

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Vojtěch Patočka

**ROZSAH PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI STÁTU
ZA POCHYBENÍ PŘI VÝKONU STÁTNÍ MOCI**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. et PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Katedra: Katedra teorie práva a právních učení

Datum uzavření rukopisu: 13. listopadu 2011

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 13. listopadu 2011

Na tomto místě bych rád poděkoval Janu Wintrovi, že byl ochoten věnovat se spolu se mnou tomuto tématu a že mi pomohl posunout jej do obecnější roviny. Víím, že má státní zřízení v oblibě, snažil jsem se proto být k němu shovívavý.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Základní funkce institutu a jeho postavení v právním řádu ČR	10
1.1 Vztah odpovědnosti za škodu k článku 2 odst. 3 a 4 Ústavy	10
1.2 Vztah zákona č. 82/1998 Sb. a občanského zákoníku	12
1.3 Faktický vliv institutu na dodržování principu legality	17
2 Základní prvky a podmínky odpovědnosti	20
2.1 Vnitrostátní úprava	20
2.1.1 Nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup	23
2.1.2 Vyčerpání právních prostředků k ochraně práva	27
2.1.3 Oprávněné subjekty	30
2.2 Unijní úprava	32
2.2.1 Protiprávnost (delikt)	37
2.2.2 Specifické podmínky odpovědnosti	42
2.2.3 Škoda a jiná újma	49
2.2.4 Příčinná souvislost	51
3 Odpovědnost za škodu v rámci jednotlivých složek veřejné moci	57
3.1 Odpovědnost zákonodárce	59
3.2 Odpovědnost moci soudní	65
3.3 Odpovědnost veřejné správy	66
3.4 Možný obrat ve vývoji judikatury českých soudů	69
3.5 Procesní aspekt problematiky	72
Závěr	74
Seznam použité literatury	75
Abstrakt	77
Abstract	78

Seznam použitých zkratek

- ESLP – Evropský soud pro lidská práva
- OdpŠk – 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. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.
- Komentář – Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář, C.H.Beck, 2007, 2. vydání
- Soudní dvůr – Soudní dvůr Evropské unie
- SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie
- VnApPrEU – Bobek, Bříza, Komárek.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, C.H.Beck, 2011

Úvod

Právní odpovědnost patří k pojmům, kterým je v teorii práva dlouhodobě věnována pozornost, neboť se stále nedaří naplnit jej jednoznačným obsahem¹. Podstatou diskuze na téma pojmu právní odpovědnosti je snaha vymezit odpovědnost jako obecný právní pojem, společný všem jednotlivým odpovědnostním institutům. Jedním z nejtypičtějších z nich je odpovědnost za škodu, k jehož rozpracování došlo zejména v občanském právu. V této práci se věnuji roli odpovědnosti za škodu v oblasti veřejného práva, a to odpovědnosti za škodu vzniklou pochybením při výkonu veřejné moci. Na rozdíl od odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku je zde primární vztah svou povahou veřejnoprávní, kde primárním vztahem rozumím právní vztah, jehož obsahem je povinnost, jejíž porušení vede ke vzniku vztahu odpovědnostního. Zaměřím se především na to, jak se povaha primárního vztahu odráží na vztahu odpovědnostním. Rozborem této vazby lze také přispět ke studiu právní odpovědnosti obecně.

Ke splnění nastíněného úkolu je nutno zabývat se povahou primárního právního vztahu, který je vždy projevem určitého mechanismu použitého pro výkon veřejné moci, respektive určitou formou činnosti, ke které při výkonu veřejné moci dochází. Jedná se tedy o úkol obtížný, neboť výkon veřejné moci se halí do forem značně rozmanitých, a to zejména co se týče moci výkonné. Ostatně snahy o vymezení veřejné správy v materiálním pojetí bývají neúplné². Zabývám se v práci proto také tím, jak se v úpravě odpovědnosti za škodu s touto rozmanitostí vypořádat, potažmo jak je v tomto ohledu úspěšná platná právní úprava. Je při tom třeba nezapomenout na to, že odpovědnost za škodu je pouze jedním z institutů, který k nápravě situace nastalé porušením primární povinnosti

¹ Což je dáno mimo jiné tím, že právní odpovědnost se vždy opírá „o jistou koncepci světa, společnosti, a postavení jednotlivce ve světě a společnosti“ – Boguszak, Čapek, Gerloch.: *Teorie práva*, ASPI, 2004, 2. přepracované vydání, s. 160.

² Hendrych, D a kol.: *Správní právo*, C.H.Beck, 2009, 7.vydání, s. 183.

slouží. To platí v oblasti veřejného práva zvýšenou měrou, neboť obranných mechanismů je zde oproti soukromému právu obvykle více³.

Někteří autoři při vymezení pojmu právní odpovědnosti vychází z funkce odpovědnostního vztahu, kteroužto považují za reparační, satisfakční, případně represivní⁴. Zamýšlená funkce odpovědnosti se pochopitelně projevuje v legislativní konstrukci odpovědnostního vztahu. Snažím se proto také prozkoumat, zda funkce odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci je shodná s funkcí odpovědnosti za škodu, již se věnují partie práva občanského. Důležitou roli při tom hraje také fakt, že odpovědný subjekt hospodaří s veřejným rozpočtem, z něhož je případná náhrada vyplácena. V práci vycházím z širšího pojetí právní odpovědnosti⁵.

Do jisté míry je téma prostoupeno problematikou tzv. dualismu práva, tedy rozdělením práva na právo veřejné a soukromé. V současné době je dualismus práva diskutován prakticky ve všech monografiích věnujících se základním právním disciplínám, za které lze vedle teorie práva považovat zejména právo občanské, obchodní, správní, ústavní a trestní⁶. Je tomu tak mimo jiné proto, že rozdělení práva na soukromé a veřejné pomáhá při snaze o vymezení těchto disciplín a některých jejich základních zásad. Nalezení ostré hranice mezi právem soukromým a veřejným je však považováno za značně problematické. Přesto se s ní v platném právu počítá. Tak pro řešení otázky, na základě jakého předpisu vzniká porušením právní povinnosti odpovědnost za škodu, je existence určité hranice nezbytná⁷. Je-li totiž primární vztah soukromoprávní, bude tímto předpisem občanský zákoník⁸, v opačném případě

³ Ochrana proti svévoli mocenských subjektů má poskytovat správní a ústavní soudnictví, před nimiž se lze domáhat ochrany zákonnosti, ústavnosti a zákonně a ústavně zaručených subjektivních práv vůči těm, kdo o nich rozhodovali (správním úřadům, soudům) – Gerloch, A.: *Teorie práva*, nakl. Aleš Čeněk, 2009, 5. vydání, s. 116.

⁴ Viz např. Macur, J.: *Odpovědnost a zavinění v občanském právu*. Brno, UJEP, 1980.

⁵ Boguszak, Čapek, Gerloch.: *Teorie práva*, ASPI, 2003, s. 166.

⁶ Viz např. Hendrych, D a kol.: cit. dílo; Eliáš, Bejček, Hajn, Ježek a kol.: *Kurs obchodního práva*. Obecná část. Soutěžní právo., C.H.Beck, 5. vydání; Jelínek, J a kol.: *Trestní právo hmotné*. Obecná část. Zvláštní část, Leges, 2009...a jiné.

⁷ Což dokresluje např. skutečnost, že první citovaný judikát v komentáři k OdpŠk je usnesení sp. zn. II ÚS 75/93, kde Ústavní soud definuje veřejnou moc.

⁸ Resp. speciální zákony, např. zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci^{9,10}. Vzhledem k obtížím s přiřazením některých primárních vztahů do jedné z těchto kategorií je proto třeba počítat s problémy při určení, který zákon aplikovat na vznik odpovědnostního vztahu.

„Veřejnoprávní povahu mají právní vztahy a je regulující právní normy, v nichž jedním z právních subjektů je orgán veřejné moci¹¹, který na základě zákona a v jeho mezích (secundum et intra legem) rozhoduje o subjektivních právech a právních povinnostech fyzických a právnických osob. Ostatní právní vztahy a právní normy mají soukromoprávní charakter¹²“. Pro účely této práce je důležité, že veřejnoprávní vztahy jsou jiné povahy než vztahy soukromoprávní. Jsou typicky regulovány kogentními normami, subjekty nejsou v rovném postavení, do vztahů nevstupují obě strany dobrovolně a jejich účel nebývá ekonomické povahy. Roli hraje také účinek základních lidských práv a svobod, zasahující veřejnoprávní vztahy podstatně šířeji¹³. Vzhledem k těmto odlišnostem považuji za přirozené, že odpovědnost za škodu z těchto vztahů plynoucí by se měla řídit odlišnými pravidly od odpovědnosti za škodu plynoucí ze vztahů soukromoprávních¹⁴.

Hovoří-li se v literatuře o deliktu veřejnoprávní povahy, má se zpravidla na mysli delikt jednotlivce. Studium těchto deliktů a sankcím za ně bývá v teorii práva věnována určitá pozornost, podrobně se jimi zabývá právo trestní. U veřejnoprávních deliktů jednotlivců je ke vzniku odpovědnosti třeba splnění „nadstandardních“¹⁵ podmínek. Podobně je tomu i při vzniku odpovědnosti za škodu v důsledku pochybení orgánu veřejné moci. Významnou odlišností

⁹ Resp. speciální zákony, např. zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

¹⁰ Dopouštím se zde určitého zjednodušení, podrobněji o rozsahu aplikace OdpŠk viz dále.

¹¹ Veřejnou mocí lze rozumět takovou moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávním postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu – usnesení ÚS, sp. zn. II ÚS 75/93.

¹² Gerloch, A.: cit. dílo, s. 115.

¹³ Tzv. horizontální účinek základních lidských práv a svobod je předmětem spíše teoretických diskuzí.

¹⁴ Tak tomu ostatně dle platné úpravy je, příslušným zákonem je zákon č. 82/1998 Sb (OdpŠk).

¹⁵ Ve smyslu „občanskému právu neznámých“, viz např. společenská škodlivost v trestním právu.

od soukromoprávních vztahů je pak skutečnost, že výkon veřejné moci je adresátem považován za jakousi újmu často i tehdy, je-li v souladu s právem.

Cílem této práce je zejména porovnat dva systémy odpovědnosti za škodu, úpravu v OdpŠk a unijní právo, se zaměřením na to, jak reagují na specifika výkonu veřejné moci. Snažím se tak přispět k nalezení optimálního řešení. Tedy k nastavení podmínek odpovědnosti tak, aby zohlednily povahu právního jednání, ke kterému při výkonu jednotlivých složek moci dochází, nezaváděly neodůvodněnou nerovnost mezi adresáty veřejné moci a také respektovaly, že náhrada je vyplácena z veřejných rozpočtů.

V první části práce se věnuji ústavnímu základu a funkci odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Dále rozebírám jednotlivé prvky odpovědnostního vztahu, se kterými pracuje zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Tuto úpravu v následující části srovnávám s judikaturou Soudního dvora EU zabývající se odpovědností státu za porušení práva EU, neboť se jedná o problematiku do značné míry totožnou, když hlavní rozdíl představuje odlišnost ve zdroji práva, k jehož porušení při výkonu veřejné moci došlo. V poslední kapitole pak některé poznámky shmuji a rozdělují do jednotlivých částí v závislosti na tom, jaké složky veřejné moci se týkají. Hovořím-li dále v textu pouze o odpovědnosti, míní se tím zpravidla právní odpovědnost za škodu.

1 Základní funkce institutu a jeho postavení v právním řádu ČR

Zakotvení odpovědnosti za škodu do právního řádu poskytuje ochranu zejména majetkovým vztahům; chrání vlastnictví fyzických i právnických osob¹⁶. Jedná se o projev komutativní spravedlnosti, když hlavní funkcí institutu je reparace škodlivého následku protiprávního jednání, vedoucí k obnovení rovnovážného stavu. Neméně důležitou je funkce prevenční. Vidina sankce v podobě povinnosti hradit škodu motivuje v první řadě k dodržování práva, což je důležité i pro životaschopnost práva jakožto normativního systému.

Výše uvedené platí jak pro odpovědnost za škodu v soukromém právu, tak pro odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Níže se zaměřím na ústavní východiska obou odpovědností, především na znaky společné. V dalších kapitolách se postupně pokusím dopracovat k významným odlišnostem.

