesprávnost úředního postupu) se uplatňuje, tak tyto by se měly již považovat za součást škody samotné, neboť v jejich případě se díky nezákonnosti původního rozhodnutí mění povaha nákladů řízení, a to v souladu s obecnými předpoklady vzniku škody. Tyto náklady (prvotního, původního) řízení již nabývají charakteru škody samotné, neboť i v jejich případě byly naplněny obecné podmínky vzniku odpovědnosti za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb., tj. protiprávnost/nezákonnost, vznik majetkového úbytku – škody, příčinná souvislost.

Konkretizace nákladů řízení je potom již záležitostí jednotlivých procesních předpisů, především tedy zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád. Především se jedná o hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatek, ušlý výdělek účastníků, náklady důkazů (v civilních věcech) apod. Rovněž v případě nároku na náhradu nákladů řízení se uplatňuje princip objektivní odpovědnosti, z čehož vychází i judikatura soudů, která z toho

³⁰⁸ Např. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 137.

³⁰⁹ V podstatě je tu vytvořena jakási konstrukce kvasidelikttní odpovědnosti.

dovozuje, že nárok na náhradu nákladů řízení má poškozený i v tom případě, kdy byl zproštěn obžaloby z důvodu, že skutek, který spáchal nebyl trestným činem ačkoli nedošlo ze strany příslušných orgánů k porušení trestního řádu (princip objektivní odpovědnosti).³¹⁰ To platí i v případech, kdy byl poškozený zproštěn obžaloby jen pro některé skutky, které spáchal a v ostatních došlo k jeho odsouzení.³¹¹ Jinými slovy platí zde obdobné zásady jako při nároku na náhradu škody a v případě smrti poškozeného přecházejí tyto nároky na jeho právního nástupce (§ 579 ObčZ a § 26 zákona č. 82/1998 Sb.).

Náklady zastoupení jsou dle zákona součástí nákladů řízení, a tedy součástí škody (§ 31 odst. 3). Tyto náklady zahrnují účelně vynaložené hotové výdaje advokáta a odměnu za zastupování. Výše této odměny se má určit podle ustanovení vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů, dle ustanovení o mimosmluvní odměně (na rozdíl od předchozí právní úpravy zákonem č. 58/1969 Sb.). Tímto ustanovením zavedl zákon limit náhrady škody, neboť poškozenému nemohou být nahrazeny skutečné náklady za předpokladu, že měl s advokátem dohodnutu smluvní odměnu (což bývá ve většině případů a bývá samozřejmě vyšší).³¹²

Poškozený dále nemá právo na náhradu nákladů zastoupení, které mu vznikly v souvislosti s tzv. předběžným projednáváním uplatněného nároku u příslušného úřadu dle ustanovení § 14 a § 6.

Zákon zde zřejmě vychází z toho, že jednání dle § 14 je záležitostí neformální a nevidí tedy nutnost odborného právního zastoupení poškozeného. Na stranu druhou je třeba vidět i to, že úřad má k dispozici vyškolený i právně vzdělaný personál a právě v okamžiku vyjednávání o náhradě škody by právní zastoupení poškozeného mohlo mít opodstatnění (navíc do této situace poškozeného dostal stát). Svým způsobem dochází k dalšímu znevýhodnění už tak osoby poškozené ze strany státu. Vždyť jeho důvěra v jednání státu byla již jeho předchozím nezákonným jednáním logicky narušena. Zde by bylo vhodné (a rovněž slušné z hlediska lidského) ponechat na rozhodnutí poškozeného, zda bude jednat samostatně anebo si přizve na pomoc advokáta. *V tomto ohledu se jedná o omezování rozhodování poškozeného pod nátlakem finančního znevýhodnění, čímž je mu opět prisuzováno nerovné postavení vůči státu, ačkoli koncepčně by se mělo jednat o vztah rovnosti mezi státem a poškozeným.*

Autorka této práce by navrhovala *následující řešení*: v případě, že poškozenému ústřední orgán nárok nepřizná, náklady na právní zastoupení by se poškozenému neuhradily (poškozený by měl ale možnost je nárokovat posléze v případném soudním řízení), pokud ovšem nárok poškozeného přizná, popř. jen jeho část, přiznal by mu rovněž nárok na úhradu nákladů právního zastoupení, a to v celém rozsahu (ovšem dle tarifu).

³¹⁰ Rozsudek NS ze dne 26.1.2005, sp.zn. 25 Cdo 1388/2004 (Soubor 3228/32).

³¹¹ Rozsudek NS ze dne 30.11.2005, sp.zn. 25 Cdo 1325/2004 (Soubor 3745/33).

³¹² Toto představuje rozdíl k úpravě v zákoně č. 58/1969 Sb., kde tento limit neexistoval. K tomu např. i rozsudek NS ČR 25 Cdo 643/99.

3) Třetí předpoklad – příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím/nesprávným úředním postupem a vznikem škody/nemajetkové újmy

Občanské právo samo podstatu příčinné souvislosti nedefinuje, ovšem teorie vychází z toho, že příčinná souvislost představuje vzájemný poměr (tzv. podstatné) právně relevantní příčiny a zákonem kvalifikovaného následku (právně relevantní škoda).³¹³ Příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem/nezákonným rozhodnutím a škodou představuje tedy třetí kumulativní podmínkou vzniku nároku na náhradu škody. Toto platí rovněž v německé právní úpravě. Tedy zkráceně: nebylo-li by nezákonného rozhodnutí/nesprávného úředního postupu, škoda by nevznikla. Otázka příčinné souvislosti je otázkou čistě skutkovou, nikoli právní.³¹⁴ Příčina může být jedna, popř. jich může být více (gradace příčinné souvislosti), a tyto jsou buď souběžné nebo následné (časové hledisko).

V této souvislosti stojí za zmínku z praktického hlediska několik judikátů, které neshledaly existenci příčinné souvislosti mezi pochybením státu a tvrzenou škodou, což mělo za následek zamítnutí nároku poškozeného. Např. se jedná o usnesení NS³¹⁵ týkající se devizové kontroly ČNB, resp. její nečinnosti. Dle NS nebyla tvrzená nečinnost ČNB při provádění devizové kontroly v příčinné souvislosti s újmou spočívající v nevrácení devizových hodnot, které poškozený složil na účet obchodní společnosti ještě dříve, než tato svým jednáním zavdala důvod k devizové kontrole. Taktéž tvrzené zmaření zamýšleného podnikatelského záměru není v příčinné souvislosti se vzniklou škodou, neboť takovouto příčinu představuje pouze majetková újma způsobena tím, že škodná událost zasáhla do průběhu (skutkového) děje vedoucího k určitému zisku (dosahovaného při pravidelném běhu událostí) nikoli k případnému možnému (potencionálnímu) budoucímu zisku.³¹⁶ Dále škoda není v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím/nesprávným úředním postupem, pokud by poškozený prováděl majetkové plnění nejen na základě nezákonného rozhodnutí, ale i z jiného důvodu, tj. byl-li by k tomuto plnění povinen i z jiného důvodu než proto, že mu toto plnění bylo uloženo nezákonným rozhodnutím (např. mu takováto povinnost plynula ze zákona). Pokud by tedy poškozený byl povinen plnit rovněž jinak, potom stát (popř. územní samosprávný celek) za škodu neodpovídá.³¹⁷ Toto stanovisko odpovídá rovněž judikatuře BGH³¹⁸, která obecně dovozuje, že kauzalita nemůže být prokázána, pokud by bylo určité (pro poškozeného negativní) opatření přijato (jež mu zakládá zpravidla urč. povinnost) i v případě, že by nedošlo k pochybení ze strany úřadu.

³¹³ Knappová, M. Švestka, J., Občanské právo hmotné, svazek II., díl třetí: Závazkové právo, APSI 2002, str. 453 a násl.

³¹⁴ Rozsudek NS ze dne 21.2.2002, sp.zn. 21 Cdo 300/2001 (Soubor 1025/14)

³¹⁵ Usnesení NS ze dne 29.11.2005, sp.zn. Cdo 1963/2004 (Soubor 4015)

³¹⁶ Usnesení NS ze dne 25.1.2006, sp.zn. 25 Cdo 818/2005

³¹⁷ Rozsudek NS ze dne 12.6.2003, sp.zn. 25 Cdo 2183/2001 (Soubor 1987/26)

³¹⁸ BGHZ 63, 319, 325, nebo BGH NJW 1959, 1316.

Škůdce rovněž neodpovídá za škodu, pokud došlo k přetržení řetězce příčinných souvislostí, tj. především v případě, kdy škoda je již sama následkem, za nějž škůdce odpovídá z jiného právního důvodu (např. utrpěl-li někdo šok v důsledku reakce na zprávu o smrtelném úrazu jiné osoby, který škůdce způsobil a za škodu z něhož odpovídá).³¹⁹ Pro zpřesnění je také třeba dodat, že kauzalita nebude zpravidla existovat tehdy, pokud by bylo soudním rozhodnutím zrušeno pouze rozhodnutí odvolacího orgánu a ostatní rozhodnutí prvoinstančního např. daňového orgánu ve věci samé by zůstaly v platnosti.

V každém případě bude vždy věcí soudu, aby dle skutkových okolností jednotlivého případu rozhodl, zda daná událost (protiprávní úkon/zvláštní kvalifikovaná událost) je či není příčinou konkrétní (právně relevantní) škody. Hlavní hodnotící kritéria pro stanovení právě relevantní škody pro soudy (z hlediska příčinné souvislosti) jsou např. objektivní předvídatelnost škody pro daného škůdce (důsledek teorie adekvátní příčinné souvislosti), důvody proč se škoda škůdci přičítá, chování poškozeného apod. Náhrada škody je tedy tímto omezena pouze na výši předvídatelné škody z hlediska škůdce (neboť pouze ta je v příčinné souvislosti) a tím omezena, aby nedocházelo k nepřiměřeným tvrdom.³²⁰

V této souvislosti byl rovněž publikován názor,³²¹ že škůdce odpovídá za škodu vzniklou porušením své povinnosti navíc jen tehdy, když poškozený nemohl újmě zabránit. V uvedeném článku se jednalo o průtahy řízení v soudním sporu, kdy se poškozený domáhal vypořádání podílového spoluvlastnictví, přičemž soud rozhodl v nepřiměřené lhůtě a tím poškozenému (kterému bylo přikázáno právo k nemovitosti) vznikla tvrzená újma, neboť byl nucen vyplatit druhého spoluvlastníka podstatně vyšší částkou, než jak by tomu bylo, kdyby soud rozhodl v řádné lhůtě. Autor článku (soudce) dospěl k závěru, že v tomto případě nemůže být přiznána náhrada škody, protože poškozený mohl svou situaci řešit i jinak, tj. např. navrhnout prodej věci v dražbě (a nemusel tedy tímto „obtěžovat“ soud). Zde se jeví autorce této práce, že zásada kauzality byla dovedena do extrémní až absurdní pozice. Autorka této práce by zde spíše argumentovala obdobně jak to soudy činí v případě inflace, která dle soudů není podřaditelná pod pojem škody.³²²

Povinnost důkazní ohledně příčinné souvislosti tíží zpravidla poškozeného. Příčinná souvislost musí být vždy jednoznačně prokázána (pravděpodobnost nestačí).

Jak bylo uvedeno již výše příčinná souvislost je rovněž dle judikatury německých soudů podmínkou vzniku nároku na náhradu škody z odpovědnosti státu. V této souvislosti je zajímavé zmínit ještě jedno rozhodnutí BGH, které se týkalo situace vydání sdělení (stanovení) poplatku na maso (tzv.

³¹⁹ Rozsudek NS ŠCR ze dne 30.11.1976, sp.zn. 2 Cz 36/76 (R 7/1979)

³²⁰ Podobně je tomu např. i v čl. 74 Úmluvy OSN o mezinárodní koupi zboží z roku 1980 (sdělení FMZV č. 120/1991 Sb.)

³²¹ Svoboda, K., Jan se domoci náhrady škody způsobené soudními průtahy, zdroj ASPI: LIT30615CZ.

³²² Např. rozsudek NS ze dne 31.2.2003, sp.zn. 25 Cdo 1272/2001.

Fleischgebührbescheid), jež bylo německým ústavním soudem³²³ (Verfassungsgericht) zrušeno z důvodu, že nebyla vnitrostátními předpisy dostatečně provedena směrnice EU, jež danou problematiku upravovala. Poškozený však na základě původně vydaného sdělení o poplatku za maso tento poplatek uhradil a na úhradu dané částky si musel vzít úvěr. Právě úroky z tohoto úvěru představovaly vzniklou škodu. BGH dovedl odpovědnost za škodu i přesto, že několik málo dní po zrušení původního předpisu byl vydán předpis nový, který již požadavkům směrnice EU vyhovoval a zakotvoval poplatky totožné z původním předpisem (takže poškozený by tak jako tak musel zaplatit stejnou částku). Zde se tedy neuplatnila jinak německou judikaturou uznávaná zásada, že pokud dojde k nápravě právního stavu a stanoví se poškozenému totožná povinnost, nelze odpovědnost státu dovést.³²⁴ Zde se zdá, jako by se BGH obával možných potíží s ESD, který dovozuje odpovědnost státu v případě, že dojde k neprovedení směrnice. K tomu viz dále pod bodem H.

D. ODPOVĚDNOST ORGÁNŮ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM NEBO NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM DLE ZÁKONA Č. 82/1998 Sb.

I. Zásady územní samosprávy – organizační uspořádání v ČR

Místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení, neboť skrze ně se realizuje právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných. Toto právo je prvkem demokracie moderně organizovaných států. Shora uvedené právo na samosprávu je mj. rovněž zakotveno v mezinárodních i národních dokumentech. Příkladem mezinárodního dokumentu shora uvedeného charakteru je Evropská charta místní samosprávy,³²⁵ která je pro Českou republiku závazná, a charakterizuje ve svém článku 3 odstavci 1. místní samosprávu jako „*právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.*“ „*Základní pravomoci a odpovědnost místních společenství stanoví ústava nebo zákon.*“ (článek 4 odstavec 1.). Samospráva je ovšem zakotvena i ve vnitrostátních dokumentech, jako je Ústava ČR (hlava sedmá) nebo Listina základních práv a svobod (čl. 21). Článek 8 Ústavy obsahuje prohlášení, jímž se zaručuje samospráva územních samosprávných celků.

Samosprávu lze obecně definovat jako oprávnění určitého společenského organismu - u samosprávy územního celku jako veřejnoprávní korporace - obstarávat určitý, právem vymezený okruh záležitostí samostatně, relativně

³²³ BGHZ 146, 153 z 14.12.2000, NVwZ 2001, 465.

³²⁴ BGH z 13.10. 1994 Z 127, 223, NJW 1995, 394.

³²⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

nezávisle na širším společenském mechanismu – státu, jehož je ovšem součástí.³²⁶ Jedná se tedy o oprávnění územních celků rozhodovat samostatně některé záležitosti místního nebo regionálního významu, aniž by stát do takového rozhodování zasahoval, respektive stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (článek 101 odst. 4 Ústavy). Samospráva je tedy oddělena od státní správy (tzv. koncepce dualismu), tento ovšem právními předpisy určuje prostor, v němž se má samospráva pohybovat a vykonává dozor nad jejím jednáním.