1.1 Vztah odpovědnosti za škodu k článku 2 odst. 3 a 4 Ústavy

Česká republika dnes patří do rodiny demokratických právních států. Jedním z atributů takového státu je dodržování principu¹⁷ legality. Tento princip lze vymezit jako „*způsob tvorby, interpretace a aplikace práva, kdy moc se sama omezuje, klade si pravidla způsobu své realizace, která současně vytvářejí limity, jež nemůže překročit*“¹⁸. V obecné rovině jej lze vyvodit z řady ustanovení Ústavy a Listiny, přičemž klíčovou roli hraje článek 2 odst. 3 Ústavy (resp. obdobné ustanovení článku 2 odst. 2 Listiny). Ten stanoví, že “státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon”. Jako určitý protipól článku 2 odst. 3 Ústavy pak působí článek 2 odst. 4

¹⁶ Pokorný, Hochman.: Odpovědnost za škodu, 3. vydání, Linde, s. 13.

¹⁷ Pro účely této práce nerozlišuji mezi principem a zásadou.

¹⁸ Gerloch, A.: cit. dílo, s. 215.

Ústavy (resp. článek 2 odst. 3 Listiny), stanoví, že “každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá”. O čl. 2 odst. 3 Ústavy se někdy hovoří jako o vyjádření zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí a o čl. 2 odst. 4 Ústavy jako o vyjádření tzv. legální licence¹⁹. Obě zásady spolu souvisí, jedna bývá použita k výkladu druhé. V následujících odstavcích využiji vztahu těchto zásad k ilustraci toho, proč lze institut odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci považovat za jednu ze záruk legality.

Legální licence je liberální ústavní zásada, jejímž ideovým východiskem je primát jednotlivce nad státem²⁰. Zároveň lze ovšem z čl. 2 odst. 4 Ústavy a contrario dovodit, že každý může být nucen činit to, co zákon ukládá. Jedná se tedy o zakotvení povinnosti dodržovat zákony²¹, o vyjádření principu legality ve vztahu k těm subjektům, jež nepatří mezi subjekty veřejné moci. Institut odpovědnosti za škodu zakotvený v občanském zákoníku pak hraje důležitou roli při uvedení principu legality v život, tedy při snaze zajistit faktické dodržování práva ve společnosti, neboť představuje sankci za jeho porušení. Funguje při tom jako určitá záchytná síť. Především široce formulovaný § 420 občanského zákoníku ve spojení s obecnou povinností zakotvenou v § 415 poskytuje subjektům občanskoprávních vztahů institut zabezpečující dodržování²² práva tam, kde není institutu jiného. Je zde patrná snaha pokrýt všechny možné případy, nenechat žádné porušení právní povinnosti bez možnosti nápravy.

Obdobný vztah mezi institutem odpovědnosti za škodu a principem legality, jaký je v předchozím odstavci nastíněn v kontextu legální licence, lze vyvodit i ohledně zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí²³. Čl. 2 odst. 3 Ústavy ukládá orgánům veřejné moci povinnost dodržovat zákony,

¹⁹ O čl. 2 odst. 3 a čl. 2 odst. 4 Ústavy se někdy hovoří jako o principech vyjadřujících pojem právního státu, např. v Boguszak, Čapek, Gerloch.: *Teorie práva*, ASPI, 2004, 2. přepracované vydání, s. 290.

²⁰ Bahýlová, Filip, Molek, Podhrázký, Suchánek, Šimíček, Vyhnánek.: *Ústava ČR. Komentář*, Linde, a.s., 2010, s. 54.

²¹ Resp. i podzákoné předpisy – viz Sládeček, Mikule, Syllová.: *Ústava ČR, komentář*, C.H.Beck, 2007, s. 25.

²² Resp. zabezpečující nápravu za porušení práva, nicméně nelze zapomínat na prevenční funkci institutu, která působí ve vztahu k dodržování práva přímo.

²³ S pojmem se lze setkat např. v Gerloch, A.: cit. dílo.

vyjadřuje tedy princip legality ve vztahu k subjektům veřejné moci. Institut odpovědnosti státu²⁴ za škodu při výkonu veřejné moci pak plní obdobnou funkci při zajištění dodržování principu legality orgány veřejné moci, jakou má obecná občanskoprávní odpovědnost za škodu při zajištění dodržování práva osobami soukromého práva. Vyvíjí totiž určitý tlak na orgány veřejné moci, aby dodržovaly právo. Význam tohoto institutu pro uvedení článku 2 odst. 3 Ústavy v život si uvědomuje sám ústavodárce, když v čl. 36 odst. 3 Listiny stanoví, že “každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem”. Z poměrně široké formulace²⁵ tohoto článku Listiny lze dovodit, že i zde je snahou pokrýt všechny možné případy, nenechat porušení právní povinnosti bez nápravy. Stejně jako obecná občanskoprávní odpovědnost za škodu nastupuje většinou tehdy, není-li k nápravě možno využít jiného právního institutu, i odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci nastupuje až jako poslední použitelný instrument. Této otázce se blíže věnuji v části 2.1.2.

Oproti odpovědnosti za škodu v civilním právu má odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci i funkci legitimizační. Uznáním své vlastní odpovědnosti stát posiluje svoji legitimitu vůči jednotlivcům, neboť se tím přibližuje jejich právnímu postavení.

1.2 Vztah zákona č. 82/1998 Sb. a občanského zákoníku

Výše jsem hovořil o odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci a odlišoval ji od obecné odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku.

²⁴ Odpovědnosti státu se rozumí i odpovědnost územních samosprávných celků, nevyplyvá-li z kontextu jinak.

²⁵ Vztahu čl. 36 Listiny a OdpŠk se blíže věnuji v části 2.1.

Pro další úvahy je nejprve nutné zaměřit se na formální prameny obou typů odpovědnosti a rozebrat jejich vzájemný vztah.

Prováděcím předpisem k čl. 36 odst. 3 Listiny je 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. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen OdpŠk), který obsahuje obecnou úpravu problematiky. Vývoji tohoto předpisu a jeho vztahu ke speciální úpravě odpovědnosti státu za škodu na některých úsecích veřejné správy se věnuje část 2.1. Zde se zaměřím na otázku, zda-li odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci založená v OdpŠk představuje samostatný druh odpovědnosti, oddělený od odpovědnosti za škodu upravené v občanském zákoníku.

Odpověď na tuto otázku lze nalézt v komentáři k OdpŠk v části věnované účastenství na řízení jakožto podmínce vzniku nároku dle § 7 OdpŠk²⁶. Řeší se zde, zda může právnická osoba úspěšně žalovat na náhradu škody vzniklé v důsledku trestního stíhání jejího jednatele. Dovozuje se, že nikoli: „...*Zákon (OdpŠk – pozn. V.P.) však takovou újmu neodškodňuje (resp. nezakládá nárok takovému subjektu) a odpovědnost státu za ni nelze dovozovat ani podle obecných ustanovení o náhradě škody. Vyplývá to ze samotného ústavního rámce odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, kdy stát odpovídá pouze v rozsahu stanoveném zvláštním zákonem, jímž je právě zákon č. 82/1998 Sb., jak ostatně vymezuje samotná Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 4, a není zde prostor pro použití obecných předpisů. Tím samozřejmě není dotčena obecná odpovědnost státu za škodu, kterou způsobil ve vztazích, v nichž nevystupuje z tzv. vrchnostenské pozice, nýbrž jako subjekt rovnoprávný se subjekty ostatními*²⁷.“ Rovněž již prvorepublikový Nejvyšší správní soud dovodil, že „*stát ručí za majetkovou škodu způsobenou straně státním orgánem*

²⁶ Problematice se blíže věnuje následující kapitola.

²⁷ Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář, C.H.Beck, 2007, 2. vydání – dále jen „komentář“, s. 61.

při výkonu jeho funkce jen v takových případech, kde zákon státu takové ručení výslovně ukládá²⁸“.

Z výše uvedeného lze nabýt dojmu, že systém odpovědnosti za škodu dle OdpŠk je nezávislý a oddělený od systému odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku. Tento závěr je však třeba doplnit. Samotný OdpŠk v § 26 stanoví, že „pokud není stanoveno jinak, řídí se vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem“. K tomu se v komentáři uvádí: „*Výslovně formulované ustanovení vylučuje pochybnosti o vztahu zákona č. 82/1998 Sb. k občanskému zákoníku; jde o vztah speciality založený na tom, že zvláštní úprava se uplatní tam, kde speciální předpis stanoví něco jiného oproti úpravě obecné, přičemž obecnou úpravu je možno použít tam, kde speciální předpis její aplikaci nevylučuje buď výslovným zákazem anebo tím, že nestanoví něco jiného²⁹“.*

Ustanovení § 26 OdpŠk a k němu uvedená citace se ovšem týká pouze otázek, jakými jsou např. definice pojmu skutečná škoda, ušlý zisk, průměrný výdělek, nemajetková újma, ohledně posuzování příčinné souvislosti apod. Tedy ohledně otázek týkajících se prvků odpovědnostního vztahu. Nelze jej vztáhnout na řešení otázky, zda odpovědnostní vztah vznikl. Je tedy nejprve třeba vyřešit otázku, zda vznikl odpovědnostní vztah podle OdpŠk, a teprve posléze je možné na takový vztah subsidiárně aplikovat občanský zákoník. Nevznikl-li při výkonu veřejné moci odpovědnostní vztah dle OdpŠk³⁰, nelze na danou situaci subsidiárně aplikovat ustanovení občanského zákoníku o odpovědnosti za škodu. Opačný závěr by byl v rozporu s tím, co vyplývá „*ze samotného ústavního rámce odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, kdy stát odpovídá pouze v rozsahu stanoveném zvláštním zákonem, jímž je právě zákon č.82/1998 Sb., jak ostatně vymezuje samotná Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 4, a není zde prostor pro použití obecných předpisů³¹“.*

²⁸ Valečková, P.: Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES a důsledky pro Českou republiku v souvislosti s odpovědností za legislativní činnost, Právní rozhledy 2003, č.4, str 185-7.

²⁹ Vojtek, P.: cit. dílo, s. 135.

³⁰ Nebo jednoho ze speciálních zákonů, o nichž se zmiňuji v úvodu části 2.1.

³¹ Vojtek, P.: cit. dílo, s. 61.

Tato oddělenost obou odpovědností, spočívající v rozlišení mezi škodou vznikající ze soukromoprávního vztahu a škodou vznikající z veřejnoprávního vztahu, je významná pro posouzení, zda OdpŠk plní funkci, kterou je od něj ve vztahu k principu legality nutno očekávat (jakožto od obecné³² regulace odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci). Konkrétně se v kapitole věnované OdpŠk zaměřím na to, zda-li nejsou některé z v něm vymezených podmínek pro vznik nároku příliš restriktivní.

Záměrně jsem se zatím vyhnul odpovědi na otázku, jaký je právní charakter odpovědnostního vztahu mezi státem a poškozeným. O dané problematice se vedly určité spory v souvislosti s návrhem nového občanského zákoníku z roku 1926, například J. Matějka k tomu uvádí: *Dnes pokládá se za samozřejmé, že právní pojmy, které došly svého propracování v civilním právu vzhledem k jeho staletému vývoji, jsou společným majetkem práva vůbec. Z okolnosti, že se objevily časově dříve v civilním právu, nelze bez dalšího souditi na jejich soukromoprávní povahu. Proto i nárok na náhradu škody vyskytuje se jak v poměrech soukromoprávních tak i veřejnoprávních*³³. Z novější literatury lze odkázat na již zmíněný článek P. Valečkové³⁴, přestože se primárně věnuje jinému tématu. V tomto článku z roku 2003 se řeší otázka, jak se má Česká republika v rámci přistoupení k EU vyrovnat s judikaturou ESD typu Francovich, která tvoří součást unijního práva. Jednu z možností jak zajistit aplikaci této části unijního práva vidí autorka v použití obecného ustanovení § 420 občanského zákoníku. K tomu uvádí: *„Je pravdou, že občanský zákoník upravuje soukromoprávní vztahy a nikoli vztahy související s výkonem veřejné moci. Otázkou je, zda se v našem případě, kdy je způsobena škoda jednotlivci, jak tomu bylo např. v případě Francovich, neposunuje vztah mezi státem a jednotlivcem do*

³² Významu slova obecný v daném kontextu se taktéž věnuje úvod části 2.1.

³³ Matějka, J.: Náhrada škody způsobené veřejným zaměstnancem podle návrhu nového občanského zákoníka, Právník, 1926, Sešit X, s. 305.

³⁴ Valečková, P.: Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES a důsledky pro Českou republiku v souvislosti s odpovědností za legislativní činnost, Právní rozhledy, 2003, č. 4, s. 185-187.

*soukromoprávní roviny, která v této konkrétní situaci převáží.*³⁵ S autorčíným posléze vysloveným závěrem, že ze soukromoprávního charakteru odpovědnostního vztahu vyplývá možnost aplikovat na daný případ § 420 občanského zákoníku, však nelze z výše uvedených důvodů (a v souladu s ustálenou judikaturou³⁶) souhlasit.

Za důležitou však nepovažuji ani tak otázku, zda odpovědnostní vztah v našem případě vykazuje znaky vztahu veřejnoprávního, nýbrž otázku, jak by se měla konstrukce odpovědnostního vztahu lišit od konstrukce odpovědnostního vztahu dle občanského zákoníku³⁷. Proto se v této práci zaměřím na to, jak škoda v případech pochybení při výkonu veřejné moci vzniká, o jaký druh škody se jedná, která jednání lze považovat za protiprávní a jak v daném kontextu posuzovat příčinnou souvislost. V úvahu je také nutno brát, že zatímco odpovědnost za škodu dle občanského zákoníku plyne čistě z požadavku komutativní spravedlnosti, odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci je funkčně složitější, mimo jiné proto, že náhrada je vyplácena z veřejného rozpočtu.

V komentáři k OdpŠk nejsou o charakteru předmětného odpovědnostního vztahu vysloveny žádné pochyby, jak dokládá dokončení citace věnované § 26 OdpŠk: „...*To je odůvodněno tím, že právní vztah, který za podmínek stanovených zákonem č. 82/1998 Sb. mezi poškozeným a státem či územním samosprávným celkem vzniká, je občanskoprávním vztahem odpovědnosti za škodu*³⁸“. Rovněž v důvodové zprávě k OdpŠk nalezneme: „Vyčlenění úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci z občanského zákoníku je důsledkem toho, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká nikoliv ze soukromoprávního, ale z veřejnoprávního vztahu. Odpovědnostní právní vztah je ovšem již vztahem soukromoprávním.“

³⁵ Autorka se zde zřejmě dopustila chyby, když z veřejnoprávnosti primárního vztahu automaticky předpokládala i veřejnoprávní charakter sekundárního odpovědnostního vztahu. Ten sice ve výše uvedeném příspěvku napadla, avšak z dnešního pohledu je mylná především apriorní úvaha, že odpovědnostní vztah je stejného charakteru jako vztah primární.

³⁶ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 2632/2005.

³⁷ Přestože obě otázky spolu pochopitelně souvisí.

³⁸ Vojtek, P.: cit. dílo, s. 136.

1.3 Faktický vliv institutu na dodržování principu legality

V první části této kapitoly jsem se věnoval vztahu odpovědnosti za škodu a principu legality. Zmínil jsem přitom, že smyslem odpovědnosti za škodu je zajistit nápravu situace vzniklé porušením právní povinnosti, a to ve snaze pokrýt všechna možná porušení právní povinnosti. Tuto vlastnost lze nazvat jako obecnost³⁹. Zároveň je institut odpovědnosti za škodu často poslední možností, kterou právní řád poškozenému poskytuje. Někdy má poškozený dokonce povinnost vyčerpat ostatní prostředky k ochraně práva, než se může úspěšně domáhat náhrady z titulu odpovědnosti za škodu.

Obě tyto vlastnosti lze pozorovat u obou rozebíraných typů odpovědnosti za škodu, tedy jak u obecné soukromoprávní odpovědnosti za škodu, tak u odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Obecnost se přitom více projevuje u obecné soukromoprávní odpovědnosti, zatímco druhá zmíněná vlastnost se více projevuje u odpovědnosti při výkonu veřejné moci⁴⁰.

Z uvedeného je zřejmé, že odpovědnost za škodu zdaleka není jediným institutem, který slouží k zajištění dodržování práva. Především v oblasti veřejné správy hraje odpovědnost za škodu spíše podřadnou roli, když primárně k tomuto účelu slouží úprava správního řízení a správního soudnictví. Historický vývoj nicméně naznačuje zřetelnou korelaci mezi zakotvením odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci (resp. reálným fungováním institutu) a demokratičností státu, čímž mám na mysli příbuznost s pojmem demokratický právní stát v dnešním slova smyslu.

„Moderní úpravy povinností státu nahradit škodu způsobenou při výkonu veřejné moci jsou výsledkem složitého vývoje teoretických názorů i legislativních řešení, názorů na postavení státu a jeho úředníků, na míru, ve které jsou občané povinni trpět újmy, které jsou jim veřejnou mocí způsobovány. Řešení tohoto

³⁹ Více viz část 2.1, zejména je zde třeba upozornit na to, že slovo obecný nepoužívám pouze v souvislosti s obecnou odpovědností za škodu v občanském zákoníku, ale též v souvislosti s odpovědností za škodu dle OdpŠk.

⁴⁰ Podrobněji viz část 2.1.

*problému nerozlučně souvisí s cestou jednotlivých států k demokratickému právnímu státu*⁴¹“

Rozsah odpovědnosti vykazuje, přes určité kolísání způsobené právě nedemokratickými režimy, celkový trend směrem k rozšiřování odpovědnosti. Rozsahem odpovědnosti za škodu zde myslím nejen podmínky, jejichž splněním nárok vzniká, ale také vymezení orgánů, za jejichž pochybení stát odpovídá. Nejprve byla odpovědnost za škodu podrobena moc soudní, a to tzv. syndikátním zákonem. V roce 1950 došlo k zakotvení odpovědnosti moci výkonné za škodu, když k faktické aplikaci odpovědnosti moci výkonné došlo až roku 1969 v souvislosti se zákonem č. 58/1969 Sb. V porevoluční době došlo skrze judikaturu Ústavního soudu⁴² i k zakotvení specifické odpovědnosti moci zákonodárné za škodu⁴³. V posledních desetiletích pak významnou roli hraje rovněž judikatura Soudního dvora, v níž je též zřetelná tendence směrem k zvyšování rozsahu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, když tato judikatura především dovozuje obecnou odpovědnost moci zákonodárné za škodu vzniklou porušením unijního práva. Činí tak pod záštitou zajištění plné účinnosti unijního práva, což je pojem související s principem legality. Zmíněná judikatura tvoří součást unijního práva a věnuje se jí podrobněji část 2.2.

Je však vhodné zmínit, že např. v období první republiky obecná odpovědnost moci výkonné za škodu reálně neexistovala. Přestože byla zakotvena v článku 92 Ústavy Československé republiky z roku 1920, zákonná úprava nebyla nikdy přijata⁴⁴. Hovořím-li v tomto a předchozím odstavci o obecné odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, mám na mysli obecnost ve smyslu diskutovaném v úvodu následující kapitoly. Speciální úprava odpovědnosti moci výkonné za škodu, tedy taxativně stanovené případy odpovědnosti vyskytující se v rozličných zákonech, za první republiky existovala. V souvislosti s tehdejší absencí obecné úpravy však vzniká otázka, nakolik je institut odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci důležitý pro fungování

⁴¹ Hendrych, D a kol.: cit. dílo, s. 640.

⁴² Sp. zn. I.ÚS 245/98.

⁴³ Podrobněji se historickému vývoji věnuje Roubíček, M.: Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí, diplomová práce, Masarykova univerzita v Brně, 2008.

⁴⁴ Roubíček, M.: cit. dílo.

demokratického právního státu. Při existenci kvalitní regulace správního řízení a dobrého výkonu správního a ústavního soudnictví se domnívám, že není důvod vliv institutu na dodržování práva ze strany orgánů veřejné moci příliš přeceňovat. Jeho praktický smysl je třeba hledat především v následné reparaci poškozených.

Ostatně s aplikací OdpŠk se v politických debatách na téma dodržování zákonnosti setkáme jen zřídka. Původní motivací k hledání funkce institutu a k napsání této práce byly kauzy, v nichž konstatování odpovědnosti státu (resp. stanovený rozsah škody) se mi jevilo jako nesmyslně přísné vůči státu. Podrobnějším rozbořením těchto kauz⁴⁵ však vyšlo najevo, že se většinou jedná o odpovědnost založenou některou z mezinárodních dohod o ochraně investic, a nikoli zákonem o odpovědnosti za škodu způsobenou veřejnou mocí. Lze se setkat i s tím, že advokátní kanceláře doporučují svým klientům realizovat svůj podnikatelský projekt skrze zahraniční společnost, aby mohli případně žalovat stát na základě dohod o ochraně investic. Považuji proto za důležité podrobit smysl a faktické dopady dohod o ochraně investic přezkumu, například porovnat podmínky odpovědnosti v těchto dohodách a v OdpŠk. Zejména proto, že OdpŠk se naopak ukazuje jako úprava vůči poškozeným nepřiliš benevolentní, ne-li tvrdá. Vzniká tak zřetelná nerovnost mezi domácími a zahraničními investory. V této práci se dohodami o ochraně investic ovšem zabývat nebudu.

⁴⁵ Za všechny lze jmenovat např. spor se společností Diag Human, zamítnutí žádosti o provozování elektronické rulety a následný spor s Casino Kartáč Group, spory ohledně změn podmínek dotací ve fotovoltaice, z minulosti pak některé případy pochybení správce konkursní podstaty.

2 Základní prvky a podmínky odpovědnosti

2.1 Vnitrostátní úprava

Podle čl. 36 odst. 3 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. , o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Podle odstavce 4 tohoto ustanovení podmínky a podrobnosti upravuje zákon. Tímto zákonem je zákon č. 82/1998 Sb. , o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb. , o notářích a jejich činnosti (notářský řád), který nabyl účinnosti dne 15. 5. 1998 a nahradil dosavadní úpravu obsaženou v zákoně č. 58/1969 Sb. , o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.⁴⁶

Důvodem k nahrazení zákona č. 58/1969 Sb. bylo patrně především to, že zákon nereflektoval skutečnost, že v souvislosti s uplatněním principu samosprávy stát přestal být výhradním nositelem veřejné moci. Důvodová zpráva k OdpŠk je poměrně stručná, přičemž problematika samosprávy se zdá být pro zavedení nové úpravy určující. Nicméně se nejedná o změnu nikterak zásadní, OdpŠk přebírá instituty zákona č. 58/1969 Sb., když důvodová zpráva k tomu uvádí: „Navrhovaný zákon v porovnání se stávající právní úpravou neznamena rozšíření rozsahu odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí, rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo za nesprávný úřední postup a proto sám o sobě nebude mít dopady na státní rozpočet.“ Pro účely této práce není nutno rozlišovat mezi veřejnou správou vykonávanou státem a veřejnou správou vykonávanou jinými subjekty jako nositeli veřejné správy na základě

⁴⁶ Vojtek, P.: cit. dílo, s. 16.

zákonné delegace. Nevyplývá-li z kontextu jinak, myslí se pod pojmem stát i ostatní nositelé veřejné správy, typicky územní samosprávné korporace.

Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem představuje obecnou regulaci odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Významu zde použitého slova obecný věnuji následující dva odstavce. Obecnost OdpŠk lze spatřovat ve vztahu tohoto předpisu k speciálním ustanovením o náhradě škody v souvislosti s výkonem veřejné moci, které se vyskytují v řadě jiných zákonů – nelze-li škodu nahradit podle těchto speciálních ustanovení, musí se poškozený pokusit vyvodit svůj nárok z OdpŠk. Zmíněná speciální ustanovení lze nalézt např. zákoně č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), nebo zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Podrobnější výčet speciálních ustanovení lze nalézt v oddílu “Jiné zásahy veřejné správy při vzniklé škodě (újmě)” v učebnici Správního práva⁴⁷.

Podmínkou nároku v těchto zákonech většinou ani není pochybení na straně orgánů veřejné moci. Jedná se často o situace, kdy v rámci plnění své sociální funkce moderní stát přebírá odpovědnost za náhodu. V předmětné učebnici se v části věnované odpovědnosti za škodu ve veřejné správě setkáme s následujícím členěním: Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem; Odpovědnost za porušení povinnosti při ochraně osobních údajů; Náhrada škody nebo jiné újmy vyvolané zákonným postupem veřejné správy; Náhrada škody vzniklé občanovi při výkonu veřejné funkce, při poskytování osobní pomoci a při plnění osobní povinnosti podle zákona; Bezdůvodné obohacení ve veřejné správě.