Podle čl. 99 Ústavy se rozlišují vyšší územní samosprávné celky, jimiž jsou kraje a základní územní samosprávné celky, jimiž jsou obce. Obce tak představují jednotky místní samosprávy, které s vyššími územními samosprávnými celky vytvářejí systém územní samosprávy. Obec jako základní územní samosprávný celek je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku, tedy kraje (čl. 100 odst. 2 Ústavy). Tím se vytváří v zásadě dvoustupňový systém územní samosprávy, tj. samospráva obcí a samospráva vyššího územního samosprávného celku (kraje). Podle čl. 100 odst. 2 Ústavy musí být součástí vyššího územního samosprávného celku i územně členěné statutární město (popř. i Praha, která je pojmána jako obec), neboť tento článek neumožňuje výjimku. U územní samosprávy se však **nejedná (na rozdíl od státní správy) o hierarchické uspořádání**, resp. o nadřizenou a podřizenou jednotku, neboť každý územní samosprávný celek má své samostatné kompetence, do kterých jiný územní samosprávný celek nemůže zasahovat.³²⁷

Obec je právnická osoba (veřejnoprávní korporace), která v právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Do samostatné působnosti obce (§ 35 odst. 2, § 84, § 85 a § 102 zákona č. 128/2002 Sb.) patří zejména místní záležitosti veřejného pořádku a zřizování obecní policie, vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti, správa, údržba a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li ve vlastnictví obce, úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury (s výjimkou výkonu státní správy), stanovení druhů místních poplatků a jejich sazeb podle zvláštního zákona a jiné úkoly. Samostatná působnost může být obcím však stanovena i zvláštními zákony, pokud tyto nestanoví, že se jedná o působnost přenesenou (§ 8 zákona č. 128/2000 Sb.). Dle § 149 zákona č. 128/2000 Sb. orgány obce vykonávají samy správní rozhodnutí jimi vydaná, pokud není podán návrh na soudní výkon rozhodnutí, za což nesou taktéž odpovědnost samostatně. Stejně je tomu při

³²⁶ Pavlíček, V., Hřebejk., J., Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl Ústavní systém, Linde Praha a.s. 1998, str. 72.

³²⁷ Pavlíček, V., Hřebejk., J., Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl Ústavní systém, Linde Praha a.s. 1998, str. 335.

vymáhání pokut dle § 147 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb, které jsou zpravidla příjmem obce.³²⁸

Územním samosprávným celkem je i hlavní město Praha, jehož samostatná působnost (popř. jednotlivých městských částí) je stanovena zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Rozhodujícím orgánem pro naplnění místní (obecní) samosprávy je zastupitelstvo obce, volené dle zásad uvedených v čl. 102 odst. 1 Ústavy, tj. tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období je čtyřleté (čl. 102 odst. 2 Ústavy). Ostatní orgány obce naplňují taktéž samostatnou působnost (starosta³²⁹, obecní rada a její orgány, tj. komise, popř. zvl. orgány). V některých případech se může na věcech místní samosprávy podílet přímo i obyvatelstvo, a to především v případě místního referenda.

Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí jen zákony a obecně závaznými předpisy, vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Obdobné je to u statutárních měst, v případě města Prahy i u krajů.

Kraj je taktéž právnická osoba (veřejnoprávní korporace), vystupující v právních vztazích svým jménem a nesoucí z těchto vztahů vyplývající odpovědnost (§ 1 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích). Do samostatné působnosti kraje náleží zejména záležitosti týkající se územního rozvoje kraje zejména v oblasti sociální péče, dopravy, výchovy a vzdělávání, ochrany veřejného pořádku atd., zejména záležitosti uvedené v § 35, 36 a § 59 zákona č. 129/2000 Sb. Státní orgány mohou do této působnosti zasahovat pouze vyžaduje-li to ochrana zákona a způsobem, který stanoví zákon. Zákonem lze rovněž samostatnou působnost omezit.

O věcech patřících do samostatné působnosti rozhoduje zastupitelstvo (§ 35 zákona č. 126/2000 Sb.), výkonným orgánem je rada (§ 57 zákona č. 126/2000 Sb.). Navenek zastupuje kraj hejtman, jinak působí především v oblasti přenesené státní správy, jako organizační a dozorčí orgán (např. § 62 zákona č. 126/2000 Sb.).

Územní samosprávné celky na jedné straně plní tedy své samosprávné úkoly, za které rovněž nesou odpovědnost, na straně druhé však mohou vykonávat i úkoly státní správy, které na ni mohou být přeneseny zákonem (čl. 105 Ústavy). Pokud ovšem územní samosprávné celky vykonávají státní správu v tzv. přenesené působnosti, za jimi způsobenou škodu neodpovídají ony, nýbrž odpovědnost nese stát. Ten má tomuto za určitých podmínek vůči územnímu samosprávnému celku regresní nárok (§ 16 zákona č. 82/1998 Sb.). K tomuto tématu viz bod E., I.).

³²⁸ K tomuto tématu např. i článek Šrotýř, J., Dělená správa, poplatky, stavební spoření a náhrada škody, Účetnictví neziskového sektoru (ASPI, a.s.), zdroj ASPI: LIT31334CZ.

³²⁹ Starosta vykonává tzv. veřejnou funkci a odpovídá za své jednání dle obecných předpisů, nevztahují se na něj pracovněprávní předpisy. K tomuto tématu např. rozhodnutí NS ze dne 22.2.2005, sp.zn. 25 Cdo 1319/2004, zdroj internet <http://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/odpovednost-starosty-52296.html>.

II. Zásady územní samosprávy – organizační uspořádání v SRN³³⁰

Pro Německo platí ohledně pojetí územní samosprávy v podstatě tytéž zásady, jak byly vylíčeny pro Českou republiku. Tradičně se tu rovněž prosadila **dualistická koncepce** výkonu veřejné moci, tj. za pomoci územních samosprávných celků (Gemeinde), které vykonávají jak veřejnou moc spadající do jejich samostatné působnosti (Selbstverwaltungsangelegenheiten), jež se týká především správy místních záležitostí a odpovídají za ně územní celky samy, tak i veřejnou (státní) moc, která je na ně přenesena státem a za jejíž výkon odpovídá stát. Co se rozumí místními záležitostmi, není ani v německé právní úpravě (ani u nás) taxativně definováno. Na druhou stranu zákonem mohou být územnímu celku určité záležitosti přikázány do jeho samosprávné působnosti (jde o tzn. Pflichtaufgaben na rozdíl od těch tzv. Freiwillige Aufgaben), což v naší právní úpravě zakotvuje např. § 35 odst. 1 poslední věta zákona č. 128/2000 Sb. Mezi tyto přikázané záležitosti patří např. povinnost zajistit hasičskou službu nebo např. zajištění chodu škol. Stejně jako u nás, i v Německu se delegace státní moci na úroveň územního celku provádí zákony.

Nicméně tato dualistická koncepce, ačkoli je koncepcí převládající se v Německu neuplatňuje výlučně. Některé spolkové země na toto tradiční pojetí výkonu veřejné moci rezignovaly a přijaly za své tzv. **monistické pojetí** výkonu veřejné moci, vycházejí přitom z tzv. Weinheimerského návrhu (Weinheimer Entwurf).³³¹ Při této koncepci spravují územní celky samy a na vlastní odpovědnost veškeré veřejné úkoly, pokud zákon nestanoví jinak. Není zde tedy to klasické dělení věcí na věci týkající se obce (tedy čistě v jejím zájmu) a na věci týkající se širšího (vyššího, celostátního) zájmu, které se některým spolkovým zemím zdálo být nedostatečně jednoznačným pro dělbu úloh a odpovědnosti. V monistické koncepci výkonu veřejné moci tedy spadají veškeré záležitosti do oblasti samosprávy (bez ohledu na to zda je to záležitost místní či jde-li i nad tento rámec) a její odpovědnosti, a pouze věci stanovené zákonem vykonávají územní celky v působnosti přenesené (hovoří se o tzv. falešných samosprávných úkolech).

Pokud jde o odpovědnost samosprávy za výkon veřejné moci, odkazuje tímto autorka na to, co již bylo v této práci popsáno ohledně odpovědnosti státní moci, neboť tato problematika má společný právní i ústavní základ a to co bylo popsáno ohledně odpovědnosti státu se vztahuje rovněž na samosprávu. Bližší rozbor nebyl proveden, neboť explicitně odpovědnost územní samosprávy v SRN není téma této práce.

³³⁰ Tato problematika byla zpracována na základě publikace: Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, Verlag C.H.Beck 1999.

³³¹ Tento Weinheimerský návrh byl vypracován v roce 1948 na zasedání zástupců nejvyšších komunálních spolků a jednotlivých národních ministerstev vnitřní věci skoro všech spolkových zemí.

III. Odpovědnost územních celků v samostatné působnosti dle zákona č. 82/1998 Sb.

Zákon č. 82/1998 Sb. (na rozdíl od zákona č. 58/1969 Sb.) počítá již se samosprávou a vymezuje skutečnosti, z nichž může vzniknout škoda, za kterou odpovídají územní samosprávné celky v samostatné působnosti (§ 1 odst. 2). Jak již bylo zmíněno výše **samostatnou působností** se rozumí zákonem svěřená pravomoc územním samosprávným celkům (obce, kraje – veřejnoprávní korporace), kterou se realizuje jejich ústavně zaručené právo na samosprávu (především upravuje hlava sedmá Ústavy a některé další zákony³³²); blíže k tomu bod D., I.

Podmínky odpovědnosti územního samosprávného celku jsou vymezeny obdobně, jako je tomu u odpovědnosti státu. Z tohoto důvodu bude autorka této práce dále uvádět především skutečnosti, které vykazují odlišnosti od úpravy odpovědnosti státní moci. Takovouto skutečností je např. i to, že v případě odpovědnosti územního celku zákon neupravuje věci patřící výlučně do pravomoci státu, tj. především rozhodování o vazbě, trestu a ochranném opatření. Dalším rozdílem je i to, že úspěšné uplatnění nároků z odpovědnosti samosprávy u soudu není podmíněno jejich předběžným projednáním u příslušného ústředního orgánu státu.

Zákon i v případě odpovědnosti územního celku rozlišuje dvě základní formy odpovědnosti (absolutní objektivní), a to odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a za nesprávný úřední postup. Platí zde stejně jako u vymezení podmínek odpovědnosti státu, že musí být splněny kumulativně následující předpoklady, aby mohla být založena objektivní odpovědnost územního celku, a to 1) vydání nezákonného rozhodnutí/nesprávný úřední postup, 2) vznik škody (popř. nemajetkové újmy) a 3) příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí/nesprávným úředním postupem a škodou (nemajetkovou újmu).

Co se týká prvního typu odpovědnosti orgánů územní samosprávy (za nezákonné rozhodnutí), je důležité rozlišovat především to, na základě jakého řízení bylo předmětné rozhodnutí vydáno, tedy zda se na postup obce vztahoval správní řád či nikoli. Zde je třeba mít na paměti, že rozhodování těchto subjektů není zpravidla vázáno zákonem stanoveným procesním postupem.

1) Nezákonné rozhodnutí vydané územním samosprávným celkem ve správním řízení

V případě územních samosprávných celků stanoví zákony taxativně, ve kterých případech výkonu samostatné působnosti má být rozhodováno na základě předpisů o správním řízení (§ 147 zákona o obcích, obdobně též § 94 zákona o krajích a § 119 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Pokud se jedná o obec, ta rozhoduje v samostatné působnosti podle zákona o správním řízení jen ve věcech podle § 58 a § 59 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, tj.

³³² Např. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích nebo zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

o pokutách za správní delikty a dle § 147 odst. 3 postupuje při vymáhání pokut dle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Ve shora uvedených případech se proto uplatní především správním řádem (popř. zákonem o správě daní a poplatků) stanovená definice rozhodnutí (§ 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb.) a účastníků řízení (§ 27 a násl. zákona č. 500/2004 Sb.).

Rozhodnutí je ve správním řádu pojímáno v materiálním smyslu, tzn. rozhodnutím se rozumí vrchnostenský akt správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti konkrétní osoby nebo v určité věci se prohlašuje, že daná osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, popř. v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Z hlediska oprávněné osoby dle zákona č. 82/1998 Sb., je významná především definice účastníka, neboť účastník správního řízení je za splnění podmínek zákona č. 82/1998 Sb., osobou oprávněnou z náhrady škody. Správní řád obsahuje definici účastníků řízení s ohledem na to, zda se jedná o řízení zahájené na návrh, v tomto případě je účastníkem žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, a v případě řízení zahajovaného z úřední povinnosti jsou účastníkem osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají (§ 27 odst. 1 písm. a), b)). Kromě toho jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (§ 27 odst. 2) a osoby o kterých to stanoví zvláštní zákon (§ 27 odst. 3). Ovšem v souladu s § 7 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. obsahuje § 20 odst. 1 ještě rozšíření pojmu oprávněné osoby, a to nad rámec definice pojmu účastníka uvedené ve správním řádu, kdy za oprávněnou osobu se považuje rovněž osoba, se kterou nebylo jako s účastníkem správního řízení jednáno, ačkoli s ní jako s účastníkem správního řízení jednáno být mělo.

Pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím územního celku v samostatné působnosti vydaným v řízení, na něž se vztahují předpisy o správním řízení, platí obdobně ustanovení § 8, tzn. rozhodnutí musí být pro nezákonnost zrušeno příslušným orgánem a poškozený přitom musel vyčerpat veškeré přípustné opravné prostředky (nejde-li o rozhodnutí vykonatelné bez ohledu na právní moc, tam potom stačí vyčerpání řádných opravných prostředků).

2) Nezákonné rozhodnutí vydané územním samosprávným celkem mimo správní řízení

Ve věcech pro které zákon územnímu samosprávnému celku nestanoví povinnost rozhodovat na základě předpisů o správním řízení, má právo na náhradu škody ten, komu vznikla takovýmto rozhodnutím územního celku vydané v samostatné působnosti škoda. Tímto je v podstatě vymezena osoba oprávněná bez ohledu na jakoukoli definici účastníka předmětného řízení. Ohledně pojmu rozhodnutí, bude v tomto případě třeba vycházet z jeho

teoretického vymezení, jako vrchnostenského aktu, kterým se zakládají, mění, ruší, popř. jinak ovlivňují práva a povinnosti individualizovaného subjektu, a které je způsobilé nabyt právní moci a být vykonatelné, bez ohledu na to, zda je zvláštním zákonem upraven procesní postup vedoucí k jeho vydání nebo ne.³³³

I v tomto případě, je však podmínkou pro úspěšné uplatnění nároku u soudu zrušení nezákonného rozhodnutí příslušným orgánem. Ačkoli zákon v ustanovení § 21 odst. 2 používá pouze pojem „zrušení“ rozhodnutí, pravděpodobně se dá vycházet z toho, že stejně jako je tomu v § 8 bude splněna podmínka odpovědnosti územního celku i tehdy, pokud toto rozhodnutí bude pro nezákonnost změněno příslušným orgánem. Na druhou stranu je třeba zohlednit tu skutečnost, že v případě, kdy je nezákonné rozhodnutí vydáno mimo rámec správního řízení, nemusela by rozhodná právní úprava připouštět opravné prostředky. V takovém případě jejich neuplatnění by nemělo překážet přiznání nároku poškozeného.