Na výše uvedené nyní nahlédnu i systematikou zavedenou Michalem Bobkem v práci věnované odpovědnosti za porušení práva EU. Nastíním tak některé otázky, které se řeší v této a následující části. VnApPrEU zavádí systematiku zdrojů úpravy mimosmluvní odpovědnosti v právu EU. Rozlišuje

⁴⁷ Hendrych, D a kol.: cit. dílo.

přítom obecné odpovědnostní režimy a specifické odpovědnostní režimy. Obecné odpovědnostní režimy se přitom vyznačují tím, že mají společný okruh norem, jejichž porušení má za následek právní odpovědnost za škodu. Tímto okruhem norem je široce definované právo EU. V tomto smyslu tedy lze hovořit o odpovědnosti dle OdpŠk jako o obecné odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci tehdy, jestliže okruh norem, jejichž porušení má za následek právní odpovědnost, je obecně právo ČR. To samozřejmě neznamená, že by každé porušení práva muselo automaticky generovat nárok na náhradu škody. I obecné odpovědnostní režimy mají vlastní podmínky, jejichž splnění je pro vznik nároku nezbytné. Nicméně v zásadě lze v obecném odpovědnostním režimu postihnout jakékoli porušení práva kterýmkoli orgánem (podobně jako lze dle obecné soukromoprávní odpovědnosti za škodu postihnout v zásadě jakékoli porušení práva).

Tím se dostáváme k poměrně důležité otázce, a to zda obecná odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci chápána v tomto smyslu vůbec existuje, respektive má existovat. Článek 36 odst. 3 Listiny stanoví, že „každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“ Judikatura Nejvyššího soudu k tomu dodává, že „již z dikce uvedených ustanovení Listiny je zřejmé, že přímý nárok na náhradu škody nezakládají⁴⁸, přičemž soud nemůže konstituovat kromě nároků uvedených v OdpŠk „nějaké další nároky⁴⁹“. To potvrzuje i komentář, když stanoví, že stát odpovídá za škodu při výkonu veřejné moci pouze v rozsahu stanoveném zákonem č. 82/1998 Sb. Odpověď na otázku vyřčenou na začátku odstavce lze tedy nalézt v posouzení toho, nakolik lze každé porušení práva orgánem veřejné moci v konečném důsledku vztáhnout pod rámec nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu. Roli OdpŠk při tomto posouzení se věnuji dále v této kapitole.

⁴⁸ Rozhodnutí NS sp. zn. 25 Cdo 2632/2005.

⁴⁹ Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2632/2005, obdobně též 25 Cdo 1158/2004.

2.1.1 Nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup

Základní podmínkou vzniku nároku dle OdpŠk je existence nezákonného rozhodnutí, rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranného opatření nebo nesprávného úředního postupu. Problematikou trestního práva se v této práci nebudu zabývat (stát zde poskytuje náhradu osobám, proti nimž bylo vedeno trestní stíhání, které neskončilo pravomocným odsouzením nebo skončilo zastavením stíhání ze stejného důvodu, jako dochází ke zproštění obžaloby – jedná se o důsledné prosazení presumpce nevin, na straně státu zde nedochází k protiprávnímu jednání). V kontextu OdpŠk se zaměřím pouze na nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup.

§ 5 OdpŠk stanoví následující:

Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena

- a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řízení správního nebo v řízení trestním,
- b) nesprávným úředním postupem

Podmínkou odpovědnosti za škodu dle §5 a) je existence rozhodnutí, jímž v konkrétní věci státní orgán aplikuje obecné pravidlo právní normy na jím posuzovaný případ a rozhoduje tak o oprávněních a povinnostech individuálních subjektů. Ve vztahu k rozhodnutím, s nimiž je spojena odpovědnost státu, se blíže vymezuje, že jde o rozhodnutí vydaná v občanském soudním řízení, ve správním řízení nebo v řízení trestním, tj. v řízeních vedených podle příslušných procesních předpisů. V § 20 odst. 2 OdpŠk reaguje na exzempci vztahů mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti z působnosti správního řádu, když zavádí odpovědnost za škodu vzniklou i rozhodnutími z takových vztahů vzešlých. Judikatura Nejvyššího soudu dále dovodila, že pod pojem správní řízení je nutno zařadit i řízení daňové, neboť i v něm o právech a povinnostech fyzických a právnických osob rozhodují orgány veřejné správy a „že tedy prostřednictvím tohoto procesního předpisu, který obsahuje

i hmotněprávní úpravu, se vykonává veřejná moc⁵⁰. Tento přístup pramení z určité diskrepance mezi čl. 36 odst. 3 Listiny a §5 OdpŠk, když Listina hovoří o rozhodnutí orgánu veřejné správy, zatímco OdpŠk pouze o rozhodnutí vydaném ve správním řízení. Zároveň se v tomto přístupu dle mého názoru projevuje určitá snaha vnímat OdpŠk jakožto regulaci obecnou ve výše uvedeném smyslu⁵¹, což je patrné i z judikatury soudu Ústavního, o níž se dále zmiňuji v souvislosti s nesprávným úředním postupem. „*Zákon neobsahuje žádný negativní výčet dotčených rozhodnutí, tedy se vztahuje na jakýkoli akt aplikace práva, včetně rozhodnutí procesního charakteru vydávaných v průběhu řízení, ...*“⁵²

Je důležité si uvědomit, že nezákonnost rozhodnutí se v řízení o náhradě škody způsobenné nezákonným rozhodnutím neposuzuje. Základní podmínkou vzniku odpovědnosti je zrušení či změna pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost příslušným orgánem. Rozhodnutím příslušného orgánu, že dané rozhodnutí je nezákonné, je soud rozhodující o náhradě škody vázán⁵³. V opačném případě, tedy pokud by soud byl oprávněn nezákonnost posuzovat sám, by pochopitelně docházelo k nepřijatelným situacím. Obecný soud první instance, ke kterému žaloby dle OdpŠk směřují, by totiž při posuzování nezákonnosti musel v případě rozhodnutí vydaných ve správním řízení nahrazovat činnost správního soudnictví a v případě soudních rozhodnutí by musel nahrazovat činnost odvolacího, resp. dovolacího soudu⁵⁴. V části věnované unijnímu právu zmiňuji určité problémy, které §8 odst. 1 OdpŠk z hlediska splnění unijních požadavků představuje.

Právní moc nezákonného rozhodnutí se vyžaduje proto, že s právní mocí je zpravidla spojena vykonatelnost, přičemž právě vykonáním nezákonného rozhodnutí může vzniknout škoda, jejíž náhrada je předmětem řízení. Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku - §8 odst. 2. V této souvislosti je

⁵⁰ Vojtek, P.: cit. dílo, s. 39.

⁵¹ Tedy ve smyslu postihování v zásadě jakéhokoli porušení práva ze strany orgánů veřejné moci

⁵² Vojtek, P.: cit. dílo, s. 39.

⁵³ §8 odst 1 OdpŠk.

⁵⁴ Případně posuzovat zákonnost rozhodnutí dovolacího soudu.

vhodné upozornit, že v v případě přezkumného řízení dle správního řádu nezákonnost rozhodnutí nemusí vždy vést k jeho změně nebo zrušení. Bylo by zřejmě vhodné na tuto situaci nějak zareagovat⁵⁵.

O škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím se bude jednat především v případě, bylo-li pravomocné rozhodnutí vydané orgánem veřejné správy zrušeno ve správním soudnictví. Dále tehdy, bylo-li pravomocné rozhodnutí soudu zrušeno v důsledku podání mimořádného opravného prostředku. Pro příkladný výčet konkrétních kauz lze odkázat na komentář k § 5⁵⁶. V úvodu jsem zmínil, že prací prostupuje problematika tzv. dualismu práva, neboť otázka aplikace OdpŠk vs. aplikace občanského zákoníku závisí na tom, zda orgán veřejné správy vystupuje v tzv. vrchnostenské pozici. Pro ilustraci lze odkázat na kauzu týkající se zaplacení poplatků za řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jejíž podstatou je spor o to, v jaké pozici vystupuje městský úřad při zadávání veřejné zakázky⁵⁷.

Nesprávný úřední postup je neurčitý právní pojem, jehož bližší vymezení je dáno především judikaturou. Zákon neobsahuje ani demonstrativní výčet jednání, které lze pod tento pojem podřadit, s výjimkou § 13, který stanoví, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. V komentáři se pojem definuje následovně: „*Druhá forma objektivní odpovědnosti státu (§ 13) se spojuje s nesprávným úředním postupem, jímž je porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí.*“^{58c}

⁵⁵ Na tuto situaci upozornil Roubíček, M.: Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí, diplomová práce, Masarykova univerzita v Brně, 2008.

⁵⁶ Vojtek, P.: cit. dílo, s. 41 – s. 49.

⁵⁷ Rozhodnutí NS sp. zn. 25 Cdo 532/2007, resp. dohra v podobě rozhodnutí NS sp. zn. 25 Cdo. 3327/2008 – „Dispozice s obecním majetkem má zvláštní soukromoprávní povahu a rozhodování obce o výběru provozovatele jejího majetku není výkonem veřejné moci, a nelze proto s tímto rozhodnutím, byť bylo příslušným orgánem zrušeno, spojovat odpovědnost obce podle § 19 a násl., § 31 zákona č. 82/1998 Sb.“

⁵⁸ Vojtek, P.: cit. dílo, s. 40.

Ústavní soud k definici nesprávného úředního postupu vyjadřuje nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/08. Nesouhlasí v něm s tvrzením navrhovatele, že formulace nesprávného úředního postupu v § 13 zák. č. 82/1998 Sb. je vágní. Připomíná, že úloha obecného soudu spočívá v použití vhodných interpretačních metod, které povedou k náležitému objasnění tohoto pojmu. Na jejich základě lze dospět k závěru, že nesprávným úředním postupem je každý postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jejího výkonu. Je-li možné tímto způsobem interpretovat pojem "nesprávný úřední postup", pak Ústavní soud neshledává rozpor ustanovení § 13 zák. č. 82/1998 Sb. s čl. 2 odst. 2 Listiny, ani s čl. 4 odst. 3 Listiny⁵⁹.

V pojetí Ústavního soudu se tedy jedná o pojem značně široký, aplikovatelný na v zásadě jakýkoli nezákonný výkon veřejné moci, což svědčí o tom, že Ústavní soud považuje OdpŠk za zákon zakotvující obecnou odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci ve výše uvedeném smyslu. Takový přístup považují za správný, mimo jiné umožňující zajistit soulad vnitrostátní úpravy právem EU. Na druhou stranu ovšem tento přístup může při současné konstrukci odpovědnostního vztahu vést k určitým potížím, protože OspŠk pro případ nesprávného úředního postupu neobsahuje žádné dodatečné (a specifické) podmínky odpovědnosti, což je v obecných odpovědnostních režimech potřeba. Obojímu se dále věnuji v části 3.1. Jedním z cílů práce je odpovědět na otázku, jak při konstruování odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci zohlednit diverzitu činností, ke kterým při výkonu veřejné moci dochází, a zároveň upozornit na potencionální potíže dané konstrukce.

Ustanovení § 13 odst. 2 stanoví, že právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Okruh oprávněných subjektů je tedy rovněž vymezen široce.

⁵⁹ Sp. zn. Pl. ÚS 36/08.

2.1.2 Vyčerpání právních prostředků k ochraně práva

Odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je odpovědnost objektivní bez možnosti liberace. Pozice poškozeného je tak posílena tím, že škůdce nemá v zásadě⁶⁰ možnost se vyvinít s poukazem na skutečnost, že vznik škody nezavinil⁶¹.

Tomu na druhé straně odpovídá povinnost poškozeného využít všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně práva poskytuje. V případě nezákonného rozhodnutí k tomu § 8 odst. 3 OdpŠk uvádí: „Nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu škodu způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení.“

Pro pochopení tohoto ustanovení je nutno si uvědomit, že základní podmínkou pro vznik odpovědnosti v případě nezákonného rozhodnutí je v první řadě existence nezákonného rozhodnutí. Zrušení či změna pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost je zpravidla důsledkem procesní aktivity samotného poškozeného. Pokud by poškozený nesplnil podmínku uvedenou v §8 odst. 3, nedošlo by většinou ani ke zrušení či změně rozhodnutí, a tudíž by nebyla splněna základní podmínka odpovědnosti (existence rozhodnutí zrušeného pro nezákonnost). Vzniká tedy otázka, kdy vlastně k aplikaci předmětného ustanovení dochází⁶². Mohlo by se zdát, že tomu tak bude tehdy, dojde-li ke zrušení nebo změně předmětného rozhodnutí v důsledku procesní aktivity jiného účastníka

⁶⁰ § 12 v trestních věcech; spoluzavinění poškozeného dle §441 OZ – podrobnější rozbor v komentáři.

⁶¹ Vojtek, P.: cit. dílo, s. 28.

⁶² V komentáři jsou k předmětnému ustanovení uvedeny pouze dva judikáty, přičemž oba se zabývají situacemi, při nichž k aplikaci §8 odst. 3 nedochází (ač by se tak mohlo zdát – to je důvodem uvedení těchto judikátů do sekce patřící §8 odst. 3).

předcházejícího řízení než toho, který se domáhá náhrady škody podle OdpŠk. Má-li ovšem předmětné rozhodnutí více adresátů, přičemž některý (někteří) usiluje o změnu rozhodnutí pro nezákonnost a některý (někteří) nikoliv, pak mají obvykle protichůdné zájmy. Dojde-li tedy ke zrušení nebo změně rozhodnutí v důsledku procesní aktivity jednoho, druhý nebude zpravidla poškozen předmětným rozhodnutím, nýbrž právě jeho zrušením, resp. změnou. Odpovědnost dle OdpŠk tak bude vyloučena nikoli z důvodu nevyčerpání procesních prostředků dle §8 odst. 3, ale v důsledku toho, že škoda nevznikla nezákonným rozhodnutím, ale jeho zrušením⁶³.

Přestože tedy k aplikaci §8 odst. 3 dojde poměrně zřídka, setkáme se s podmínkou jakéhosi vyčerpání prostředků k ochraně práva⁶⁴ v případech odpovědnosti za škodu dle OdpŠk poměrně často, a to při posuzování příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a vzniklou škodou, resp. při posuzování pojmu škoda. Z četné judikatury vyplývá, že škoda vzniká v důsledku rozhodnutí pouze tehdy, nelze-li ji napravit jinak. Dojde-li tak například v důsledku pochybení ČNB⁶⁵ při výkonu bankovního dohledu k prodlení dlužníka poškozeného, škoda vzniká pouze tehdy, nelze-li pohledávku poškozeného již nijak vymoci. Dojde-li v exekučním řízení k pochybení exekutora, škoda vzniká pouze tehdy, zabránilo-li se tím zcela výkonu exekuce. Dojde-li v důsledku pochybení správního úřadu k neplatnosti kupní smlouvy, vzniká škoda pouze tehdy, nelze-li nápravu zjednat skrze uplatnění nároku z titulu bezdůvodného obohacení⁶⁶. Dojde-li k zrušení nezákonného rozhodnutí, vzniká škoda pouze tehdy, nestačí-li k nápravě vydání rozhodnutí nového⁶⁷. Další rozsudek⁶⁸ pak uvádí, že stát nemůže odpovídat solidárně s dlužníkem poškozeného, vznikla-li škoda nevyhnutelností pohledávky poškozeného vůči jeho dlužníku, nýbrž že odpovědnost státu nastupuje subsidiárně (tedy až nevyhnutelností pohledávky,

⁶³ Rozhodnutí NS, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000.

⁶⁴ Přesněji řečeno prostředků k nápravě škody.

⁶⁵ Za její pochybení stát odpovídá, neboť ČNB je „úřeni osobou“ dle §3 b) OdpŠk.

⁶⁶ Rozhodnutí NS sp.zn. 25 Cdo 786/1999.

⁶⁷ Rozhodnutí NS sp.zn. 25 Cdo 593/2003.

⁶⁸ Rozhodnutí NS, sp.zn. 25 Cdo 1704/2004.

typicky pomínutím účinků konkursu⁶⁹). Příčinná souvislost je tedy dána až mezi škodou vzniklou nemožností domoci se nápravy jinými prostředky. Pochybí-li stát, avšak poškozený nevyužije prostředků k ochraně svého práva, odpovědnost dle OdpŠk nevznikne.

Výše uvedený závěr ohledně příčinné souvislosti, resp. okamžiku vzniku škody však judikatura nedovodila z ustanovení § 8 odst. 3. Dokládá to nejen absence komentářové judikatury k § 8 odst. 3, ale především sporadická argumentace předmětným ustanovením ve zmíněných rozsudcích. Ostatně § 8 se týká pouze nezákonného rozhodnutí, a nikoli též nesprávného úředního postupu⁷⁰, zatímco výše uvedené závěry platí obecně. V části 2.2.4 se příčinné souvislosti a vzniku škody věnuji v souvislosti s tím, zda není vhodné tyto prvky odpovědnostního vztahu posuzovat odlišně od jejich vymezení v odpovědnostním vztahu obecné odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku. Výše rozebraný restriktivní výklad těchto prvků, který lze označit jako podmínku vyčerpání ostatních prostředků k ochraně práva (resp. nápravě škody), je takovou odlišností.

Ustanovením § 8 odst. 3 jsem se obšírněji zabýval za účelem demonstrace skutečnosti, že v této části studovaná podmínka odpovědnosti nemá výslovnou zákonnou oporu. Tuto situaci považuji za problematickou, neboť se jedná o podmínku specifickou pro odpovědnost za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, kterou patrně nelze dovodit subsidiárním použitím občanského zákoníku⁷¹.

Do sféry soukromoprávních vztahů zasahuje státní moc poměrně výrazně. Již samotnou regulaci těchto vztahů zákonem je možno vnímat jako ingerenci státní moci. Dalším případem je autoritativní rozhodování o právech a povinnostech v těchto vztazích skrze soudní řízení, případně jejich vynucení skrze řízení vykonávací. Kromě těchto zcela zásadních dopadů výkonu veřejné moci do soukromoprávních vztahů lze nalézt mnoho dalších, neboť veřejnoprávní vztah jednotlivce a státu (subjektu veřejné moci) se nezřídka odráží do soukromoprávního vztahu dotyčného jednotlivce s jiným jednotlivcem (např.

⁶⁹ Resp. obdobným okamžikem dle nové úpravy insolvenčního řízení.

⁷⁰ V případě nesprávného úředního postupu se v § 31a odst. 3 c) stanoví, že při náhradě nemajetkové újmy se zohlední, zda-li poškozený využil procesních prostředků.

⁷¹ Nejblíže je této podmínce zřejmě § 417 OZ.

v podobě správního rozhodnutí, potřebného pro realizaci kauzy kupní smlouvy, nebo v podobě výkonu správního dozoru na dozorovaném subjektu, fakticky ovlivňujícím jeho právní vztahy s klienty, nebo také poskytnutím potřebného povolení k provozování činnosti, která je předmětem smlouvy s obchodním partnerem, zápisem do obchodního rejstříku, ...atd.).

Podmínka vyčerpání právních prostředků k ochraně práva pak představuje jednu z nezbytných bariér mezi sférou soukromého práva a sférou do ní zasahujících veřejnoprávních vztahů. Nebylo by totiž rozumné, aby újma, ke které v rámci soukromoprávního (typicky smluvního) vztahu, byť částečně v důsledku pochybení veřejné moci do tohoto vztahu ingerující, dojde, byla primárně hrazena z veřejných rozpočtů. Odpovědnost státu je namístě pouze tehdy, pokud zde pochybení na straně jiného subjektu není, nebo pokud je škoda na jiném subjektu již nevymahatelná (resp. pokud škodu tvoří právě nevymahatelnost pohledávky v důsledku pochybení státu). Je otázkou, zda by nebylo vhodné doplnit tuto podmínku také podmínkou určité míry závažnosti pochybení, obdobně jako tomu je v právu unijním⁷². Absence této nebo obdobné podmínky odpovědnosti by z výše uvedených důvodů byla značně nevhodná, hodnotím proto její dovození judikaturou kladně. Jedná se ovšem o podmínku, jež by měla být zakotvena přímo v zákoně (neboť její konkrétní podoba by měla být záležitostí politického rozhodnutí).

2.1.3 Oprávněné subjekty

Vznik nároku dle OdpŠk je v případě nezákonného rozhodnutí podmíněn tím, že poškozený byl nebo měl být účastníkem řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno⁷³. O omezení odpovědnosti pouze ve vztahu k účastníkům řízení se čl. 36 odst. 3 Listiny nezmiňuje, a je tedy otázkou, zda stanovení této podmínky nezakládá neodůvodněnou nerovnost mezi některými subjekty. Podmínku

⁷² Viz část 2.2.2, podmínka dostatečně závažného porušení práva EU.

⁷³ §7 OdpŠk.

účastenství za šťastnou nepovažuji, neboť se domnívám, že její aplikaci k neodůvodněné nerovnosti docházet může. Například mezi právníckými osobami a podnikajícími fyzickými osobami, jak již bylo zmíněno v souvislosti s trestním stíháním jednatele společnosti. Vidím zde určitou analogii mezi problémem z práva životního prostředí, kdy účastníkem územního řízení může být za podmínek zákona o ochraně přírody a krajiny občanské sdružení, ale před Ústavním soudem se z důvodu porušení práva na příznivé životní prostředí zrušení vydaného rozhodnutí domáhat nemůže, neboť toto právo náleží jen fyzickým osobám. Považuji to za projev přílišného právního formalismu, proti němuž Ústavní soud jindy tak brojí.

S omezením na účastníky a ty, s kterými jakožto s účastníky mělo být jednáno, se v případě nesprávného úředního postupu v zákoně nesečkáme. § 13 odst. 2 stanoví, že právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Rovněž v případě rozhodnutí, které bylo územním celkem v samostatné působnosti vydáno postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, má právo na náhradu škody ten, komu tímto rozhodnutím vznikla škoda⁷⁴. I v této souvislosti tedy lze uvažovat o neodůvodněné nerovnosti, když vznik nároku může záviset pouze na posouzení, zda ke škodě došlo nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím. Tato hranice přitom nemusí být vždy jasná, neboť dojde-li k nesprávnému postupu při činnosti rozhodovací, pak její posouzení závisí na tom, nakolik se nesprávný postup bezprostředně odrazil v obsahu vydaného rozhodnutí.

⁷⁴ § 20 odst. 2 OdpŠk.

2.2 Unijní úprava

Od vstupu České republiky do Evropské unie lze jen o málokterém úseku právního řádu pohovořit, aniž by člověk nemusel zohlednit také unijní právo. Přestože „*skutečnost, zda má vůbec Unie pravomoc k harmonizaci soukromého práva, tedy i práva mimosmluvní odpovědnosti, zůstává stále předmětem sporů*“⁷⁵, nelze se při studiu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci nezmínit o vlivu unijního práva na tuto oblast. Problematice odpovědnosti za porušení práva EU se uceleně věnuje Michal Bobek v práci⁷⁶ věnované aplikaci práva Evropské unie v České republice, ze které budu v této části práce vycházet.

Michal Bobek rozlišuje obecnou odpovědnost za porušení práva EU a specifické odpovědnostní režimy. „*Obecná odpovědnost zahrnuje tři typy odpovědnosti, které mají společný okruh právních norem, jejichž porušení má za následek právní odpovědnost, liší se však s ohledem na subjekt odpovědnosti. Tyto tři typy odpovědnosti (odpovědnost Unie, odpovědnost členských států, odpovědnost jednotlivců – pozn. V.P.) se také odlišují mírou své autonomie, respektive prolínáním se s odpovědnostními systémy členských států.*“⁷⁷

Specifické odpovědnostní režimy pak definuje následovně: „*Kategorie „specifických“ systémů sdružuje odpovědnostní režimy, které se zaměřují na konkrétně a typicky úžeji vymezenou oblast odpovědnosti, a to buď s ohledem na subjekt odpovědnosti, anebo, ještě častěji, s ohledem na oblast právní úpravy*“⁷⁸. Přestože v rámci specifických odpovědnostních režimů je odpovědnost státu založena jen zřídka, může i do této oblasti nepřímo zasáhnout skrze navazující judikaturu unijních soudů (Tribunál a Soudní dvůr Evropské unie). „*Tato judikatura, která se týká základních otázek mimosmluvní náhrady škody, jako je kupříkladu definice škody, rozsah odpovědnosti bez ohledu na zavinění či otázka, zda náhrada škody musí zahrnovat též náhradu imateriální újmy, má nepřímý harmonizační dopad. Často jde nad rámec půdorysu jednotlivého*

⁷⁵ Bobek, Bříza, Komárek.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, C.H.Beck, 2011, s. 280.

⁷⁶ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo.

⁷⁷ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 275.