V případě odpovědnosti územních celků je zapotřebí taktéž (stejně jako u státu) striktně oddělovat výkon veřejné moci od výkonu vlastnických práv, které může být často na první pohled nejednoznačné. Příkladem výkonu vlastnického oprávnění formou rozhodnutí mimo rámec správního řízení je kupř. rozhodnutí obce (města) ve věci veřejné soutěže, které může být k podnětu neúspěšného účastníka zrušeno Úřadem na ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Návrh na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. odmítl v tomto případě NS.³³⁴ Škoda měla dle žalobce spočívat především v nákladech na správní poplatek ÚOHS.

3) Nesprávný úřední postup územního samosprávného celku

Úprava této problematiky je v podstatě totožná s úpravou odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup. Nesprávný úřední postup územního samosprávného celku lze vymezit prakticky totožně jako u § 13 zákona a tudíž tímto odkazují na pojednání uvedené v bodě C., II., 1), b). Stejně jako je tomu u odpovědnosti státu, i zde právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda, tzn. bez ohledu na to, zda tato osoba byla nebo nebyla účastníkem řízení v němž došlo k nesprávnému úřednímu postupu.

Další rozbor problematiky odpovědnosti územních samosprávných celků nebude v této práci proveden. Hlavním důvodem je to, že ve většině se dá na tuto otázku vztáhnout to, co bylo uvedeno u pojednání o odpovědnosti státní moci. Rovněž judikatura k této problematice (tj. odpovědnost za výkon veřejné moci) není prakticky přístupná široké veřejnosti, ačkoli se v podstatě jedná o kontrolu demokratického výkonu veřejné moci.

³³³ Frumarová, K., Odpovědnost obcí a krajů za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, Veřejná správa 18/2002, zdroj internet: <http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0021/konzult.html>.

³³⁴ Rozhodnutí NS ze dne 25.9.2008, sp.zn. 25 Cdo 3327/2008, zdroj internet www.nsoud.cz, popř. i rozhodnutí NS ze dne 26.9.2007, sp.zn. 25 Cdo 1961/2005-2.

Dle názoru autorky této práce je škoda, že neexistuje žádný přehled, popř. statistika ohledně odpovědnosti územní samosprávy za výkon veřejné moci (např. na úrovni svazu měst a obcí nebo ministerstva vnitra), která by jednoznačně mohla pomoci územní samosprávě k lepší právní informovanosti a k předcházení škodám v této oblasti. Stačilo by *např. založit povinnost územním celkům, aby zasílali kupř. kopie žalob (nebo ještě lépe rozsudku) urč. ústřední instituci, která by pak mohla celou záležitost sledovat a vyvozovat patřičné důsledky*, např. i na úrovni legislativní apod.

E. REGRESNÍ ÚHRADA

Smyslem institutu regresní úhrady je uhrazení následného nároku, jež vzniknul odpovědnému subjektu v důsledku toho, že odstraňoval újmu (škoda, zadostiučinění), která vznikla jako následek zpravidla zaviněného porušení povinnosti ze strany porušitele, jako osoby od odpovědného subjektu odlišné. Regres tedy plní i jakousi roli motivační a sankční. Tento institut je občanskému právu dobře znám (především § 440 ObčZ, § 511 odst. 3 ObčZ, ale rovněž např. i v zákoně č. 191/1952 Sb., zákon směnečný a šekový).³³⁵ Právo na regresní úhradu má ovšem logicky pouze ten subjekt, který skutečně závazek (nahradit škodu) splnil proti tomu, kdo vznik škody zavinil (zavinění se prokazuje, § 18 odst. 2). Zde je však nutné upozornit, že regresní úhrada dle zákona č. 82/1998 Sb. je zvláštním nárokem, na který se nevztahuje občanský zákoník a tato zvláštní úprava vylučuje uplatňování nároku na regresní úhradu podle obecných předpisů o náhradě škody (§ 17 odst. 5). Ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. kopíruje vztah z regresního nároku vnitřní poměr mezi tím, kdo odpovídá poškozenému navenek a tím, kdo je vykonavatelem veřejné moci nebo jeho zaměstnancem, popř. je k němu ve vztahu obdobném (např. služební poměr). Zde tedy můžeme teoreticky hovořit o vnitřním vztahu. Vnější vztah je naopak vztahem mezi nositelem veřejné moci a poškozeným. Je rovněž zcela nerozhodné, zda byla uhrazena škoda poškozenému dobrovolně příslušným ústředním správním úřadem nebo na základě soudního rozhodnutí.

Dle důvodové zprávy³³⁶ má zajistit právní úprava regresní úhrady (§ 16-18 a § 23-25), aby důsledky způsobené škody mohly dopadnout na ty subjekty, jež škodu skutečně způsobily, i když škodu poškozenému zaplatí ten, kdo za škodu právně odpovídá.

Zákon ovšem zakotvuje právo (nárok) odpovědného subjektu (nositele veřejné moci) uplatňovat svůj nárok z regresní úhrady, nestanoví mu tedy povinnost tak

³³⁵ Určitá forma regresu byla známá i v období první republiky, i když se hovořilo pojmově o náhradě škody. K tomu např. nález NSS ze dne 3.10.1932 č. 8242.

³³⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, k § 18.

činit.³³⁷ Je však otázka, zda by v oblasti odpovědnosti subjektů veřejné moci (financované z veřejného (obecního) rozpočtu) neměla být v tomto směru zakotvena spíše povinnost náhradu takto vzniklé újmy uplatňovat vůči škůdci, popř. by bylo možné tuto povinnost omezit, jako je tomu i v Německu, jen na případy hrubé nedbalosti nebo úmyslu a v ostatním ponechat pouhou možnost (v Německu veřejná moc však nemá ponechání ani možnost, regres je označen pojmem „Rückgriff“). V Německu je však, jak již bylo v této práci několikrát zmíněno, nutné rozlišovat dvě kategorie úředníků, tzn. pokud se jedná o úředníky v úzkém smyslu, pro které platí veřejnoprávní úprava (tzv. Beamtenrechtsrahmengesetz, § 46) a ostatní zaměstnanci veřejné správy jejichž právní poměr je zakotven např. v služebních předpisech (vztah je soukromoprávní a uplatní se obecné předpisy o odpovědnosti). V případě první kategorie úředníků je zakotvena povinnost státu uplatnit regresní nároky ovšem s možností určitých úlev (např. možnost splátek, ale i snížení nárokové částky), které jsou dále rozvedeny judikaturou BGH.

Obecně platí v České republice, že je povinností státu - své nároky vůči dlužníkům vymáhat - zakotveno v ustanovení § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Neplněním této povinnosti by mohlo dojít dokonce ke spáchání trestného činu dle § 255 trestního zákona (porušování povinnosti při správě cizího majetku). Dohled nad uplatňováním těchto nároků vykonává Nejvyšší kontrolní úřad.

Právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti, ačkoli stát (územní celek) odpovídá bez ohledu na zavinění. Tato úprava má vyloučit případy, kdy by regresní úhrada byla požadována po tom, jenž sice svým rozhodnutím nebo úředním postupem porušil zákon nebo se na takové činnosti podílel, stalo se tak ale jenom proto, že se řídil podzákoným předpisem, který odporuje zákonu.³³⁸ Zavinění a tedy ani nárok na regres nelze dále dovozovat v případech, kdy škůdce následoval pouze příkaz nadřízeného (nešlo-li by o trestný čin).

Ten, kdo nárok na regresní úhradu požaduje, je navíc ještě povinen zavinění prokázat (tzv. probační systém). V tomto případě není tedy založen nárok na regresní úhradu na základě presumovaného zavinění, jak je tomu u obecné odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku.

Pokud byla škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti více osob (např. v důsledku víceinstančního řízení, kdy se na rozhodování podílí více osob), jsou povinny zaplatit regresní úhradu podle míry své účasti na způsobení

³³⁷ Opačný názor Kobík, J., Taranda, P., Regresní náhrady vůči fyzickým a právnickým osobám, zdroj ASPI: LIT28629CZ, nebo i Ondruš, R., K faktorům efektivnosti výkonu veřejné správy, zdroj ASPI: LIT20330CZ. Tito autoři dovozují povinnost státu uplatňovat regresní nároky vůči pracovníkům, kteří se na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu podíleli ze zákona č. 219/2000 Sb. Dle autorky této práce je však zákon č. 82/1998 Sb. v tomto smyslu speciální k zákonu č. 219/2000 Sb. Stejný názor na tuto problematiku jako zaujímá autorka je uveden např. v publikaci Vojtek., P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář, 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 119.

³³⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem k § 18.

škody. Solidární odpovědnost pak může založit v odůvodněných případech soud. Tento způsob společné odpovědnosti bývá odůvodňován zájmem na prohloubení odpovědnosti a zároveň na důsledném zabezpečení ochrany práv poškozeného.³³⁹ Následné vypořádání solidárních dlužníků se po provedené úhradě škody děje podle míry účasti každého z nich na způsobení škody.

Soud může rovněž výši regresní úhrady přiměřeně snížit zejména s přihlédnutím k tomu, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která ji způsobila, s výjimkou případu, kdy byla škoda způsobena úmyslně (§ 18 odst. 5).

I. Regresní nárok státu

Dle zákona č. 82/1998 Sb. mohou mít nárok na regresní úhradu jak stát, tak územní samosprávné celky, jako výlučně odpovědné subjekty ve vztahu k poškozenému. Nároky státu z důvodu regresu jsou zakotveny v §§ 16 – 18.

1) Subjekty povinné k regresní úhradě

Pokud stát náhradu škody již poskytl, může požadovat regresní úhradu od těch, kteří škodu způsobili, tj. kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

Jedná se o následující povinné subjekty:

- a) **Úřední osoby** (§ 16 odst. 1), tj. osoby fyzické a právnické, kterým byl svěřen výkon státní správy. Vzhledem k tomu, že se jedná o přenesený výkon státní správy, odpovídá primárně stát za vzniklou újmu. V případě, že uhradí tyto osoby regres státu, mohou pak samy požadovat regres od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu (§ 17 odst. 3).
- b) **Územní celky v přenesené působnosti** (§ 16 odst. 1). Rovněž tyto mají dále nárok na regres vůči osobám, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu (což budou zpravidla zaměstnanci).
- c) **Územní celky v samostatné působnosti** (§ 16 odst. 2). Stát může požadovat regresní úhradu po územním samosprávném celku, který rozhodoval v samostatné působnosti (a toto rozhodnutí bylo nezákonné), pokud jeho rozhodnutí bylo přezkoumáno příslušným orgánem (např. ve správním soudnictví) aniž tento však shledal jeho nezákonnost a obě rozhodnutí byla proto následně zrušena pro nezákonnost. Stát se zde tedy může obrátit se svým regresním nárokem jak na územní celek (obec) tak i na osoby, které se na vydání nezákonného rozhodnutí podílely (působící v rámci orgánu, který dané rozhodnutí měl zrušit, ale neučinil tak) - dle míry jejich účasti. Bylo-li rozhodnutí územního samosprávného celku přezkoumáno orgánem vyššího územního celku (krajem, tj. nikoli

³³⁹ Vojtek, P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 125.

orgánem státu) a následně byla obě rozhodnutí zrušena pro nezákonnost, může stát požadovat regresní úhradu po kraji (§ 16 odst. 2)

- d) **Osoby, které se podílely na vzniku škody** (tj. byly svým dílem účastny na vydání nezákonného rozhodnutí/nesprávném úředním postupu) v rámci činnosti státního orgánu. Půjde především o osoby v poměru pracovním nebo v poměru mu na roveň postaveném, služebním a v ostatních případech o osoby podílející se na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu v rámci státních orgánů (např. osoba vykonávající čestnou funkci), byly-li tyto osoby k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněny. Jedná se o vymezení širší, tzn. zahrnuje nejen osoby, které jsou účastny rozhodování, ale i osoby, které měly na výkonu veřejné moci při které došlo ke škodě nějakou relevantní účast.³⁴⁰ V případě osoby soudce a státního zástupce může stát požadovat regresní úhradu pouze tehdy, pokud byla vina soudce nebo státního zástupce zjištěna v kárném nebo trestním řízení. Tato výjimka je odůvodněna ústavně zaručenou garancí nezávislosti soudců (čl. 82 odst. 1 Ústavy ČR)³⁴¹ a podobným postavením státních zástupců. Regresní úhradu je ovšem možno požadovat pouze u těch osob, které byly k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněny (jinak by platily obecné předpisy o odpovědnosti za škodu). Pokud se tyto osoby dopustily nesprávného právního posouzení, popř. nesprávného správního uvážení a soud jejich rozhodnutí zruší z důvodů věcné nesprávnosti, je možnost regresního postihu oslabena, neboť oprávněný subjekt musí prokázat, že tyto osoby byly nadřízeným úřadem pro daný konkrétní případ výslovně poučeny o způsobu aplikace a interpretace práva.³⁴² U ostatních případů se uplatní obecné předpisy.

V této souvislosti je vhodné připomenout, že dle původní úpravy regresního nároku v zákoně č. 58/1998 Sb. mohl uplatňovat regres po osobách, které se na vydání nezákonného rozhodnutí podílely, státní orgán (popř. ústřední orgán společenské organizace nebo stát) jen tehdy, pokud byla jejich vina zjištěna v trestním nebo kárném řízení (§ 13, § 19). Současná úprava je tedy z hlediska pracovníků veřejné správy přísnější.

2) **Rozsah regresní úhrady**

Rozsah regresní úhrady není v zásadě omezen a měl by odpovídat skutečně uhrazené škodě. Toto platí především ve vztahu mezi státem a úředními osobami nebo územními samosprávnými celky. Rozsah náhrady je ovšem případně limitován mírou účasti územního celku v samostatné nebo přenesené působnosti či úřední osoby, popř. osoby podílející se na způsobení škody.

³⁴⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., str. 6, k bodu 21, zdroj ASPI: LIT25736CZ.

³⁴¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem k § 17.

³⁴² Ondruš, R., Regresní náhrady státu těmi, kdo jeho jménem způsobili škodu, zdroj ASPI: LIT20319CZ.

Shora uvedené tvrzení plné náhrady škody však v určitých případech neplatí. Především je-li uplatněn nárok na regresní úhradu proti osobě, která se podílela na vzniku škody, a u níž účast na výkonu veřejné moci náležela k povinnostem vyplývajícím z pracovního poměru nebo z poměru mu na roveň postaveného anebo z poměru služebního. V takovém případě se řídí výše regresní úhrady dle odkazu zákona (zastarale dle § 179 zákoníku práce), aktuálně ustanovením § 257 zákoníku práce (tzv. omezená limitovaná náhrada). Tímto ustanovením se v podstatě stanovuje totožné omezení odpovědnosti zaměstnanců státní správy, jako je tomu u zaměstnanců v podnikatelské sféře, tj. do výše čtyřapůlnásobku průměrného měsíčního výdělku dosahovaného před porušením povinnosti. Omezení však neplatí v případech opilosti, zneužití jiných návykových látek nebo úmyslného zavinění. V ostatních případech osob, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, pokud k tomu byly oprávněny (např. u osob zastávajících čestné funkce³⁴³), pak nesmí výše regresní úhrady přesahovat jednu šestinu částky zaplacené tím, kdo regresní úhradu požaduje, nejvýše však 5000,- Kč. Opět omezení neplatí, jde-li o škodu způsobenou úmyslně (§ 17 odst. 4).