⁷⁸ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 275.

odpovědnostního režimu. Především v okamžiku, kdy rozhodnutí Soudního dvora definuje určitý (neurčitý) právní pojem, tato definice se může „přelévat“ i do oblastí jiných⁷⁹.“

Velmi důležitou je pak otázka, nakolik konkrétní druh odpovědnosti představuje režim autonomní, tedy pracující s vlastním pojmoslovím a obsahujícím komplexní úpravu všech podmínek odpovědnosti za škodu včetně procesu její realizace, či naopak systém otevřený. VnApPrEU vnímá odpovědnost členského státu jako režim otevřený, když k tomu dodává: „... odpovědnost členského státu a odpovědnost jednotlivce jsou systémy otevřené, které se prolínají s právní úpravou členských států. Unijní právo stanoví v rámci těchto odpovědnostních systémů pouze jakési „minimální standardy“ odpovědnosti; zbytek, především tedy detailní procesní úpravu, ponechává na úpravě členských států. V čem se tyto dva otevřené systémy odlišují, je míra vstupu práva EU. Zatímco problematika odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU se v důsledku judikatury Soudního dvora také postupně odpoutává od svých vnitrostátních základů, odpovědnost jednotlivců za porušení práva EU zůstává doménou právních úprav členských států.⁸⁰“ Otevřenost a uzavřenost (autonomie) jednotlivých systémů také koresponduje s orgánem, který daný systém odpovědnosti aplikuje. V případech odpovědnosti členských států jsou primárně příslušné soudy členských států, avšak v důsledku řízení o předběžné otázce lze také hovořit o sdílení této příslušnosti se Soudním dvorem EU⁸¹.

Ohledně otázky, zda odpovědnost členského státu za škodu vzniklou porušením práva EU představuje ucelený systém, nebo se jedná pouze o jakousi mozaiku principů, kterou by vnitrostátní soudy mohly vtáhnout do své rozhodovací činnosti, se vedla diskuze také na mezinárodní konferenci uspořádané na právnické fakultě UK⁸². Osobně se domnívám, že se o poměrně ucelený systém jedná. Dokládá to nejen poměrně detailní rozbor jednotlivých

⁷⁹ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 277.

⁸⁰ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 275.

⁸¹ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 275.

⁸² International Conference on the Liability of a Member State, 17th-18th March, 2011, Charles University.

prvků odpovědnosti v práci VnApPrEU, ale také situace například v Německu. Tamní soudy konstruují odpovědnost státu za porušení práva EU jako odpovědnostní systém do značné míry oddělený od vnitrostátní úpravy odpovědnosti státu za porušení vnitrostátních norem⁸³. Zda k podobnému řešení dojde i v České republice, není zatím příliš jasné. Soudce Nejvyššího soudu Petr Vojtek na zmíněné konferenci vyjádřil spíše opačný názor, když oddělenost obou systémů zde nespaturuje. Unijní právo je součástí práva vnitrostátního a tedy lze na jeho porušení aplikovat, za přihlídnutí k judikatuře unijních soudů, vnitrostátní úpravu odpovědnosti. Tento přístup lze hodnotit pozitivně s ohledem na požadavek jednoty práva, neboť zavedení odlišného režimu odpovědnosti za porušení unijního a vnitrostátního práva by znamenalo další porušení homogenity práva jakožto normativního systému⁸⁴. Zároveň ovšem tento přístup vede k nesouladu vnitrostátní a unijní judikatury ohledně odpovědnosti státu za normotvornou činnost/nečinnost zákonodárce, čemuž se dále věnuji v části 3.1.

Obecně považuji řešení, kdy stát reaguje na judikaturu unijních soudů tvorbou paralelního odpovědnostního režimu, který se aplikuje pouze v případech porušení práva EU, za značně nešťastné. Unijní právo prostupuje do vnitrostátního právního řádu skrze řadu mechanismů⁸⁵. V současné době, kdy Evropská unie funguje de facto jako kooperativní federace sui generis⁸⁶, se náš právní řád nachází v nelehké situaci. Nabourána je nejen tradiční hierarchizace právních norem⁸⁷, ale také s tím souvisící integrita právního řádu, když s částí vnitrostátního práva je třeba zacházet pro její unijní charakter odlišně⁸⁸. Přehlednosti příliš nepomáhá ani současný systém ochrany základních práv

⁸³ Viz např. booklet předmětné konference, k dostání u prof. Tichého na Právnické fakultě UK.

⁸⁴ O vlivu unijního práva na jednotu právního řádu a na hierarchizaci právních norem více viz Gerloch, Tomášek a kol.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*, Karolinum, 2010, kapitola 4.

⁸⁵ Jimž se podrobněji věnuje např. zde často citovaná publikace *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*.

⁸⁶ O přechodu od duální ke kooperativní federaci hovoří např. Jurgen Bast; většina autorů se ovšem pojmu „federace“ vyhýbá.

⁸⁷ V souvislosti s přezkumem ústavnosti implementačních norem problém zmiňuje Richard Král ve svém příspěvku v publikaci *Changes of Judicial Culture and Decision Making in Different Branches of Law*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2007.

⁸⁸ Např. povinnost označovat implementační předpisy pro účely legislativní činnosti, povinnost podávat předběžné otázky Soudnímu dvoru EU při jejich interpretaci apod.

a svobod, když příslušné soudy (Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva a Soudní dvůr EU) se ve snaze vyhnout se přílišným sporům o kompetence uchýlily k doktríně ekvivalentní ochrany⁸⁹, která může v konečném důsledku vést k určité pluralitě těchto systémů. Za současné situace tedy považují za důležité snažit se o jednotu právního řádu tím, že odpovědnost členského státu za porušení práva EU, tak jak ji formuje judikatura unijních soudů, bude promítnuta do odpovědnosti státu za porušení práva vnitrostátního.

Příčinu toho, že některé státy (a možná v budoucnu i Česká republika – viz část 3.4) jsou nuceny formovat paralelní systém odpovědnosti státu za škodu při porušení práva EU je možno spatřovat v přílišném aktivismu Soudního dvora EU. Okamžikem přistoupení k Evropské unii se stát zavazuje respektovat právo EU a vymáhat jej za stejných podmínek jako právo vnitrostátní. Odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivci porušením tohoto práva je tedy logickým důsledkem členství⁹⁰. „*Co však přinášejí rozhodnutí ve věcech Francovich, Brasserie a na ně navazující judikatura nového, je tvrzení, že nárok jednotlivce na náhradu škody plyne přímo z práva EU. Skutečnost, že nárok na náhradu škody je založen přímo právem EU, má zásadní důsledky: stanovení podmínek odpovědnosti a souvisejících otázek „přebírá“ právo EU*“. To samo o sobě, jakkoli lze i zde uvažovat o přílišném aktivismu, však ještě nepředstavuje zmíněnou příčinu. Za tu považují až práci Soudního dvora s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států⁹¹. Považují za vskutku překvapivé, že skrze zásady společné právním řádům členských států⁹² byla dovozena odpovědnost za škodu způsobenou legislativní činností a nečinností zákonodárce

⁸⁹ Tento termín pochází z judikatury ESLP ve vztahu k Soudnímu dvoru EU – viz publikace z pozn. 84. Domnívám se, že tento termín lze použít i ve vztahu Ústavního soudu a Soudního dvora EU, jak jej Ústavní soud ve svých nálezech nastínil.

⁹⁰ Samozřejmě existuje-li v daném státě odpovědnost za škodu způsobenou porušením vnitrostátního práva – více viz Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie.

⁹¹ Nehledě na to, že čl. 340 SFEU zakládá pouze odpovědnost Unie.

⁹² V přelomovém rozhodnutí ve věci Brasserie du pêcheur and Factortame, Joined Cases C-46/93 and C-48/93 (5 March 1996) se sice argumentace neopírá primárně o článek 340 SFEU, nýbrž o to, že odpovědnost je vlastní systému smlouvy, že je důsledkem principu full effectiveness a effective protection a principu loyalty (viz bod 4 úvodní části rozhodnutí), avšak takový přístup považují za účelový. Odpovědnost Unie vychází ze zásad společných právním řádům členských soudů a sám Soud se snaží o sjednocení podmínek odpovědnosti Unie a Členských států – odpovědnost členských států je budována stejně jako odpovědnost Unie a jejím právním základem, pokud lze nějaký dovést, je článek 340 SFEU.

a nebo také odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím vrcholných soudů, neboť obojí tvoří pro většinu států EU spíše novum. Za situace, kdy Soudní dvůr dovozuje odpovědnost veřejné moci i v případech, kdy by tak národní soudy nečinily, pak nezbyvá než řešit odpovědnost za porušení unijního práva odlišně od porušení práva vnitrostátního. V opačném případě by vnitrostátní soudy musely i v čistě vnitrostátních případech nalézat odpovědnost státu nad rámec zákonné úpravy. Problematice odpovědnosti normotvůrce se dále věnuji v části 3.1.

Výše kritizovaný přístup Soudního dvora EU je patrně důsledkem silného zájmu Unie na účinném vymáhání práva EU na úrovni členských států. V této souvislosti si dovoluji odbočku. Socha bohyně spravedlnosti v budově Soudního dvora EU má místo tradičních rekvizit v podobě vah a meče pouze váhy (zato dvakrát). Do jisté míry tak zrcadlí nedostatek, se kterým se Evropská unie jakožto byť supranacionální⁹³, ale stále jen mezinárodní organizace přirozeně potýká, a který lze spatřovat v absenci institucionálního rámce dostatečného k zajištění prosazování unijního práva. Unie je tak přirozeně závislá na institucionálním zabezpečení (v této souvislosti soudní struktuře) členských států, přičemž k prosazení unijního práva skrze tuto strukturu slouží Soudní dvůr EU. Není-li ovšem Soudní dvůr ve své argumentaci dostatečně přesvědčivý nebo vyskytují-li se pochybnosti, zda nejedná *ultra vires*, má to určité následky. V případě mimosmluvní odpovědnosti členských států za škodu způsobenou porušením práva EU k tomu M. Bobek uvádí následující:

„Obecně lze konstatovat, že právo EU proměňuje vnitrostátní přístup soudů členských států k mimosmluvní odpovědnosti státu jen zvolna a obtížně. Pokud jsou soudy některých členských států skutečně ochotny přiznávat náhradu škody za porušení práva EU, pak tak činí zpravidla proto, že tato možnost byla dána vnitrostátním právem již před judikaturou Francovich či Brasserie. Naopak státy, které byly k náhradě škody vůči veřejné moci restriktivní, zůstávají restriktivní i nadále. Vytvářejí judikatorní konstrukce, aby odpovědnost veřejné

⁹³ Evropskou unii nelze pro její komplikovanost podřadit pod tradiční pojmy mezinárodního práva, v literatuře bývá často označována jako supranacionální organizace *sui generis*.

moci omezily či de facto vyloučily. Pokud nakonec dojde k proměně podmínek odpovědnosti veřejné moci za škodu na vnitrostátní úrovni, vrcholné soudy členských států tak činí s odkazem na vlastní ústavnost či další argumenty; právo EU, ač hraje jistě silnou roli, není zmiňováno jako hlavní hnací síla proměny⁹⁴.

Výše jsem kritizoval postup, kterým k vytvoření systému odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením práva EU došlo. Zatím jsem se ovšem nevyjádřil k prvkům této odpovědnosti, tedy k podstatě materie. V konstrukci odpovědnosti, jak ji lze dovodit z judikatury unijních soudů, shledávám naopak několik velmi inspirativních myšlenek. Domnívám se, že unijní judikatura v zásadě reaguje na specifickou povahu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci lépe než česká vnitrostátní úprava. Proto se dále v této části jednotlivým prvkům odpovědnosti věnuji podrobněji.

2.2.1 Protiprávnost (delikt)

Konsolidace podmínek odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením práva je záležitostí posledních dekad, když výchozí roli hraje rozsudek ve věcech francouzského pivovaru Brasserie du Pêcheur a rybářské společnosti Factortame⁹⁵. *Odpovědnost v právu EU, stejně jako v právních řádech členských států, je založena na protiprávnosti jednání, tedy porušení právní normy. Zavinění jako takové není samostatnou podmínkou⁹⁶.* Okruhem norem, jejichž porušení má za následek vznik právní odpovědnosti, je široce definované právo EU. V judikatuře Soudního dvora je tedy zavedena obecná odpovědnost za škodu způsobenou porušením práva při výkonu veřejné moci, jak bylo diskutováno v úvodu části 2.1. Porušení právní povinnosti může být dáno také nerespektováním obecných principů právních, jako je ochrana

⁹⁴ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 323.

⁹⁵ Rozhodnutí ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pêcheur a další*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Recueil s. I-1029.

⁹⁶ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 296.

legitimního očekávání, zákaz diskriminace, ale kupříkladu i princip pečlivosti a řádného výkonu správy či další obecné principy právní⁹⁷.