Soud může regresní úhradu přiměřeně snížit zejména s přihlédnutím k tomu, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která ji způsobila. Snížení však nelze provést, jde-li o škodu způsobenou úmyslně (§18 odst. 5, poslední věta).³⁴⁴ Tyto a další okolnosti (jako např. míra zavinění, společenský význam škody a okolnosti za kterých byla způsobena, způsob života škůdce apod.) vedoucí ke snížení škody je soud povinen zkoumat vždy a to i bez návrhu.³⁴⁵ Dokonce by bylo možné o moderaci uvažovat i v případě škody způsobené v opilství (výchovná funkce moderační).³⁴⁶

Na druhou stranu může být rozsah regresní náhrady omezen vůči oprávněnému subjektu ze strany škůdce, neboť zákon mu umožňuje uplatnit veškeré námitky, které mohly být uplatněny proti poškozenému v řízení o náhradě škody, jestliže tyto nebyly liknavostí oprávněného subjektu, jako subjektu primárně odpovědného, uplatněny a tím se neodůvodněně zvýšil rozsah hrazené škody (§ 18 odst. 6).

Možnost požadovat regresní úhradu po územním celku (popř. úřední osobě) je ze strany státu přímo vyloučena tehdy, pokud nezákonnost rozhodnutí způsobil instančně nadřízený orgán státu, za předpokladu, že původní rozhodnutí bylo zákonné avšak muselo být na základě právního názoru vyšší instance změněno. Půjde např. o situaci, kdy rozhodnutí obce přezkoumal v rámci správního řízení krajský úřad nebo soud v rámci správního soudnictví a obec se musela řídit nesprávným právním názorem vyšší instance.

³⁴³ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem k § 17.

³⁴⁴ Nebo také zhodnocení NS SSR ze dne 22.5.1985, sp.zn. Cpj 13/85 (R 50/1985, s. 532).

³⁴⁵ Jehlička, O., Švestka, J., Občanský zákoník, komentář 3. vydání, C.H.Beck 1996, str. 317, 318.

³⁴⁶ K tomu např. zhodnocení NS SSR ze dne 23.11.1983, sp.zn. Cpj 10/83 (R 3/1984, s. 105).

Nárok na regresní úhradu nelze rovněž uplatňovat vůči tomu, kde se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu na příkaz nadřízeného. Výjimku by představoval jen případ, kdy by se jednající osoba dopustila trestného činu (§ 17 odst. 6), potom se toto ospravedlnění neuplatní.

II. Regresní nárok samosprávného celku

Zákon dále obsahuje speciální úpravu regresního nároku samosprávného celku vůči státu nebo kraji pro případy, kdy vydal tento samosprávný celek nezákonné rozhodnutí při výkonu své samostatné působnosti a způsobil tím škodu (nemajetkovou újmu), kterou posléze nahradil z důvodu, že se musel řídit nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil původní zákonné rozhodnutí samosprávného celku (§ 23). Vzhledem k tomu, že podle soudního řádu správního i podle správního řádu je právní názor orgánu, který rozhodoval o opravném prostředku a rozhodnutí obce (popř. kraje) zrušil, pro obec (kraj) závazný, nebylo by spravedlivé, aby územní celek přišel k újmě (neboť nese objektivní odpovědnost vůči poškozenému) kvůli pochybení jiných orgánů. Z tohoto důvodu se územnímu celku pro zmíněné případy zakotvil právní nárok na regresní úhradu.

Územní samosprávný celek může dále stejně jako stát požadovat regresní úhradu od těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu (§ 24). Platí zde obdobně ustanovení § 16 odst. 4, § 17 a 18, čímž je docíleno použití stejných obecných zásad a stejného rozsahu regresní úhrady pro stát i územní samosprávné celky.

F. PROMLČENÍ

Promlčení je jedním z institutů práva, který má přispět k jistotě právních vztahů. Účelem promlčení je jednak stimulovat subjekty k včasnému vykonání subjektivních občanských práv (pohledávek), jednak čelit tomu, aby dlužníci nebyli ohledně svých povinností vystaveni po časově neurčitou dobu donucujícímu zákroku (tzv. vynutitelnosti) ze strany soudů.³⁴⁷ Uplyne-li stanovená doba aniž by své subjektivní právo věřitel vykonal, vzniká dlužníkovi právo uplatnit námitku promlčení u soudu a tím znemožnit jeho vynutitelnost, neboť nárok věřitele zanikne. Na stranu druhou, pokud dlužník i přesto splní dluh, je věřiteli plněno po právu (právo má tzv. naturální formu) a nevzniká z jeho strany bezdůvodné obohacení (jinak je tomu v případě prekluze, kdy právo skutečně zaniká). Na bázi dohody (např. § 570 odst. 2, privativní novace nebo § 585, dohoda o narovnání), je možné s promlčenou pohledávkou i dále nakládat (nikoli však zkracovat nebo prodlužovat zákonnou promlčecí dobu). Předem se však dlužník nemůže námitky promlčení vzdát (§ 574 odst. 2, § 39

³⁴⁷ Jehlička, O., Švestka, J., Občanský zákoník, komentář 3. vydání 1996, C.H.Beck, str. 154.

ObčZ). Námitku promlčení je možno uplatnit do rozhodnutí odvolacího soudu, tedy i v odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně, nikoli však již v dovolání (není novou skutečností či důkazem).

Z hlediska odpovědnosti za škodu soudy zpravidla postupují tak, že v okamžiku uplatnění námitky promlčení, žalobu automaticky zamítají a nezabývají se tedy dále otázkou základu odpovědnosti ani výši škody.³⁴⁸ Zde je důležité upozornit na tu skutečnost, že námitku promlčení může dlužník uplatnit nejpozději do pravomocného rozhodnutí o základu uplatňovaného práva (např. formou mezitimního rozsudku³⁴⁹), v následném řízení o samotné výši škody již dlužník promlčení namítat nemůže.³⁵⁰ Jisté omezení námitky promlčení platí v případech započítávání vzájemných pohledávek, neboť námitku lze vznést v tomto případě pouze za předpokladu, že pohledávka byla promlčena již v době, kdy se tyto pohledávky střetly.³⁵¹ Dohodou však lze započíst i promlčenou pohledávku.

V německé právní úpravě platí pro nároky z § 839 BGB tříletá promlčecí doba v souladu s § 852 odst. 1 BGB a počíná běžet okamžikem, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o osobě, která za vznik škody odpovídá.

I. Promlčení nároku na náhradu škody

Zákon č. 82/1998 Sb. obsahuje zvláštní úpravu promlčení (§ 32 - § 35), která však nic nemění na obecných principech tohoto institutu a na otázky, které tato zvláštní úprava neřeší se použijí přiměřeně ustanovení občanského zákoníku vztahující se k promlčení.

Stejně jako je tomu v občanském zákoníku je konstrukce promlčení vybudovaná na objektivní promlčecí době a době subjektivní, která se smí uplatnit pouze v rámci doby objektivní. Právo se promlčí uplynutím kterékoli z obou lhůt. Tak jak je to i v občanském zákoníku, objektivní promlčecí doba neplatí v případě, jde-li o právo na náhradu škody na zdraví (§ 32 odst. 2 poslední věta a obdobně § 106 odst. 2 ObčZ) a neuplatní se ani u škody (nikoli však u nemajetkové újmy) způsobené nesprávným úředním postupem (§ 32 odst. 2 a *contratio*).

Subjektivní promlčecí doba činí shodně s obecnou promlčecí dobou dle občanského zákoníku tři roky a její počátek je stanoven na okamžik, kdy se poškozený o škodě (a to o celém jejím rozsahu z jedné škodní události anebo jde-li o více škodných událostí o jednotlivých dílčích škodách ze kterých mu vznikají samostatné nároky³⁵²) dozví, tj. získá vědomost o újmě určitého druhu a alespoň přibližném rozsahu a o tom kdo za ni odpovídá.³⁵³ Z tohoto hlediska je dostačující pouhá znalost odpovědného subjektu (stát, některý z územních

³⁴⁸ Stanovisko NS ČSSR ze dne 26.4.1983, sp.zn. Sc 2/83 (R 29/1983).

³⁴⁹ Usnesení KS v Hradci Králové ze dne 16.12.1996, sp.zn. 18 Co 728/96 (PR 12/1999, str. 662).

³⁵⁰ Jehlička, O., Švestka, J., Občanský zákoník, komentář 3. vydání 1996, C.H.Beck, str. 155.

³⁵¹ Rozhodnutí NS (R 69/72), uvedeno v publikaci: Jehlička, O., Švestka, J., Občanský zákoník, komentář 3. vydání 1996, C.H.Beck, str. 155.

³⁵² Rozsudek NS ČSR ze dne 27.9.1974, sp.zn. 2 Cz 19/74 (R 38/1975).

³⁵³ Rozsudek NS ČSR ze dne 23.6.1981, sp.zn. 1 Cz 18/81 (Výběr 1981), rozsudek NS SSR ze dne 20.4.1978, sp.zn. 3 Cz 16/78 (S IV, s. 634), rozsudek NS ze dne 30.4. 2002, sp.zn. 33 Odo 477/2001 (Soubor 1168/16).

celků) a nevyžaduje se vědomost poškozeného, který konkrétní orgán státu nebo územního celku škodu způsobil.³⁵⁴ Zároveň není dostačující, dozví-li se o škodě osoba odlišná od poškozeného, tedy např. jeho advokát.³⁵⁵ NS rovněž pravidelně judikuje, že škoda musí být reálně vzniklá, nikoli potencionální (poškozenému se reálně snížil jeho majetek, zpravidla tím, že vydal konkrétní finanční prostředky).³⁵⁶

V případě **nesprávného úředního postupu** začíná promlčecí doba běžet v okamžiku, kdy se poškozený o škodě, tj. že vznikla, v jaké výši a kdo za ni odpovídá, dozví a její počátek není (na rozdíl od počátku subjektivní promlčecí doby u nároku z nezákonného rozhodnutí) vztažen k žádné oficiální, úřední události (doručení, oznámení rozhodnutí). Není zde rovněž vyžadována vědomost poškozeného o nesprávnosti úředního postupu.³⁵⁷ Jak již bylo výše nastíněno v případě škody z nesprávného úředního postupu se na rozdíl od nároku z nezákonného rozhodnutí neuplatňuje objektivní promlčecí doba.³⁵⁸

Pokud se jedná o subjektivní promlčecí dobu pro případ nároku z **nezákonného rozhodnutí**, zákon na rozdíl od obecné úpravy v občanském zákoníku (§ 106 odst. 1 ObčZ) stanovuje počátek jejího běhu spíše formou typickou pro objektivní dobu, když uvádí, že „*je-li podmínkou pro uplatnění práva na náhradu škody zrušení rozhodnutí* (a to je judikaturou i § 8 odst. 1 vyžadováno v každém případě škody z odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí, jinak není možné považovat rozhodnutí za nezákonné) *běží promlčecí doba ode dne doručení* (popř. *oznámení* např. veřejnou vyhláškou) *pravomocného zrušovacího rozhodnutí*.“ Okamžik počátku běhu promlčecí lhůty objektivní (§ 32 odst. 2) je pak vázán na doručení (oznámení) nezákonného rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda. Bližší rozbor k tomuto tématu u bodu C., II., 2), a), u rozboru rozsudku NS.

II. Promlčení nároku za škodu na zdraví

Pro nárok na náhradu škody způsobené na zdraví platí (ostatně stejně jak je tomu v obecné úpravě občanského zákoníku) pouze subjektivní promlčecí doba. Důvodem této úpravy je snaha o vyšší ochranu těchto práv, neboť z jejich zvláštní povahy vyplývá citlivější dopad na poškozeného. Úmyslem zákonodárce je proto vyloučit v praxi případy, kdy by poškozený zjistil vznik škody na zdraví až po uplynutí objektivní promlčecí doby, neboť v těchto případech není až tak neobvyklé, že škodlivý následek se projeví až několik let po škodné události. V tomto směru tedy škůdce ztrácí možnost vyhnout se placení náhrady za újmu vzniklou poškozenému z důvodu uplynutí objektivně

³⁵⁴ Vojtek, P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 184, rozsudek NS ze dne 16.5. 2002, sp.zn. 25 Cdo 1100/2000 (Soubor 1210/17).

³⁵⁵ Rozsudek VS v Praze ze dne 31.5.1993, sp.zn. 1 Cz 32/92 (Výběr 1993).

³⁵⁶ Rozsudek NS ze dne 29.5.2003, sp.zn. 25 Cdo 1836/2001 (Soubor 1970/26) nebo rozsudek NS ze dne 23.9.2003, sp.zn. 25 Cdo 1589/2002 (Soubor 2219/27).

³⁵⁷ Rozsudek NS ze dne 30.8.2006, sp.zn. 25 Cdo 1793/2004.

³⁵⁸ K tomu i rozsudek NS ze dne 30.08.2006, sp.zn. 25 Cdo 1793/2004.

stanovené doby. Naopak dle judikatury³⁵⁹ může poškozenému vzniknout ze škodné události v případě pozdějšího zhoršení již ustáleného zdravotního stavu i další nárok (např. nárok na náhradu za ztížení společenského uplatnění). Takový nárok je třeba z hlediska promlčení posuzovat samostatně jako nárok se samostatnou subjektivní promlčecí dobou a rozdílným začátkem jejího běhu.

Při škodě na zdraví vychází dále soudní praxe z názoru, že jednotlivé složky práva na náhradu škody (náklady léčení, ztráta na výdělku po dobu pracovní neschopnosti a po skončení pracovní neschopnosti, resp. při invaliditě, bolestné a odškodnění za ztížení společenského uplatnění) jsou samostatné dílčí nároky, které se jako takové i samostatně promlčují.³⁶⁰ Počátek promlčecí doby u uvedených dílčích nároků³⁶¹ je taktéž stanoven soudní praxí.

III. Promlčení nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu

Samostatnou úpravu zakotvuje zákon rovněž pro promlčení nároku na poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu (§ 32 odst. 3). Promlčecí doba subjektivní činí šest měsíců a počíná běžet dnem, kdy se poškozený o (konkrétní) nemajetkové újmě dozvěděl, tato však nesmí přesáhnout desetiletou dobu objektivní, jejíž počátek je navázán na den, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen.

V případech nesprávného úředního postupu způsobeného průtahy řízení je promlčecí doba modifikována tím, že k promlčení nemůže dojít dříve než po uplynutí šesti měsíců po skončení předmětného řízení, tj. nemůže poškozenému zaniknout vymahatelnost nároku ať už z důvodu uplynutí doby objektivní nebo doby subjektivní před tímto termínem. V podstatě jsou tím obě promlčecí doby prodlouženy pravděpodobně i z důvodu toho, že z praxe jsou bohužel známy i případy řízení delších deseti let. Dle důvodové zprávy platí toto i tehdy, nastaly-li průtahy jen v některé z dřívějších fází řízení. Náhrady je však rovněž možné se domáhat v případech, kdy dané řízení stále ještě probíhá, je-li zjevné, že vzhledem ke konkrétním okolnostem nelze již dosavadní délku takového řízení považovat za přiměřenou a tím umožnit poškozenému domoci se náhrady ihned a nikoli až po skončení řízení.³⁶²

Další prodloužení promlčecí doby zakotvuje zákon č. 82/1998 Sb. v článku II. Přechnodná ustanovení, kterým stanovuje retroaktivní aplikaci ustanovení novelizačního zákona č. 160/2006 Sb. týkající se nemajetkové újmy rovněž na případy, které vznikly před nabytím jeho účinnosti (tj. před 27.4.2006), pokud nárok z nich nebyl již promlčen. Zákon zde stanovil (dodatečnou) jednoletou promlčecí dobu pro nároky občanů z průtahů řízení, které občané uplatnili před účinností novely formou stížnosti u ESLP a tento ještě konečně nerozhodl. V takovém případě došlo k promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy až

³⁵⁹ Rozsudek NS ČSR ze dne 29.7. 1983, sp.zn. 1 Cz 23/83 (R 9/1986).