Soudní dvůr ve své judikatuře konstatuje odpovědnost státu za porušení práva EU bez ohledu na to, který orgán členského státu se svým konáním nebo opomenutím porušení dopustil. Stojí za zmínku, že takový přístup pramení mimo jiné z vnímání členského státu jako jednotky z pohledu mezinárodního práva veřejného. V mezinárodním právu se pro účely posouzení odpovědnosti státu nerozlišuje mezi jednotlivými složkami státní moci, což plyne z judikatury Mezinárodního soudního dvora, na niž bylo v případě *Brasserie* odkazováno generálním advokátem⁹⁸. To je dle mého názoru také příčinou určitého napětí mezi judikaturou Soudního dvora EU a soudy členských států ohledně odpovědnosti zákonodárského sboru, neboť z hlediska ústavního práva je odpovědnost moci zákonodárné značně problematická. Určitá specifika lze v judikatuře Soudního dvora spatřovat v oblasti odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím moci soudní. M. Bobek k tomu uvádí následující: „Utváření posledně zmiňované kategorie a s ní spojená debata, zda lze na pochybení moci soudní bez dalšího aplikovat obecné podmínky odpovědnosti za škodu, stanovené rozhodnutím soudu ve věci *Brasserie*, není ještě ukončena.“ Problematikou se zde dále nebudu zabývat.

Podmínka protiprávnosti je v judikatuře Soudního dvora doplněna dvěma dalšími podmínkami, které odpovědnost členského státu zužují. Především tyto dodatečné podmínky jsou v oblasti mimosmluvní odpovědnosti pro české právo novum a bude zajímavé sledovat jejich zapracování do judikatury zdejších soudů, pokud k němu tedy dojde. Tyto zužující podmínky jsou reakcí na potenciálně početnou skupinu subjektů, které je možno jednotlivým výkonem veřejné moci poškodit. Zohledňují tak specifickou povahu výkonu veřejné moci, kdy nepřímé dopady pochybení mohou být jiného charakteru než nepřímé dopady pochybení při výkonu subjektivních práv jednotlivců. Jedná se o podmínku dostatečně

⁹⁷ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 297.

⁹⁸ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 288.

závažného porušení práva a podmínku porušení normy zaručující práva přímo jednotlivci.

Druhé z nich není v části VnApPrEU⁹⁹ zaměřené na rozbor jednotlivých prvků odpovědnosti věnován přílišný prostor. Patrně proto, že „*podmínka „ochranného“ charakteru normy zpravidla nepůsobí žalobcům přílišný problém: jedná se o požadavek, aby porušená norma zaručovala přímo jednotlivci nějaké zřetelně rozeznatelné právo*¹⁰⁰“. Určité obtíže lze pak spatřovat v hledání práva zaručeného přímo jednotlivci v případě škody způsobené neimplementovanou nebo špatně implementovanou směrnicí. V takových případech proto bývá za porušenou normu často podpůrně označeno ustanovení primárního práva, za jehož provedení lze příslušnou směrnicí považovat¹⁰¹.

Předmětná vlastnost normy, přiznání práv přímo jednotlivci, je nezávislá na jiné klíčové vlastnosti norem práva EU - přímém účinku. M. Bobek z judikatury Soudního dvora vyvozuje následující závěr: „*Skutečnost, že určité ustanovení práva EU je přímo účinné, tak nevyklučuje odpovědnost členského státu či Unie za škodu způsobenou jeho porušením. Stejně tak není přímý účinek podmínkou odpovědnosti za škodu: jedná se o nezávislou kategorii, která je v judikatuře Soudního dvora a soudů členských států používána za jiným účelem.*¹⁰²“ K pochopení druhého z výše citovaných tvrzení, tedy že přímý účinek normy nemůže být podmínkou kladné odpovědi na otázku, zda norma zaručuje práva přímo jednotlivci, si stačí vzpomenout na pilotní kauzu celé problematiky – kauzu Francovich. Právě nemožnost domoci se v daném případě přímého účinku směrnice, neboť ta upravovala horizontální vztahy, byla příčinou vzniku odpovědnosti. Na opačnou otázku, tedy zda přímý účinek normy naopak odpovědnost nevyklučuje¹⁰³, pak odpověděl Soudní dvůr záporně v kauze Brasserie¹⁰⁴. Argumentoval přitom tím, že přímý účinek normy představuje pouze minimální záruku vymáhání práva EU na vnitrostátní úrovni a sám o sobě

⁹⁹ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo.

¹⁰⁰ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 297.

¹⁰¹ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 297.

¹⁰² Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 299.

¹⁰³ vznesenou Německem, Irskem a Holandskem – viz bod 18 předmětného rozhodnutí.

¹⁰⁴ Rozhodnutí ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pêcheur a další*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Recueil s. I-1029.

nezajišťuje celkové a úplné použití Smlouvy. Mám za to, že se Soud s problematikou nevypořádal dostatečně.

Skutečnost, že porušení přímo účinné normy práva EU může založit odpovědnost za škodu způsobenou tímto porušením, považují za přirozenou. Ostatně hovoříme-li o protiprávnosti v souvislosti s odpovědností za škodu způsobenou pochybením při výkonu veřejné moci dle OdpŠk, je „přímý účinek“ porušované normy samozřejmostí, neboť všechny vnitrostátní normy jsou „přímo účinné“¹⁰⁵. Ve vnitrostátním právu je ovšem také požadavek na vyčerpání prostředků k ochraně práva, o němž jsem hovořil výše. V pilotní kauze odpovědnosti členského státu za škodu v důsledku porušení práva EU, kauze Francovich, hraje nemožnost domoci se přímého účinku směrnice podstatnou roli. Demonstruje, že Francovich vyčerpal prostředky k ochraně svého práva, neboť žádné neměl. V kauze Brasserie byl Soudní dvůr dotazován, zda mimosmluvní odpovědnost členského státu za škodu není vyloučena právě proto, že poškozený se mohl domáhat přímého účinku norem práva EU, k jejichž porušení došlo. V případě domožení se přímého účinku by totiž škoda nevznikla. Soudní dvůr na základě stručné argumentace dovodil, že nikoli¹⁰⁶. Jeho argumentaci však považují za nedostatečnou. V souladu s se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* považují za povinnost domáhat se práva, které si nárokují, nejprve přímo. Role institutu náhrady škody je až následná, měla by nastupovat tehdy, nelze-li dopady pochybení eliminovat jinými prostředky¹⁰⁷. Takový přístup považují za více odpovídající povaze možných pochybení při výkonu veřejné moci a v domácí judikatuře se s formulováním tohoto principu setkáme, jak ukazují v části 2.1.2. S do jisté míry podobným principem se lze ostatně setkat i v systému odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku v podobě ustanovení § 415 a § 417.

V bodě 84 rozsudku ve věci Brasserie se sice uvádí, že „Zejména je třeba uvést, že za účelem určení škody, za niž lze náhradu přiznat, může vnitrostátní

¹⁰⁵ Vydeme-li z definice tohoto pojmu v publikaci Vnitrostátní aplikace práva EU

¹⁰⁶ Rozhodnutí ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pêcheur a další*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Recueil s. I-1029, body 20 a 22.

¹⁰⁷ V první řadě tehdy, lze-li využitím těchto prostředků eliminovat samotný vznik škody.

soud ověřit, zda poškozený projevil přiměřenou snahu za účelem odvrátit škodu nebo omezit její rozsah, a zvláště zda včas využil všech dostupných právních prostředků.”, avšak vzhledem k bodům 19 – 22 téhož rozsudku z toho povinnost domáhat se přímého účinku norem práva EU dovozovat nelze (mám pochopitelně na mysli domáhat se přímého účinku norem, jež přímý účinek mají).

Je zde tedy patrná snaha o nastavení podmínek odpovědnosti státu tak, aby na poškozeném neležela povinnost domáhat se přímého účinku porušené normy, přestože by se domožením se přímého účinku normy mohl vznik škody eliminovat. Takový přístup nepovažuji z uvedených důvodů za šťastný. Domnívám se, že vnitrostátní soudy by na otázku položenou ve věci *Brasserie* odpověděly kladně, když by mezi škodou a pochybením nenalezly v důsledku možnosti domoci se přímého účinku dostatečnou příčinnou souvislost.

Srovnání s vnitrostátní úpravou si vyžaduje také řešení otázky, kdo je oprávněn autoritativně konstatovat, že došlo k porušení práva. Dle OdpŠk musí nezákonnost rozhodnutí¹⁰⁸ konstatovat příslušný orgán, přičemž soud rozhodující o náhradě škody je takovým výrokem vázán. Soudní dvůr prosazuje odlišný přístup. Ve vztahu řízení o náhradě škody k řízení o porušení Smlouvy dle čl. 258 SFEU shledal, že rozsudek Soudního dvora v řízení o porušení Smlouvy není nutnou podmínkou pro uplatnění nároku na náhradu škody na úrovni členského státu. *Zda došlo k porušení unijního práva, si mohou a mají soudy členských států posuzovat samostatně*¹⁰⁹. Je ovšem patrné, že takový přístup klade na soudy členských států rozhodující o náhradě škody v důsledku porušení práva EU, tedy obecné soudy prvního stupně, značné nároky. Zřejmě proto se vnitrostátní soudy do samostatného posuzování rozporu vnitrostátní úpravy s právem EU pouštějí jen zřídka¹¹⁰. Navíc by takový přístup vedl mnohdy k nepřijatelným situacím, o nichž se v souvislosti s konstatováním nezákonnosti rozhodnutí zmiňuji v části 2.1.1. Na tam zmíněné situace se závěry Soudního dvora zajisté aplikovat nedají.

¹⁰⁸ Nesprávnému úřednímu postupu se v této souvislosti věnuji v kapitole 3.

¹⁰⁹ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 325.

¹¹⁰ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 324.

2.2.2 Specifické podmínky odpovědnosti

Konstrukce odpovědnosti nevychází pouze z tradičních podmínek v podobě protiprávnost – škoda – příčinná souvislost. Vzhledem k rozsahu činnosti veřejné moci a intenzitě právní regulace jejího výkonu bylo třeba vytvořit podmínky další, bylo třeba odpovědnost omezit. Česká vnitrostátní praxe na tuto potřebu zareagovala podmínkou účastenství na řízení, v němž k porušení práva došlo, a restriktivním výkladem příčinné souvislosti mezi vzniklou škodou a porušením právní normy, resp. restriktivním výkladem pojmu škoda. Judikatura Soudního dvora na specifika odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci zareagovala vytvořením doplňujících podmínek v podobě podmínky dostatečně závažného porušení práva a podmínky, aby porušená norma přiznávala právo přímo jednotlivci. Jejich rozboru je věnována následující část.

Podmínka, aby porušená norma přiznávala právo přímo jednotlivci, nalezla své uplatnění v oblasti mezinárodněprávních závazků Unie. Soudní dvůr například odmítnul odpovědnost Unie za škodu vzniklou v důsledku porušení závazků, vyplývajících z příloh dohod zakládajících Světovou obchodní organizaci¹¹¹. Jak již bylo uvedeno výše, v případech, kdy škoda vznikla jednotlivci špatnou implementací, popřípadě neimplementací směrnice, bývá předmětná podmínka obcházena. Žalující zpravidla za porušenou normu podpůrně označí ustanovení primárního práva, které přiznává právo přímo jednotlivci a za jehož provedení lze směrnicí považovat. Přesto není vhodné tuto podmínku podceňovat, a to zejména v oblasti odpovědnosti státu za vadný výkon normotvorné činnosti. Vadný normativní akt může vzhledem ke své obecnosti co subjektů, tedy k druhovému určení svých adresátů, vyvolat značné množství poškozených. Zároveň lze vzhledem k obecnosti normy co do jejího předmětu, tedy obecnosti vymezení její skutkové podstaty, často dovozovat značně spekulativní nároky opírající se o tvrzení, že vadným normativním aktem,

¹¹¹ Viz rozsudek Tribunálu ze dne 20. března 2001, Cordis, T-18/99, Recueil s. II-913 anebo rozsudek Tribunálu ze dne 20. března 2001, T. Port, T-52/99, Recueil s. II-981. Rezervovaný přístup Soudního dvora v této otázce je ostatně konzistentní s jeho rezervovaností také v oblasti přiznávání přímého účinku mezinárodně-právním závazkům Evropské unie, více viz Vnitrostátní aplikace práva EU, část IX, kapitola 3.

respektive nepřijetím normativního aktu, vznikla škoda ve formě ušlého zisku. Podmínka, aby porušená norma zaručovala práva přímo jednotlivci, může sloužit jako obrana proti tomuto potenciálně značnému množství poškozených.