³⁶⁰ Jehlička, O., Švestka, J., Občanský zákoník, komentář 3. vydání, C.H.Beck 1996, str. 164.

³⁶¹ Stručné shrnutí výsledků judikatury je uvedeno v publikaci Jehlička, O., Švestka, J., Občanský zákoník, komentář 3. vydání, C.H.Beck 1996, str. 164 a 165.

³⁶² Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., k bodu 27, str. 7, zdroj ASPI: LIT25736CZ.

za jeden rok ode dne účinnosti novely. Tímto se mělo umožnit poškozeným uplatnit jejich nároky u národního soudu (a vyhnout se řízení u ESLP).

IV. Promlčení nároku na regresní úhradu

Doba pro promlčení nároku na regresní úhradu je stanovena v § 34 jednotně na dobu jednoho roku ode dne, kde byla odpovědným subjektem zaplacená náhrada škody poškozenému (popř. regresní úhrada oprávněnému orgánu), jedná se tedy v podstatě o dobu objektivní.

V. Stavení promlčecí doby

Stavení promlčecí doby upravuje obecně občanský zákoník v § 112 a násl. a její podstatou je to, že promlčecí doba v zákonem stanovených případech po určité době neběží (popř. ani běžet nezačne). Nejvýznamnější případ stavení promlčecí doby zakotvuje právě § 112 ObčZ. Dle tohoto ustanovení je důvodem pro stavení promlčecí doby uplatnění nároku u soudu nebo jiného příslušného orgánu. Po dobu, kdy je řízení řádně vedeno (nalézací/vykonávací) promlčecí doba neběží a tudíž logicky ani nemůže skončit. V započatém řízení pak účastník pokračuje řádně tehdy, pokud svými úkony nebrání průběhu řízení a jeho skončení rozhodnutím ve věci, jeho aktivní součinnost však není přímo nezbytná (jiná je ovšem situace pokud např. nepodá návrh na pokračování v přerušném řízení dle § 110 OSŘ apod.).³⁶³

Vzhledem k tomu, že se jedná o dobu hmotněprávního charakteru, je právo uplatněno včas, jestliže návrh na zahájení řízení dojde soudu (popř. jinému příslušnému orgánu) nejpozději v poslední den trvání promlčecí doby.

V návaznosti na zakotvení povinného předběžného projednání nároku (vůči státu) na náhradu škody založeného nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem příslušným ústředním správním úřadem (§ 14 a § 6 zákona č. 82/1998 Sb.) byl zákonodárce nucen zavést zvláštní důvod stavení promlčecí doby, a to po dobu kdy je tento ústřední správní orgán povinen předmětný nárok předběžně projednat. Jedná se o dobu maximálně 6 měsíců (§ 35) od podání žádosti, tj. po tuto dobu se staví běh promlčecí doby.

G. UPLATNĚNÍ PRÁVA NA NÁHRADU ŠKODY A NA PŘIMĚŘENÉ ZADOSTIUČINĚNÍ

I. Předběžné uplatnění nároku³⁶⁴

Zákon č. 82/1998 Sb. zakotvuje zvláštní úpravu postupu pro uplatňování nároků poškozených na náhradu škody (přiměřené zadostiučinění) plynoucích z nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, ke kterým došlo

³⁶³ Rozsudek NS SSR ze dne 25.1.1976, sp.zn. 4 Cz 8/76 (R 32/1978), Zpráva NS ČSR ze dne 5.12.1979, sp.zn. Pls 2/79 (R 22/1979, s. 508).

³⁶⁴ Nejedná se o správní řízení jehož výsledkem by bylo rozhodnutí. K tomu např. SJS 2002, č. 1004.

při výkonu veřejné moci ze strany orgánů státu. Zde je zapotřebí hned na úvod zmínit, že tato úprava se netýká uplatňování nároků na náhradu škody (popř. na zadostiučinění), jestliže odpovědným subjektem je územní samosprávný celek. Určité specifikum představuje především obligatorní tzv. předběžné projednání nároku poškozeného u ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu (§ 14 odst. 3 a § 6).³⁶⁵ Dle důvodové zprávy³⁶⁶ se tím poskytuje ústřednímu orgánu státní správy prostor, aby mohl poškozenému vyhovět smírnou cestou a zabraňuje se tak vyvolávání zbytečných (a nákladných) soudních sporů. Rovněž tato oblast zákona byla významně dotčena novelou č. 160/2006 Sb., když díky ní byl tento režim předběžného projednání nároků vztažen rovněž na nároky plynoucí z nesprávného úředního postupu (dříve se uplatňoval tento režim pouze pro nároky z nezákonného rozhodnutí). Praktické to je především proto, že v určitých případech mohlo rozlišení těchto dvou typů odpovědnosti činit obtíže a právní kvalifikace soudu se mohla lišit od původní právní kvalifikace poškozeného, a to potom ve svém důsledku znamenalo i potíže ohledně dodržování zákonného požadavku na obligatorní předběžné projednání nároku u správního orgánu.³⁶⁷ Neuspokojí-li příslušný ústřední orgán nárok poškozeného (buť i jen jeho určitou část) a bude-li soudem poškozenému přiznána náhrada škody, znamená to, že stát je od uplynutí oné šestiměsíční lhůty v prodlení a musí poškozenému uhradit i případný úrok³⁶⁸ (splatnost nastává den následující po uplynutí šesti měsíců od podání žádosti). Je dále otázka, zda se ustanovení o obligatorním předběžném projednání vztahuje rovněž na nároky na přiměřené zadostiučinění. Ačkoli Ministerstvo spravedlnosti ČR ve svých pokynech pro veřejnost³⁶⁹ vychází z toho, že odškodňuje postupem dle § 14 rovněž nároky na přiměřené zadostiučinění a i odborná literatura³⁷⁰ vychází z tohoto názoru, není aplikace § 14 dle autorky této práce na tyto případy tak úplně jednoznačná. Ustanovení § 14 a § 15 hovoří výlučně o nároku poškozeného na náhradu škody, takže shora uvedený názor je opřen především na textu důvodové zprávy, který říká, že „I když se nehmotná újma vymezuje vedle škody jako takové (tj. vedle škody hmotné), vztahují se na ni ustanovení zákona o náhradě škody.“³⁷¹ Jedná se o situaci, kterou by v zájmu přesnosti pojmosloví napravilo např. drobné doplnění textu zákona v § 1 odst. 3 např. tímto způsobem: „*Na vzniklou nemajetkovou újmu se uplatní přiměřené*

³⁶⁵ Aktuálně se uvažuje o omezení/zrušení povinnosti předběžně uplatnit nárok u příslušného správního úřadu.

³⁶⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb. k § 14, str. 8.

³⁶⁷ Vojtek, P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 110.

³⁶⁸ Např. rozhodnutí NS ze dne 15.9.2005, sp.zn. 25 Cdo 40/2005.

³⁶⁹ Zdroj internet <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=237k=26367d=106018>, Uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu státní moci, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v řízení trestním, v soudnictví správním, jakož i v těch případech, kdy stát odpovídá za postup notáře či soudního exekutora, k bodu 4., poslední věta.

³⁷⁰ Vojtek, P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 110.

³⁷¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, zdroj ASPI: LIT25736CZ, str. 1.

ustanovení týkající se náhrady škody.“ Stačilo by tedy v podstatě zkopírovat text z důvodové zprávy.

Vzhledem k tomu, že orgán, který předběžné projednání provádí je zásadně (a to i v případě nároku plynoucího z úředního postupu soudu) orgánem moci výkonné, tak v případě např. soudních průtahů, zákon částečně prolamuje princip nezávislosti soudní moci, když je oprávněn přiznat poškozenému nárok na náhradu škody a tím uzнат pochybení soudního orgánu. Nicméně jedná se v podstatě o součást kontroly soudní moci mocí výkonnou, která je v moderních demokraciích samozřejmou záležitostí, a která je svěřena zpravidla ústřednímu orgánu státní správy (Ministerstvo spravedlnosti ČR). Aby se však minimalizovaly neuvážené zásahy státu do výkonu moci soudní, je dále případný nárok státu na regres vůči soudci (i státnímu zástupci) podmíněn tím, že byla vina soudce (státního zástupce) zjištěna v kárném nebo trestním řízení (§ 17 odst. 2).

Předběžné projednání nároku u příslušného ústředního orgánu státní správy má neformální povahu a nejsou pro toto řízení stanoveny (kromě ustanovení § 14 odst. 1 a 2 zákona č. 82/1998 Sb.) žádné procesní předpisy,³⁷² rovněž není stanovena forma, jak má vyjádření orgánu k předmětné věci vypadat ani není stanoveno omezení do jaké výše může orgán nárok poškozeného uzнат atd. V případě, že ústřední orgán státní správy poskytne poškozenému kupř. částečné plnění (což je jak uvedeno níže rozhodně nejčastější způsob vyřízení žádostí poškozených) nejedná se z formálního hlediska o rozhodnutí o uplatněném nároku ani nejde o dohodu účastníků o něm.³⁷³ Ve zbytku nároku se může poškozený obrátit na soud.

Na stranu druhou, ačkoli má institut předběžného projednání nároku neformální povahu, je předběžné uplatnění nároku u státního orgánu podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu (§ 14 odst. 3).³⁷⁴ Pokud by poškozený chtěl tento postup obejít a podal by rovnou žalobu u soudu, musel by soud v souladu s ustanovením § 104 odst. 1, věta druhá OSŘ, zastavit řízení a po právní moci usnesení o zastavení řízení postoupit věc příslušnému ústřednímu správnímu orgánu. Jedná se tedy o odstranitelný nedostatek podmínek řízení a žalobu z tohoto důvodu nemůže soud zamítnout. Právní účinky spojené s podáním žaloby zůstávají přitom zachovány, což je pro poškozeného významné především z důvodu případného promlčení.

Pokud byl nárok uplatněn u ústředního úřadu, který není příslušný, postoupí tento nepřislušný úřad žádost poškozeného úřadu příslušnému s tím, že účinky předběžného uplatnění jsou taktéž v tomto případě zachovány (§ 14 odst. 2).

³⁷² Ani interní směrnice ministerstva, které by např. omezily možnost ministerstva přiznat poškozenému nárok nad stanovenou výši.

³⁷³ Ze závěrů občanskoprávního kolegia NS ČSR ze dne 29.12.1984, sp.zn. Cpj 51/84 (R 45/1986). Dle § 9 zákona č. 58/1969 Sb. mohl stát a poškozený uzavřít tzv. dohodu o nároku na náhradu škody. Zákon však nestanovil její náležitosti.

³⁷⁴ K tomu i rozsudek NS ČSR ze dne 30.12.1976, sp.zn. 2 Cz 38/76 (R 28/1978).

Toto však neplatí, pokud by poškozený uplatnil svůj nárok u jiného než ústředního orgánu, kde tyto účinky nenastávají (riziko promlčení).

Další specifikum obsahuje zákon ohledně **splatnosti** přiznané náhrady škody. Okamžik splatnosti je zde stanoven ve prospěch státu, který může škodu, přizná-li náhradu škody poškozenému v rámci předběžného projednání jeho nároku, uhradit poškozenému kdykoli od uplatnění předmětného nároku do šesti měsíců (§ 15 odst. 1). Z tohoto hlediska bude pro poškozeného výhodné, i když to zákon výslovně nestanoví, podat žádost o náhradu škody v písemné formě, jak se v praxi i běžně děje. V případě, že stát v takto stanovené lhůtě škodu neuhradí, ačkoli se k jejímu zaplacení zavázal tím, že uznal svou odpovědnost včetně výše škody, potom se den následující po uplynutí této lhůty dostává do prodlení, a poškozenému náleží vedle náhrady škody i **úrok z prodlení**,³⁷⁵ který se stanoví v souladu s **nařízením vlády č. 142/1994 Sb.**, kterým se stanoví výše úroků z prodlení a poplatku z prodlení podle občanského zákoníku, jako roční výše repo sazby stanovená ČNB zvýšená o sedm procentních bodů.

V této souvislosti je vhodné upozornit na tu skutečnost, že dle statistických údajů veřejně přístupných na portálu Ministerstva spravedlnosti ČR³⁷⁶ se počet žádostí o náhradu škody od roku 2006 zvýšil na dvojnásobek a výše uplatňovaných nároků se dokonce zvedla přibližně na šestinásobek.

Taktéž pokud se týká ochoty odpovědného ústředního orgánu vyhovět (částečně/úplně) uplatněným žádostem, došlo ze strany ministerstva k určitému zlepšení vzhledem k roku 2006, kdy se vyhovělo přibližně 12 % žádostí a v roce 2008 to činí již cca. 35 %.

Důležité je rovněž zmínit, že se značně liší částka uplatňovaná poškozenými jako náhrada za škodu a posléze skutečně přiznaná výše škody ministerstvem, která je mnohonásobně nižší. Pokud se jedná o důvody nároků na náhradu škody, jednoznačně nejčastější jsou průtahy v řízení a vazba.

Ve srovnání s uplatňovanými nároky u ústředního správního orgánu se k soudnímu řešení svých nároků rozhodne asi polovina poškozených a co je zajímavé, výše uplatňovaných nároků poškozených je podstatně (i když pořád vzhledem k soudu skutečně přiznávaným částkám výše škody je dost vysoká) nižší než v případě jejich předběžného projednávání u ministerstva. Soudy poté vyhoví (zcela/zčásti) přibližně v 1/3 případů. S tím, jak se více vyhovuje nárokům poškozených v rámci předběžného projednání se postupně snižuje i počet případů, kdy poškozeným vyhoví s jejich nárokem soud (v roce 2006 činil počet žalob, kterým bylo vyhověno, cca 32,3 %, v roce 2007 cca. 30 % a v roce 2008 cca. 26 %).

II. Uplatnění nároku u soudu

Jak bylo již výše zmíněno, domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění jeho práva u ústředního

³⁷⁵ Např. rozsudek NS ze dne 24.4.2003, sp.zn. 25 Cdo 2060/2001 (Soubor 1867/25).

³⁷⁶ Internetový portál MS ČR <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=2636&d=151360>.

správního orgánu nebyl jeho nárok plně uspokojen (§ 15 odst. 2). Lhůta je stanovena v návaznosti na uplatnění nároku u příslušného orgánu, a je z tohoto hlediska nepodstatné, zda příslušný orgán oznámí své negativní stanovisko k předkládané věci poškozenému (žadateli) i před uplynutím uvedené lhůty. Je otázka, zda by nebylo vhodnější vázat možnost poškozeného domáhat se náhrady škody u soudu spíše na okamžik sdělení (doručení) negativního stanoviska, čímž by se poškozený zbytečně ještě dále nezdržoval. Důvodem této úpravy bude pravděpodobně to, že zákon sám neřeší, jakou formou se má toto uskutečnit, popř. zda vůbec je úřad povinen se poškozenému vyjádřit k jeho nároku. Toto je třeba považovat za určitý nedostatek právní úpravy, který by měl být odstraněn případnou novelou v tom smyslu, že pokud příslušný ústřední správní úřad neuzná nárok poškozeného, popř. jej uzná v části nebo celý, měl by být povinen o této skutečnosti poškozeného písemně vyrozumět (to je v podstatě i běžný postup uplatňující se mezi slušnými lidmi, dojde-li k problému). Poškozený by potom byl oprávněn domáhat se svého práva soudní cestou od okamžiku doručení tohoto odmítavého (byť i jen v určité části) vyjádření. Maximální lhůta 6-ti měsíců stanovená pro projednání u úřadu by mohla jinak zůstat nedotčena.

Výše uvedená podmínka projednání nároku na náhradu škody u ústředního správního orgánu je, jak již bylo uvedeno pod bodem I., podmínkou procesního charakteru z hlediska soudního řízení a nedojde-li k tomuto předběžnému projednání nároku půjde o odstranitelný nedostatek podmínek řízení (§ 104 OSŘ). V takovéto případě, by soud byl nucen postoupit věc po právní moci usnesení o zastavení řízení příslušnému ústřednímu správnímu orgánu. Právní účinky spojené s podáním žaloby zůstávají přitom zachovány, což je pro poškozeného významné z hlediska promlčení jeho nároku.

O nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. rozhodují zásadně soudy v občanském soudním řízení.³⁷⁷

Nárok na náhradu škody vůči státu musí poškozený uplatnit žalobou u příslušného okresního soudu (§ 9 odst. 1 OSŘ). Místně příslušný je obecný soud žalovaného (§ 84 OSŘ). V případě, že je žalován stát, je jeho obecným soudem okresní soud v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná podle zvláštního předpisu a nelze-li takto místně příslušný soud určit, soud v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo (§ 85 odst. 5 OSŘ). Je-li žalován územní celek, tak v případě obce, je místně příslušný okresní soud v jehož obvodu má obec své území (§ 85 odst. 6 OSŘ). Obecným soudem vyššího územního samosprávného celku je okresní soud, v jehož obvodu mají sídlo jeho orgány (§ 85 odst. 7 OSŘ). Poškozený má navíc možnost si zvolit příslušnost v souladu s § 87 odst. 1 písm. b) OSŘ a namísto obecného soudu

³⁷⁷ K tomu např. usnesení NSS ze dne 11.5.2005, č.j. Na 12/2005-8, uvedeno na internetu <http://www.nssoud.cz/judikat.php?SbZn2=671>, rozhodnutí č. 671 (číslo 10/2005, ročník 3., rozhodnutí č. 660-683).

žalovaného může podat žalobu rovněž u soudu, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody. Toto řízení je osvobozeno od poplatku podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. g) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.³⁷⁸

Řízení o nároku na náhradu škody patří mezi sporná řízení a soud je žalobou ze zákona vázán (účastník však může disponovat žalobou). Z hlediska uplatnění práva poškozeným má proto značný význam **skutkové vyličení** rozhodujících skutečností v žalobě (včetně souvisejících důkazů), uvedení jejích **náležitostí** včetně řádného **označení účastníků tedy i žalované** strany, což může často činit v praxi potíže (§ 42 odst. 4 a § 79 odst. 1 OSŘ) a správné formulování žalobního petitu. V případech nároku na náhradu škody půjde zpravidla o žalobu znějící na plnění v penězích a soud vydá na jejím základě deklaratorní rozhodnutí (funkce reparační), popř. rozhodne mezitímním rozsudkem (o základu nároku, je-li zřejmé, že škoda vznikla a došlo k nesprávnému úřednímu postupu nebo nezákonnému rozhodnutí a že zde existuje příčinná souvislost). Ze žaloby musí plynout, jakou konkrétní částku je žalovaný povinen žalobci (poškozenému) uhradit a pokud není možné částku stanovit přesně, musí se uvést alespoň její přibližná výše.

Vyličení skutkových (rozhodujících) okolností je důležité především proto, že se tím provádí skutkové vymezení nároku v žalobě a tímto je soud vázán. Soud nemůže přiznat plnění poškozenému na základě jiného skutkového základu, neboť by tím rozhodl o jiném nároku než který byl předmětem řízení.³⁷⁹

Ve věcech náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (a o regresních úhradách) jednají před soudem jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady (§ 6 odst. 1), tedy v podstatě organizační složky státu, jak to obecně stanoví rovněž zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Tyto úřady jsou tedy oprávněny projednat nárok poškozeného v předběžném řízení (§ 14) a jednak zastupují stát v případném soudním řízení o nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci dle zákona č. 82/1998 Sb. Na základě novely č. 160/2006 Sb. je k jednání před soudem jménem státu oprávněn rovněž Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, a to na základě dohody (§ 6 odst. 1 zákona č. 201/2002 Sb. a § 6 odst. 5 zákona č. 82/1998 Sb.).

Stát se v žalobě označuje názvem státu (Česká republika) a příslušné organizační složky (uvede se její název a číslo), která za stát před soudem vystupuje.³⁸⁰ Obec a vyšší územní samosprávný celek se označuje názvem a sídlem (adresou úřadu). Je dále možné u uvedených procesních subjektů uvést i jméno osoby, která za ten který subjekt jedná.

³⁷⁸ Aktuálně se zvažuje o zpoplatnění tohoto řízení, a to z důvodů zabránění šikanózních žalob.

³⁷⁹ Vojtek, P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 113.

³⁸⁰ Rozsudek NS ze dne 28.11.1996, sp.zn. 3 Cdon 451/96 (PR 4/1997, s. 204).

V praxi se častí stává, že stát je v žalobě označen správně, nikoli však příslušná organizační složka, která je často zkomolená, popř. není uvedena vůbec. V takovém případě se soud pokusí odstranit vadu žaloby tím, že v prvním případě usnesením vyzve žalobce, aby žalobu v tomto směru opravil (§ 43 OSŘ) a v tom druhém případě je soud povinen jednat s příslušným orgánem (a sám ho tedy identifikovat) aniž by musel o tomto jakkoli rozhodovat.³⁸¹ Uvede-li žalobce (poškozený) nepříslušnou organizační složku, je soud taktéž povinen správnou organizační složku zjistit a začít s ní jednat, aniž by vydal usnesení o přibrání do řízení.³⁸² Jestliže by totiž soud nejednal s příslušnou organizační složkou státu, jednalo by se o vadu řízení, která by mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.³⁸³

Pokud by ovšem žalobce (poškozený) označil žalovaného pouze názvem organizační složky (bez uvedení státu), pak se již nejedná o vadu podání, nýbrž o nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit a soud je povinen řízení zastavit (§ 103 a § 104 odst. 1 OSŘ).³⁸⁴ To neplatí však v případě, pokud by sice žalobce označil jako žalovaného organizační složku státu, ovšem ve vyličení rozhodných skutečností v žalobě by bylo uvedeno, že „odpovědnost za vše má stát“.³⁸⁵ Soud by potom z důvodu rozporu mezi žalobním tvrzením a označením žalobce měl postupovat dle § 43 OSŘ (tedy poučit žalobce a vyzvat jej k odstranění vady).³⁸⁶ Zde je však třeba upozornit na to, že soud nesplňuje povinnost žalobce a nemusí poučovat účastníky řízení do všech podrobností, postačuje, pokud v obecné rovině vyzve žalobce k uvedení správného označení účastníka řízení³⁸⁷ a je na žalobci, aby žalobu správně opravil.

Došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení (tj. způsobil ji soud), v trestním řízení (tj. způsobil ji soud i ostatní orgány činné v trestním řízení, jako státní zastupitelství, Policie ČR a ostatní policejní orgány, orgány Vězeňské služby) a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti (tj. nesprávně zasáhl do zákonného rozhodnutí územního celku), a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem, jedná za stát Ministerstvo spravedlnosti ČR (§ 6 odst. 2 písm. a)).

V ostatních případech se stanoví příslušný orgán dle odvětvového principu, tj. za stát jedná ten úřad, který má na starosti to odvětví státní správy, kde došlo ke

³⁸¹ K tomu např. usnesení NS ze dne 28.7.2005, sp.zn. 25 Cdo 1585/2004.

³⁸² Usnesení NS ze dne 28.4.2004, sp.zn. 33 Odo 67/2004 (Soubor 2724/30).

³⁸³ Rozhodnutí NS ze dne 26.9. 2007, sp.zn. 25 Cdo 2064/2005, zdroj internet: <http://www.nsoud.cz/rozhod.php?action=read&id=37428&searchstr=25+Cdo+2064%2F2005&print=true>

³⁸⁴ Vojtek, P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 51.

³⁸⁵ Ostatně ani ESD není v této věci přehnaně formalistický, a pokud je v žalobě o náhradu škody směřující vůči ES uvedena jako žalovaná strana určitá instituce, ESD vnímá tento údaj jako označení instituce, která je jménem Společenství oprávněna jednat (např. rozsudek SPS ze dne 10.4.2002, Frank Lamberts v. European Ombudsman, T-209/00, Receunil., s. II-02203, bod 48).

³⁸⁶ Usnesení NS ze dne 28.11.2005, sp.zn. 25 Cdo 2391/2005 (Soubor 3774/33).

³⁸⁷ Nález ÚS ze dne 7.4.2005, sp.zn. I. ÚS 286/03 (Sb. ÚS sv. 37, č. 78).

škodě (ať už jednal státní orgán nebo pověřená úřední osoba), tj. rozhodující pro určení příslušné organizační složky státu je to zda nastaly škodlivé následky v její působnosti.³⁸⁸ Stejně je tomu i tehdy, pokud bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu (§ 6 odst. 2 písm.b)).

Pokud nelze příslušný úřad určit dle předchozích pravidel, tak v nezařaditelných záležitostech jedná za stát Ministerstvo financí ČR. Půjde zde především o případy, kdy škodu zapříčiní státní orgány stojící mimo výčet uvedený v zákoně č. 2/1969 Sb., jako např. vláda ČR nebo Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, popř. Parlament ČR.

Z textu zákona však nevyplývá jednoznačně, zda pod působnost Ministerstva spravedlnosti ČR spadají rovněž případy škod vzniklých nesprávným úředním postupem ve správním soudnictví (zákon výslovně zmiňuje pouze nezákonné rozhodnutí vydané ve správním soudnictví), ačkoli důvodová zpráva³⁸⁹ hovoří obecně o tom, že Ministerstvo Spravedlnosti ČR má jednat ve věcech škody vzniklé z činnosti soudů, tedy pravděpodobně i v tomto případě.³⁹⁰

Zvláštní úpravu obsahuje zákon pro Českou národní banku, která je dle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, právnickou osobou veřejnoprávního charakteru, která plní zákony³⁹¹ jí svěřené úkoly správního úřadu. Ve věcech náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím, popř. nesprávným úředním postupem, které ČNB vydala, popř. nesprávně postupovala, vystupuje však u soudu jen jako zástupce státu, ačkoli jinak sama má procesní způsobilost v jiných věcech. Obdobně je tomu i v případě Nejvyššího kontrolního úřadu, který ovšem není právnickou osobou (zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu).

Dle důvodové zprávy nebudou tyto orgány jednat za stát pouze v soudním řízení (popř. v předběžném projednání), nýbrž i ve všech právních vztazích, které mohou v rámci odpovědnosti za škodu nebo v souvislosti s regresními úhradami vzniknout.³⁹²

³⁸⁸ Rozhodnutí NS ze dne 26.9. 2007, sp.zn. 25 Cdo 2064/2005, zdroj ASPI: <http://www.nsoud.cz/rozhod.php?action=read&id=37428&searchstr=25+Cdo+2064%2F2005&print=true>.

³⁸⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., k § 6.

³⁹⁰ Aktuálně probíhající práce na novelizaci zákona č. 82/1998 Sb. (popř. by se mohlo jednat o zpracování i úplně nového zákona) se zabývá také tímto problémem.

³⁹¹ Např. zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.

³⁹² Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., k § 6.

H. ZÁVĚR

Otázka odpovědnosti veřejné moci úzce souvisí s demokratizací státu a jeho moci (tedy jejím rozdělením a legitimací) a ve své podstatě je produktem novodobého pojetí právního státu. Podřízení nositelů veřejné moci (a jejího výkonu) právním odpovědnostním vztahům je jednou ze záruk novodobého demokratického státu. K úspěšnému uplatňování nároků z odpovědnosti veřejné moci ze strany poškozených v širším měřítku dochází především v posledních několika málo letech a proto se dá říci, že právní úpravy této problematiky (především na národní úrovni) jsou zatím v „plenkách“.

V České republice je právní úprava odpovědnosti státu (a územních samosprávných celků) v obecné rovině provedena v podstatě roztržštěně a bez systematického uspořádání, což vyvolává řadu aplikačních a výkladových otázek.

Pokud jde o problematiku odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup jimiž je realizována veřejná moc, je právní úprava provedena samostatným právním předpisem, a to zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti ve znění pozdějších předpisů. *Cesta samostatného předpisu se jeví jako vhodná* s tím, že by bylo z důvodu komplexnosti lepší tuto právní úpravu doplnit o některé další otázky, které zůstávají zatím buď úplně neupraveny, nebo jejich úprava je nedostatečná.

Mezi palčivé a zatím nevyřešené problémy patří především *odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením práva EU*, především pokud se jedná o škodu způsobenou neprovedením směrnice (tedy nečinností zákonodárce) nebo soudním rozhodnutím. Právě porušení práva EU ze strany České republiky z důvodu neprovedení směrnice je celkem častý prohřešek.³⁹³

Ovšem ačkoli zákon č. 82/1998 Sb. neupravuje odpovědnost státu za porušení práva EU, *české soudy by měly* v případech, že se poškozený bude domáhat náhrady škody, *aplikovat následující podmínky*, které judikatura ESD dovedla pro vznik nároku na náhradu škody, a *kteřé jsou přímo použitelné*: 1) protiprávnost spočívající v porušení právní normy (ale i obecného právního principu, jako je např. ochrana legitimního očekávání,³⁹⁴ zákaz diskriminace,³⁹⁵ principu pečlivosti a řádného výkonu správy³⁹⁶), která přiznává práva

³⁹³ Např. rozsudek ze dne 18.1.2007, C-203/06 (uznávání diplomů lékařů), ze dne 18.1.2007, C-204/06 (uznávání diplomů zubních lékařů), ze dne 27.9.2007, C-115/07 (humánní léčivé přípravky), ze dne 27.9.2007, C-117/07 (hodnocení humánních léčivých přípravků) atd.

³⁹⁴ Rozsudek SPS ze dne 17.12.1998, Embassy Limousines and Services v. Parlament, T-203/96, Recueil, s. II-04239, bod 71 a násl.

³⁹⁵ Rozsudek SPS ze dne 27.6.1991, Stahlwerke Peine-Salzgitter AG v. Komise, T-120/89, Recueil, II-00279, bod 117.

³⁹⁶ Rozsudek SPS ze dne 18.9.1995, Detlef Nölle v. Rada a Komise, T-167/94, Recueil, s. II-02589, body 73-77, 85-91.

jednotlivcům, 2) dostatečná závažnost protiprávnosti (představuje to jisté zúžení odpovědnosti), 3) příčinná souvislost mezi škodou a protiprávností.

Co se považuje za dostatečně závažné je na uvážení soudu a částečně je dáno judikaturou ESD (např. se bude jednat vždy o dostatečně závažné porušení, pokud vznikla jednotlivci škoda v důsledku neprovedení směrnice ze strany členského státu³⁹⁷). Není vyloučena dokonce ani společná odpovědnost EU a členského státu nebo odpovědnost členského státu a kupř. samosprávného veřejnoprávního tělesa (např. profesní komora) či samosprávné teritoriální jednotky, pokud stát část výkonu státní správy delegoval.³⁹⁸ *V tomto případě podmínky předvídané zákonem č. 82/1998 Sb. ustupují podmínkám vlastním právu EU a soudy jsou povinny je aplikovat*, a to bez ohledu na judikaturu NS, která nečiní stát odpovědným za činnost parlamentu. Evropské právo vidí však stát jako celek a činí stát odpovědným za jednání všech jeho orgánů, včetně orgánů zákonodárných. V ostatních otázkách, tedy v těch, které nebyly řešeny judikaturou ESD, zůstává nicméně v nárocích vůči ČR platným právem režim zákona č. 82/1998 Sb., při odpovědnosti fyzických a právnických osob za porušení práv EU pak obecný režim občanského zákoníku.³⁹⁹

Rovněž je problematické *porušení práva EU* (a nejen jeho) *soudem posledního stupně* (Ústavní soud), neboť zákon č. 82/1998 Sb. (a dodávám, že vcelku logicky) obsahuje požadavek na zrušení nezákonného rozhodnutí, což je předpoklad vzniku nároku na náhradu škody. Na stranu druhou je fakt, že pokud bychom chtěli vytvářet stále další a další kontrolní instituce, naráželi bychom na stále tentýž problém konečného článku. V tomto ohledu se zdá autorce této práce vcelku *dostačující možnost poškozeného obrátit se na ESD nebo případně na ESLP*, přičemž v případě trestních věcí je dána poškozenému možnost (pokud bude u ESLP úspěšný) podat návrh ÚS na obnovu řízení. To platí v případech, kdy ÚS rozhodoval v dané věci jako poslední instance a neshledal porušení práva, ovšem ESPL později porušení lidského práva nebo základní svobody naopak zkonstatoval. V takovéto situaci může poškozený podat návrh na obnovu řízení, za předpokladu, že důsledky porušení práva nejsou adekvátně napraveny pouhým přiznáním zadostiučinění a nelze je napravit jinak než prošetřením případu v rámci řízení o obnově (§ 119 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

Rovněž na vnitrostátní rovině je třeba připomenout, že v důsledku judikatury NS *nemá poškozený možnost žádat náhradu škody za škodu způsobenou legislativní činností nebo naopak nečinností*, ať už vlády nebo parlamentu. Tento nedostatek především s ohledem na kauzy týkající se vlastníků bytů s regulovaným nájemným, kdy stát nebyl schopen dlouhou dobu přijmout odpovídající právní úpravu, považuje autorka této práce za velmi závažný. Vždyť i ÚS konstatoval,

³⁹⁷ Rozsudek ze dne 30.9.2003, Gerhard Köbler v. Republik Österreich, C-224/01, Recueil, s. I-10239.

³⁹⁸ Bobek, M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy 12/2008, mimořádná příloha str. 7.

³⁹⁹ Bobek, M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy 12/2008, mimořádná příloha str. 17.

že dlouhodobá nečinnost parlamentu je protiústavní, neboť tím bylo v podstatě porušováno ústavně zaručené právo na ochranu vlastnictví (pronajímatelů). Stát by měl bezesporu odpovídat za škodu (imateriální újmu), kterou způsobil porušením ústavně zaručených práv, pokud toto porušení konstatuje Ústavní soud (nebo popř. mezinárodní soud) a nahradit poškozenému vzniklou škodu.

Odpovědnost parlamentu za škodu způsobenou jednotlivci jeho legislativní (a nikoli jen např. v důsledku nesprávného postupu při vyhlášení zákona) činností by měla být zakotvena jednoznačně v zákoně. Rozhodování o tom, zda došlo k protiprávnímu postupu parlamentu by mělo být (ostatně jako doposud) svěřeno do rozhodovací pravomoci Ústavního soudu, který by se mohl při své rozhodovací činnosti inspirovat např. rozsudky ESLP (k tomu blíže C., I., 1), c)).

V právní úpravě *chybí dále výslovně uvedený základ pro náhradu škody v případech zastavování trestního stíhání a zproštění obžaloby* (nedochází tedy zde ke zrušení původního rozhodnutí) a judikatura se snaží tento nedostatek překlenout výkladem.

Další problém představují *nicotné právní akty*, na které se zatím dle právní praxe vztahuje právní režim nesprávného úředního postupu, ovšem vzhledem k tomu, že dochází z důvodu právní jistoty procesní cestou k prohlášení jejich nicotnosti (tedy obdoba zrušení rozhodnutí), měly by být dle názoru autorky této práce výslovně *podřazeny pod režim nezákonných rozhodnutí*.

Rovněž by mělo dojít k odstranění rozličného režimu odpovědnosti za výkon veřejné správy mezi *exekutory a notáři* v tom směru, že by se měla zachovat *výlučná odpovědnost státu* za tuto činnost s možností regresi vůči představitelům obou dvou typů úředních osob.

V souvislosti s judikaturou ÚS⁴⁰⁰ by bylo rovněž - po zavedení nároku na přiměřené zadostiučinění do zákona č. 82/1998 Sb. - vhodné právně *vyřešit vztah zákona č. 82/1998 Sb. k občanskému zákoníku, resp. k řízení na ochranu osobnosti*. Vzhledem k tomu, že aktuální znění § 31a zákona č. 82/1998 Sb. nárok na přiměřené zadostiučinění výslovně připouští a svou podstatou se překrývá s ustanovením § 13 ObčZ, mělo by být považováno za ustanovení speciální k § 13 ObčZ.

Dále by bylo vhodné upřesnit znění § 6, odst. 2 písm. a) v tom smyslu, že *Ministerstvo spravedlnosti by mělo jednat jménem státu rovněž v případě, že ke škodě došlo nesprávným úředním postupem ve správním soudnictví*, což zde zákonodárci zřejmě nedopatřením vypadlo.

Dále je autorka této práce toho názoru, že by měla být v zákoně č. 82/1998 Sb. zakotvena *povinnost nositelů veřejné moci uplatňovat své regresní nároky* vůči škůdci, případně alespoň pro případy, kdy takováto osoba zavinila vznik škody hrubou nedbalostí nebo úmyslně. V ostatním by mohla být ponechána pouhá možnost.

⁴⁰⁰ Např. nález ÚS ze dne 21.8.2007, sp.zn. I. ÚS 539/06.

Dále by bylo vhodné nově upravit *běh promlčecí doby v případě škody způsobené nezákonným rozhodnutím*. Subjektivní lhůta by neměla být vázaná na žádný objektivní okamžik (doručení rozhodnutí), a objektivní lhůta by měla být vázána na okamžik doručení/oznámení zrušovacího rozhodnutí nikoli nezákonného rozhodnutí. Tím by bylo v podstatě docíleno stavu vyhovujícího i judikatuře NS.

V neposlední řadě by bylo vhodné zakotvit povinnost samosprávných celků zasílat rozsudky vydané v rámci řízení o náhradu škody za nezákonné rozhodnutí/nesprávný úřední postup v samostatné působnosti předem stanovené společné instituci (kupř. ministerstvo vnitra, nebo svaz měst a obcí). Tím by se umožnil monitoring řádného výkonu veřejné moci samosprávou a případně by to být i podnětem k provedení legislativních úprav v této oblasti.

Co se týče *německé právní úpravy* odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, dá se hovořit o koncepci, která je především z důvodu uplatňovaného principu zavinění a odpovědnosti osoby úředníka, *nemoderní* ba až *tradicionalisticky zastaralé*. Problematická je rovněž nedostatečná úprava v BGB, která představuje jediné ustanovení § 839. Stát (popř. jiná korporace) je navíc dle této koncepce až odvozeným odpovědným subjektem, neboť primárně odpovídá osobně úředník. Vzhledem k tomu, že si jsou německé soudy vědomy nedostatků jejich právní úpravy této oblasti, dochází z jejich strany (především BGH) k masivnímu dotváření práva odpovědnosti za výkon veřejné moci, což způsobuje značnou roztržičnost a právní nejistotu. Na stranu druhou, mnohé závěry judikatury německého BGH mohou být i pro naše zákonodárce inspirativní při tvorbě případného nového zákona vztahujícího se k odpovědnosti veřejné moci. Autorka osobně vidí jistou *přednost v tom*, že v Německu existuje, jakási *generální odpovědnostní klauzule*, která v naší právní úpravě chybí a měla by být jednoznačně zakotvena.

Na závěr se dá shrnout, že ani německá právní úprava odpovědnosti za výkon veřejné moci ani právní úprava v České republice není zpracována tak, aby bylo možné ji označit za plně vyhovující.

V České republice je obecně hlavním problémem roztržičnost právní úpravy odpovědnosti za nezákonný výkon veřejné moci a dle autorky této práce by bylo vhodné vypracovat *zcela nový zákon*, který by celou tuto oblast pojal *komplexně*. Základem by měla být odpovědnostní klauzule, která by založila absolutní objektivní odpovědnost za nezákonný výkon veřejné moci, a to bez ohledu na to, která složka moci se protiprávního postupu dopustila (parlament, soud nebo orgán moci výkonné) a která by pojala jak jednání státu tak i jednání veřejnoprávních právnických osob.⁴⁰¹ Mohla by znít následovně: *Stát nebo veřejnoprávní právnická osoba, jež se podílí na výkonu veřejné moci, odpovídá za škodu způsobenou jejím nezákonným výkonem*. A obdobně jak to je v současném zákoně č. 82/1998 Sb. by se vymezily subjekty za jejichž činnost

⁴⁰¹ V tradičním pojetí, jako právnické osoby, na které stát přenesl své veřejnoprávní pravomoci, tj. mohou jednostranně stanovovat práva a povinnosti, mají tzv. veřejnoprávní subjektivitu.

by odpovídal stát s tím, že by se přidaly osoby, jež byly pověřeny k dílčímu úkonu (kupř. pomoc poskytnutá policii apod.). Je zřejmé, že zákon s takto širokým záběrem by si vyžádal značnou míru speciálních ustanovení, ovšem rozhodně by se i nezbytné speciality daly do určité míry zobecnit a umožňovalo by to lepší orientaci než pátrání v několikerých předpisech. Zvláštní ustanovení o odpovědnosti zakotvená ve speciálních zákonech (např. o policii ČR) by měla být odstraněna. Tím by se ujednotil celý systém odpovědnosti za nezákonný výkon veřejné moci.

Další ustanovení zákona, by potom mohly obsahovat např. jisté modifikace, kupř. v otázce odpovědnosti parlamentu (praktické by zřejmě bylo omezení výše náhrady škody pro tyto případy, popř. omezení vzniku odpovědnosti na urč. kvalifikovanou závažnost porušení práva).

Co se týče ostatních principů kupř. regresních náhrad, promlčení, náhrady škody apod., ty by bylo vhodné zřejmě v podstatných rysech zachovat se zohledněním připomínek, které byly pojednány výše.

Dále by autorka této práce doporučila zavést do právní úpravy odpovědnosti za výkon veřejné moci rovněž judikaturou NS dovozený princip subsidiarity, který by mohl svým způsobem eliminovat nároky poškozeného vůči odpovědnému subjektu veřejné moci.

Konečně však nezbyvá než konstatovat, že pokud by autorka této práce měla srovnávat kvalitu právní úpravy německé a naší, jednoznačně je naše právní úprava, i přes její některé nešvary a nedostatky, vystavena na modernějších právních základech.

Stav ke dni 8. 5. 2009

REZUMÉ

Právní odpovědnost veřejné moci za její nezákonný výkon je relativně mladé odvětví práva, které je zatím stále ve fázi vývoje a hledání jeho smysluplného právního režimu. Podřízení suverénní veřejné moci právní odpovědnosti znamená v podstatě přibližování (zrovnoprávňování) jejího postavení běžným právníkům a fyzickým osobám, ačkoli je jasné, že veřejná moc vzhledem k jejím funkcím a způsobu ustavování bude muset mít vždy zvláštní právní režim.

Nicméně její zakotvení a prosazení v právních řádech států znamená posílení její demokratické kontroly, neboť vkládá do rukou adresátů jejího výkonu právní možnost jejího postihu pro případy, kdy by docházelo z její strany k porušování právních pravidel.

Co se týká odpovědnosti veřejné moci za legislativní činnost, tato se zatím na úrovni vnitrostátní plně neprosadila, i když i v této oblasti došlo ke značnému posunu. Hlavním iniciátorem je zde především ESD, který vychází ve svých judikátech z unitárního pojetí členského státu, tj. činí jej odpovědným za porušení norem EU bez ohledu na to, který orgán (soudní, zákonodárný nebo výkonný) se dopustil porušení práva EU. Zakotvení odpovědnosti veřejné moci za pochybení v legislativní oblasti by mohlo bezesporu přispět i k lepšímu prosazení dělby moci ve státě, kdy prozatím, zůstává moci soudní vůči moci zákonodárné pouhé konstatování porušení ústavního práva, což může být v mnohých situacích značně bezzubý nástroj a znamená v jistém smyslu převahu moci zákonodárné nad mocí soudní.

V České republice upravuje tuto problematiku komplexněji především zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti veřejné moci za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup a dále jednotlivé zákony upravující dané odvětví veřejné správy. Právní úprava odpovědnosti veřejné moci za její nezákonný výkon je tak v ČR značně roztržštěná a autorka této práce by uvítala, pokud by byla celá tato právní oblast přepracována a zpracována komplexně nejlépe v jednom právním předpise. Odpovědnost je vybudována na principu absolutní objektivní odpovědnosti.

Německá právní úprava odpovědnosti veřejné moci za její nezákonný výkon je tradicionalisticky založena na osobní odpovědnosti úředníka (§ 839 BGB), která je však nepřímo převedena Ústavou SRN (čl. 34) na stát. Odpovědnost je na rozdíl od české právní úpravy založena na zavinění, které je nezbytné prokazovat. Dle autorky této práce je tato právní úprava již značně zastaralá a nmoderní. Rovněž je problematické její velmi nedostatečné zakotvení (pouze jeden paragraf) a velmi rozsáhlá judikatura, která se pak nedostatky právní úpravy snaží překonat svým výkladem, což způsobuje zbytečnou nepřehlednost. Na stranu druhou je dle autorky této práce praktické, že Německo má odpovědnostní klauzuli značně širokou, a že se tedy pod ní dá podřadit v podstatě každé úřední jednání, ať už státu nebo (veřejnoprávní) korporace.

GESAMTWÜRDIGUNG

Die juristische Staatshaftung für ihre falsche Ausübung stellt ein relativ junges Rechtsgebiet dar, das sich immer noch in der Entwicklungs- und Suchephase des sinnvollen Rechtsregimes befindet. Die Unterstellung der souveränen Staatsmacht der juristischen Haftung bedeutet im Grunde eine Annäherung (eine Gleichstellung) ihrer Position den üblichen juristischen und natürlichen Personen, auch wenn es klar ist, dass die Staatsmacht in Betracht von ihren Funktionen und Konstituierungsweisen immer ein spezifisches Rechtsregime haben würde.

Immerhin stellt ihre Verankerung und Durchsetzung in den Staatsrechtsordnungen eine Verkräftigung der demokratischer Kontrolle dar, weil sie in den Händen von Adressaten derer Ausübung die juristische Rückgriffmöglichkeit für die Fälle gibt, falls es ihrerseits zur Verletzung von Rechtsregelungen kommen würde.

Was die Staatshaftung für legislatives Unrecht betrifft, hat sich diese auf der innerstaatlichen Ebene noch nicht voll durchgesetzt, auch wenn es in diesem Bereich zur bedeutsamen Entwicklung gekommen ist. Der Hauptinitiator hier ist vor allem der EGh, der in seine Rechtsprechung aus der Auffassung des Mitgliedstaates als Ganzen ausgeht, dass heißt, dass er hält einen Staat für die Verletzung der Rechtsnormen der EU verantwortlich ohne zu berücksichtigen, welches Organ (gerichtliches, legislatives, exekutives) die Verletzung des EU-Rechts begangen hat. Die Verankerung der Staatshaftung für legislatives Unrecht könnte durchaus zur besseren Durchsetzung der Staatsmachtverteilung beitragen, wobei der Gerichtsmacht im Verhältnis zu der Legislativemacht nur die Feststellung der Rechtsverletzung übrig bleibt, was in manchen Situationen ein zahnloses Instrument sein kann und bedeutet im gewissen Sinne ein Übergewicht der Legislativemacht über der Gerichtsmacht.

In der Tschechischen Republik regelt diese Problematik in einem komplexen Sinne prinzipiell das Gesetz Nr. 82/1998 Sb., über die Staatshaftung für eine rechtswidrige Entscheidung und ein unrichtiges amtliches Verfahren und weiter einzelnen Gesetze, die bestimmte Verwaltungszweige regeln. Die Rechtsregelung der Staatshaftung für rechtswidrige Ausübung ist in der Tschechischen Republik beträchtlich zersplittert und die Autorin dieser Arbeit würde schätzen, wenn dieser Gesamtbereich einheitlich neu bearbeitet würde, am besten in einer einzigen Rechtsvorschrift. Die Haftung beruht auf dem Prinzip der absoluten und objektiven Verantwortung.

Die deutsche Rechtsregelung der Staatshaftung für ihre rechtswidrige Ausübung beruht traditionell auf der persönlichen Besamtenverantwortung (§ 839 BGB), die aber unmittelbar durch das Grundgesetz auf dem Staat (čl. 34) übergeleitet ist. Die Haftung ist im Unterschied zur tschechischen Rechtsordnung auf der Verschuldung begründet, die zu beweisen ist. Nach der Auffassung der Autorin dieser Arbeit ist diese Rechtsregelung schon beträchtlich veraltet und

unmodern. Problematisch ist auch ihre sehr unzureichende Verankerung (nur ein einziger Paragraph) und sehr breite Rechtsprechung, die die Mängel der Rechtsregelung überbrücken sollte, was zur Unübersichtbarkeit führt. Auf der anderen Seite ist es nach der Meinung der Autorin dieser Arbeit praktisch, dass Deutschland die Haftungsklausel ziemlich breit gefasst hat, und deshalb kann sie im Grunde sämtliche Amtshandlung, ob die vom Staat, oder von der (öffentlichrechtliche) Korporation, abdecken.

Seznam použité literatury

- Analýza veřejné správy České republiky** (souhrnná zpráva) ze září 1998 uveřejněná na internetu pod <http://www.nvf.cz/archiv/versprava/analyza>
- Baldus/Grzeszick/Wienhues**, Staatshaftungsrecht, 2. Auflage, C.F. Müller 2007
- Barinka, R.**, Přiměřená délka řízení podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech, Justiční praxe č. 7/2002
- Baudyš, P.**, Právnícká osoba, organizace a právní subjektivita, Právní rádce č. 3, 1998, zdroj ASPI: LIT7894CZ
- Bobek, M.**, Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy 12/2008, mimořádná příloha
- Boguszak, J., Čapek, J.**, Teorie práva, CODEX Bohemia Praha 1997
- Bulletin advokacie**, zvláštní číslo/říjen 2000, ČAK Praha 2000
- Červená, R.**, Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, zdroj ASPI: LIT8476CZ
- Důvodová zpráva** k zákonu č. 160/2006 Sb., zdroj ASPI: LIT25736CZ
- Důvodová zpráva** k zákonu č. 82/1998 Sb.
- Fiala, J., Hurdík, J., Korecká, V.**, v článku Občanský zákoník – komentář, ASPI: LIT16256CZ
- Frumarová, K.**, Odpovědnost obcí a krajů za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, Veřejná správa 18/2002, zdroj internet: <http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0021/konzult.html>
- Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.**, Ústavní systém České republiky, Prospektrum 1996
- Hemmer/Wüst**, Staatshaftungsrecht, 2. Auflage, Juristisches Repetitorium hemmer 2007
- Hendrych, D.**, Správní právo – obecná část, 6. vydání, C.H.Beck 2006
- Hendrych, D.**, Správní právo, obecná část, 7. vydání, C.H.Beck 2009
- Hendrych, D.**, Správní věda, ASPI 2003
- Jehlička, O., Švestka, J.**, Komentář k občanskému zákoníku 3. vydání, C.H.Beck 1996
- Juristische Repetitorium Friedrichs**, Staatshaftungsrecht, 16. Auflage, Wenzel, Binder & Dr. Beathalter GbR 2004
- Kadlecová, M., Mates, P., Schelle, K., Veselá, R., Vlček, E.**, Dějiny československého státu a práva (1918 – 1945), Masarykova univerzita v Brně v nakladatelství Doplněk 1992
- Klíma, K.**, Ustavní právo, Bohemia Iuris Kapitál a.s. 1997
- Kmec, J.**, K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, Právní zpravodaj č. 8, 2006

Kmec, J., K otázce účinných prostředků nápravy porušení práva na přiměřenou délku řízení, Právní zpravodaj, 2006, č. 6

Knappová, M. Švestka, J., Občanské právo hmotné, svazek II., díl třetí: Závazkové právo, ASPI 2002

Knappová, M., Švestka, J., a kol., Občanské právo hmotné, Svazek I. Aspi 2002

Kobík, J. Taranda, P., Z historie náhrady škody způsobené veřejnou mocí, zdroj ASPI: LIT28618CZ

Kobík, J., Taranda, P., Uplatňování nároku na náhradu škody způsobené v daňovém řízení a některé další zákonitosti, Daňový expert č. 3, r. 2006, zdroj ASPI: LIT26118CZ

Kobík, J., Taranda, P., Regresní náhrady vůči fyzickým a právnickým osobám, zdroj ASPI: LIT28629CZ

Kolář, P., Stanovisko Ústavu práva a právní vědy, PK/upav/2007/09, K otázce právního postavení dražebníka a vztahu výkonu jeho činnosti k zákonu č. 82/1998 Sb., str. 3., www.ustavprava.cz

Malý, K., Sivák, F., Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do r. 1918, Praha 1992

Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, C.H.Beck 1999

Musielek, Hans-Joachim, Grundkurs GBG, 6. Auflage, C.H.Beck 1999

Neuere Entwicklungen im Amts- und Staatshaftungsrecht – Rechtsprechungsüberblick, za roky 2007, 2006, 2005, Monatsschrift für Deutsches Recht (MDR), Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln

Ondruš, R., Přehled vybrané judikatury k odpovědnosti státu za škodu k 16.2.2003, zdroj ASPI: LIT20323CZ

Ondruš, R., Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné správy, zdroj ASPI: LIT20315CZ

Ondruš, R., Odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, LINDE 2003, zdroj ASPI: LIT20317CZ

Ondruš, R., K faktorům efektivnosti výkonu veřejné správy, zdroj ASPI: LIT20330CZ

Pavlíček, V. a kol., Ústavní právo a státověda, LINDE Praha a.s. 1998

Pavlíček, V., Hřebejk, J., Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl Ústavní systém, Linde Praha a.s. 1998

Pietzcker, J., Rechtsprechungsbericht zur Staatshaftung, Archiv des öffentlichen Rechts, Band 132, Mohr Siebeck 2007

Pospíšil, P., Krajská (regionální) samospráva od historie k současnosti, Správní právo č. 4-5, 2007

Příbáň, J., Sociologie práva, Sociologické nakladatelství 1996

Rinne, E., Schlick, W., Die Rechtsprechung des BGH zu den öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen, NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 49/2005

Stuna, S., Švestka, J., Proč a kdy je stát právnickou osobou, jakož i o právnické osobě vůbec, Právní rozhledy 14/2007

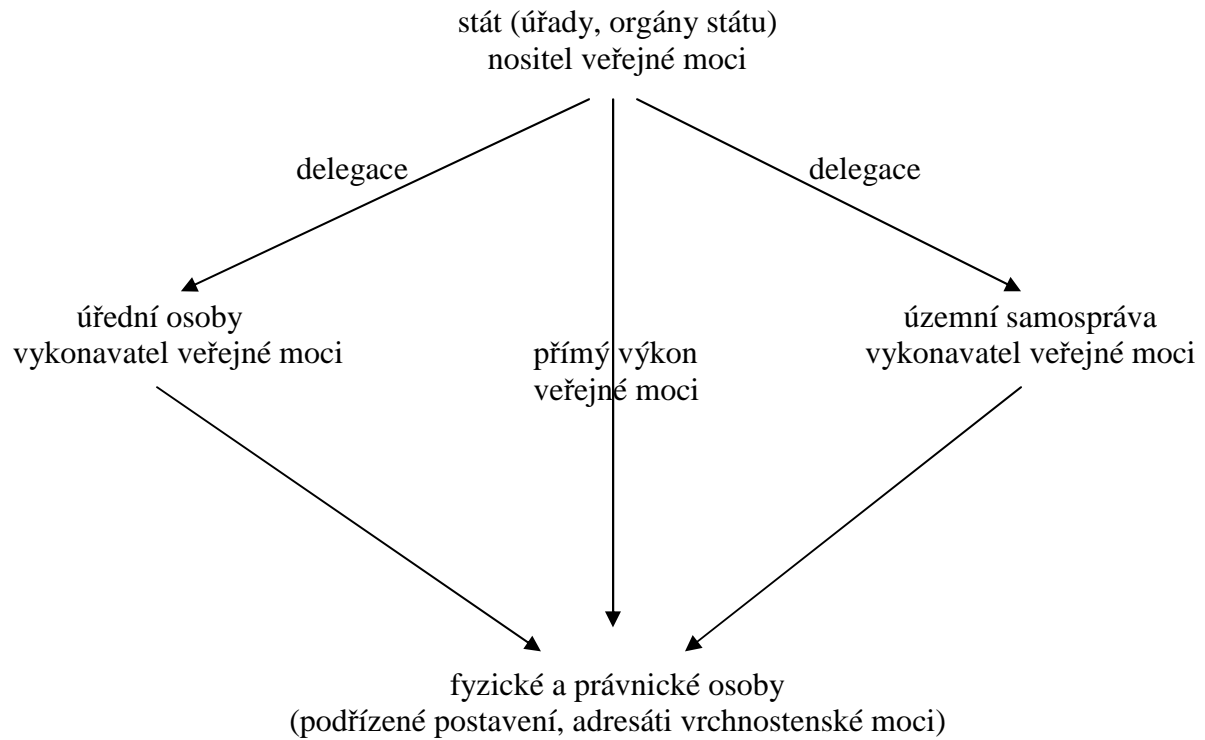
Svoboda, K., Jak se domoci náhrady škody způsobené soudními průtahy, Právo pro podnikání a zaměstnání, článek z 15.7.2008, zdroj ASPI: LIT30615CZ
Šrotýř, J., Dělená správa, poplatky, stavební spoření a náhrada škody, Účetnictví neziskového sektoru (ASPI, a.s.), zdroj ASPI: LIT31334CZ
Thiele, A., Staatshaftungsrecht, 1. Auflage, Niederle Media 2007
Urbanová, M., Systémy sociální kontroly a právo, Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk s.r.o. , Plzeň 2006
Vedral, J., Opatření obecné povahy, Správní právo 6/2007
Vlasák, M., Sankční náhrada škody na pozadí mezinárodní konference, Právní rozhledy 24/2008
Vojtek, P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – komentář, 2. vydání, Praha C.H.BECK 2007
Prof. Winterová, A., a kolektiv, Civilní právo procesní, 5. aktualizované vydání, Linde Praha, a.s. 2008

Klíčová slova

Nezákonné rozhodnutí – unlawful decision

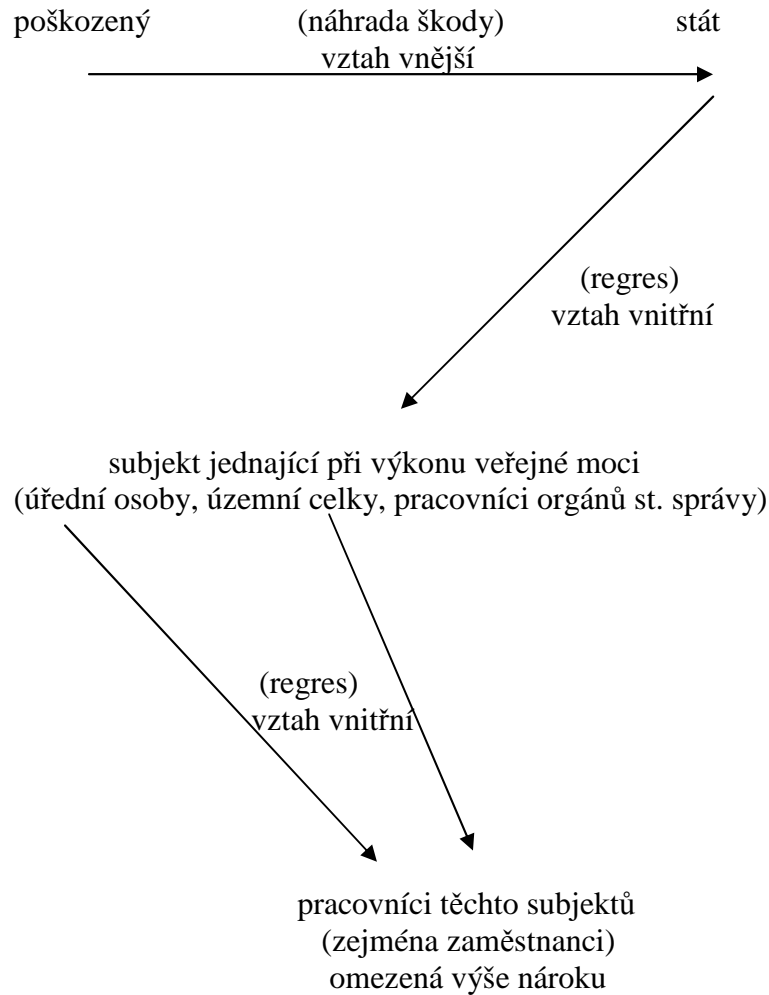
Nesprávný úřední postup – incorrect official procedure

Příloha č. 1
SCHÉMA VÝKONU STÁTNÍ MOCI
dle zákona č. 82/1998 Sb.



Příloha č. 2
(schéma nároků dle zákona č. 82/1998 Sb.)

ODPOVĚDNOST STÁTU ZA VÝKON STÁTNÍ MOCI



ODPOVĚDNOST ÚZEMNÍHO CELKU V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