I v dalších oblastech výkonu veřejné moci lze pro předmětnou podmínku odpovědnosti nalézt uplatnění. Lze v ní totiž spatřovat analogii podmínky existence veřejného subjektivního práva ve správním soudnictví. M. Bobek k tomu uvádí: *Německá doktrína v této podmínce spatřuje odraz, ať již právem či neprávem, německé „Schutznormtheorie“ v oblasti veřejného práva, tedy podmínku existence chráněného (veřejného) subjektivního práva jednotlivce.*¹¹² Ve správním právu hraje teorie veřejných subjektivních práv pro postavení osob důležitou roli. *„Koncepce veřejných subjektivních práv (budovaná analogicky subjektivním právům v právu soukromém), se stala jedním ze základních kamenů moderního právního státu. Veřejná subjektivní práva jsou založena (ve většině případů) v normách kogentního charakteru, které umožňují a současně chrání určité chování spravovaného a určují příslušné povinnosti na straně spravujících. Nositel veřejného subjektivního práva se ho může vždy domoci cestou práva, zejména cestou soudní.*¹¹³ Obdobně jako konstatování neexistence veřejného subjektivního práva často slouží ve správním soudnictví k zamítnutí netypických, řekněme spekulativních žalob, slouží podmínka, aby porušená norma zaručovala práva přímo jednotlivci, k zamítnutí „spekulativních“ žalob na náhradu škody.

Druhou z podmínek, kterou Soudní dvůr vytvořil za účelem zúžení odpovědnosti členských států za škodu při výkonu veřejné moci, je podmínka dostatečně závažného porušení normy. Při posouzení, zda je porušení práva EU dostatečně závažné, hraje významnou roli míra uvážení, kterou orgán veřejné moci při implementaci/aplikaci práva EU disponuje. V případě, že právo EU ponechává rozhodujícímu orgánu veřejné moci širší míru uvážení, naplní předmětnou podmínku pouze zjevné a závažné vybočení z těchto mezí. Naopak není-li prostor pro uvážení prakticky žádný, pak každé porušení normy může být

¹¹² Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 297.

¹¹³ Hendrych, D a kol.: cit. dílo, s. 92.

posouzeno jako dostatečně závažné. Obě situace lze ilustrovat na případu implementace směrnice. Neimplementuje-li stát směrnicí vůbec, jedná se automaticky o dostatečně závažné porušení práva EU, neboť z hlediska otázky implementovat či nikoli není státu dána žádná míra uvážení. Dojde-li však pouze k nesprávné implementaci směrnice, bude posouzení závažnosti porušení práva složitější. Čím větší míru volnosti bude směrnice pro svou implementaci umožňovat, například použitím neurčitých právních pojmů, tím menší pravděpodobnost, že nesprávná implementace bude považována za dostatečně závažné porušení práva EU.

Ve VnApPrEU jsou v návaznosti na výše uvedené rozpracovány jednotlivé ukazatele závažnosti porušení práva. Zjištění závažnosti porušení je pak přenecháno na hodnocení skutkových okolností v rámci jednotlivých ukazatelů, mezi které patří mimo jiné stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, či úmyslná nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání. *Z pohledu vnitrostátních režimů mimosmluvní odpovědnosti je „dostatečně závažné porušení“ konglomerátem jednak prvků zavinění (úmysl při spáchání protiprávního jednání a (ne)omluvitelnost), jednak jakýchsi okolností vylučujících protiprávnost a ... také prvků spoluzavinění.*¹¹⁴

Problematika posouzení, zda je porušení práva dostatečně závažné, se ve VnApPrEU setkává s určitou kritikou, spočívající v míře subjektivity v takovém posouzení obsažené. *Podmínka dostatečně závažného porušení práva EU jako konstitutivní element odpovědnosti za škodu je nejproblematictější kategorií, a to především z důvodů své neuchopitelnosti a míry subjektivity při hodnocení, zda se jednalo o porušení „dostatečně závažné“.* *Problémy s výkladem této podmínky nastávají již při pokusu o její překlad do češtiny*¹¹⁵. Přesto ji však považují za hodnou pozornosti. Jednak proto, že její obdobu v OdpŠk nenalezneme, a dále proto, že reaguje na specifika výkonu veřejné moci ve snaze omezit přílišnou odpovědnost státu a tím zatížení veřejných rozpočtů. Připomínám, že jedním z hlavních cílů práce je zkoumání a nalézání podmínek

¹¹⁴ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 301.

¹¹⁵ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 299.

odpovědnosti tak, aby reagovaly na specifika výkonu veřejné moci, nenechávaly skutečně poškozené bez možnosti reparace, nezaváděly neodůvodněnou nerovnost mezi poškozenými a současně zohlednily skutečnost, že náhrada škody se hradí z veřejných rozpočtů. V současnosti je výkon veřejné moci, zejména pak výkon veřejné správy jakožto součást moci výkonné, svázán nepřehledným množstvím právních předpisů. Regulace výkonu veřejné správy vychází ze základních ustanovení Ústavy a slouží často k ochraně základních lidských práv a svobod, pro adresáta veřejné správy má nezastupitelný význam. Zároveň je ovšem poměrně snadné se při výkonu veřejné správy dopustit pochybení, protiprávnosti. K nápravě těchto pochybení jsou v právních řádech zakotveny opravné prostředky, například odvolání ve správním řízení. Odpovědnost za škodu přichází až jako poslední možnost. Dle OdpŠk je podmínkou odpovědnosti zrušení pravomocného rozhodnutí pro jeho nezákonnost a příčinná souvislost mezi škodou a předmětným rozhodnutím je nalezena pouze tehdy, pokud poškozený vyčerpal všechny ostatní právní cesty vedoucí k eliminaci škody.

V případech porušení práva EU, které vedly k vytvoření podmínky dostatečně závažného porušení, se jednalo často o nesprávnou implementaci směrnic. V takových případech nemá poškozený mnohdy jinou možnost nápravy než právě žaloby na náhradu škody, avšak počet potenciálně poškozených i při banálním pochybení je zde značný. Podobně jako vnitrostátní právo našlo výše zmíněné podmínky za účelem omezení odpovědnosti nositele veřejné moci, dovedla proto judikatura Soudního dvora podmínku dostatečné závažnosti porušení práva EU. Bez této podmínky by členské státy judikaturu Soudního dvora patrně přijímaly s ještě větší nevolí, neboť podmínky odpovědnosti by byly nastaveny příliš volně.

Výše je uvedeno, že v podmínce, aby porušená norma zaručovala práva přímo jednotlivcům, lze nalézt odraz podmínky existence veřejného subjektivního práva, se kterou se setkáme v oblasti správního a ústavního soudnictví. Také v podmínce dostatečné závažnosti porušení práva lze nalézt jistou analogii se situací ve správním soudnictví. Správní soudy totiž nezruší rozhodnutí tehdy, jednal-li správní orgán v mezích správního uvážení. Pouze vybočil-li orgán z mezí

tohoto uvážení, zneužil-li možnosti uvážení, soud rozhodnutí pro nezákonnost zruší. Podobně Soudní dvůr neshledá porušení práva dostatečně závažným, jednal-li orgán v mezích uvážení, které mu pro aplikaci práva EU bylo poskytnuto.

Podmínka dostatečně závažného porušení práva nastupuje v případech, kdy postihnutí členského státu za pouhé porušení práva by se jevílo, vzhledem k nárokům na stát kladené, jako příliš přísné. Na druhou stranu se ovšem setkáme v judikatuře Soudního dvora i opačným případem, a to s odpovědností bez protiprávnosti. *Zřejmě pod vlivem právních rádu členských států, či možná také pod vlivem doporučení Rady Evropy, která výslovně nabádá členské státy uzákonit možnost náhrady škody ze strany členských států také pro případy, kdy není škoda následkem protiprávného jednání či opominutí ze strany státu, možnost náhrady škody i v případě zákonných aktů se počíná objevovat v podobě okrajových zmínek v judikatuře Soudního dvora a také ve stanoviscích generálních advokátů¹¹⁶. Stát, případně jiné subjekty jako nositelé veřejné moci na základě zákonné delegace¹¹⁷, respektive jejich orgány, disponují nejrůznějšími pravomocemi. Na základě výkonu svých pravomocí tak mohou přivodit jednotlivci újmu, aniž by při tom došlo k porušení práva. K problematice je pochopitelně nutno přistupovat opatrně, neboť de facto každé uložení právní povinnosti lze považovat za jakousi újmu na straně jednotlivce a je tedy třeba se otázkou zabývat v kontextu jednotlivých forem výkonu veřejné moci.*

VnApPrEU stručně shrnuje vývoj judikatury Soudního dvora v této oblasti, když poslední vývoj směřuje spíše k popření odpovědnosti bez protiprávnosti jakožto obecné kategorie a uchyluje se k ochraně jednotlivců skrze zákaz vyvlastnění bez náhrady. *Soudní dvůr tak obecně odmítl myšlenku náhrady škody bez protiprávnosti. Na druhou stranu však poukázal na možnost ochrany skrze vlastnické právo, de facto tedy na ochranu před vyvlastněním či omezením*

¹¹⁶ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 307.

¹¹⁷ Do této kategorie lze patrně zařadit i Evropskou unii.

*vlastnického práva*¹¹⁸. M. Bobek příslušný oddíl uzavírá tvrzením, že judikatura Soudního dvora tak v této oblasti nepřináší v podstatě nic nového, neboť princip zákazu vyvlastnění bez náhrady je právním řádům členských států již poměrně dlouho znám. *Z tohoto pohledu je tedy patrné, že současný rozvoj judikatury unijních soudů v oblasti odpovědnosti za škodu bez ohledu na protiprávnost počínání orgánů Unie je spíše než vytvářením nového principu odpovědnosti za škodu zaplňováním mezery v právu EU s ohledem pouze na odpovědnost Unie.*¹¹⁹

Pro tuto práci je však především zajímavé se pozastavit nad tím, nakolik je prvek protiprávnosti významný při porovnávání skutkově obdobných případů a nakolik by tedy de lege ferenda měl být základním prvkem odpovědnosti za škodu. Situaci lze ilustrovat na kauze, která dala vzniknout tzv. „teorii zvláštní oběti“ („Sonderopfer“) a na smyšlené kauze jí podobné. Kauza se týkala opravy silnice. V rámci oprav byl uzavřen příjezd k obchodu stěžovatele. Stěžovatel namítal, že oprava veřejné silnice, která se děje ve veřejném zájmu, jej zatěžuje nepoměrně více, než ostatní: zatímco ostatním stačí běžná objížďka, jeho obchodní aktivita je v důsledku neprůjezdnosti komunikace naprosto znemožněna¹²⁰. Pokud by právní řád neznal odpovědnost za škodu bez protiprávnosti a uzavření příjezdu k obchodu by proběhlo v souladu s právem, neměl by stěžovatel možnost domoci se náhrady. Nyní si představme, že v územním řízení došlo k chybě, pro které bylo později rozhodnutí o provedení oprav zrušeno. V takovém případě by se stěžovatel mohl domáhat náhrady škody v podobě omezení provozu jeho obchodu způsobené mu nezákonným rozhodnutím. Rozdíl mezi oběma situacemi přitom může spočívat v okolnosti z hlediska poškozeného zcela náhodné. Na základě výše uvedených úvah by se mohlo tedy zdát, že protiprávnost by neměla být nutnou podmínkou odpovědnosti za škodu.

Pokusím se ukázat, že takový přístup by byl chybný. V první řadě je třeba si všimnout, že v druhém případě je sice dána příčinná souvislost mezi vzniklou škodou a nezákonným rozhodnutím, avšak tato příčinná souvislost již není dána

¹¹⁸ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 308.

¹¹⁹ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 309.

¹²⁰ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 306.

mezi nezákonností rozhodnutí a vzniklou škodou. Škoda by vznikla, i kdyby rozhodnutí bylo zákonné. V této situaci by dle mého názoru neměly být splněny podmínky odpovědnosti, neboť v opačném případě by mezi adresáty veřejné správy vznikala neodůvodněná nerovnost. Na druhou stranu je však v obou kauzách možno zjišťovat, zda nedošlo k ústavně nekonformnímu zásahu do vlastnického práva. Pokud by takový zásah zde byl shledán, pak by podmínka v podobě protiprávnosti byla naplněna v obou scénářích. Při posuzování neústavnosti zásahu by se na oba případy, skutkově podobné, hledělo stejně a adresáti veřejné správy by byly v rovném postavení. Domnívám se tedy, že protiprávnost by měla být základním konstitutivním elementem odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci.

Je sice pravda, že hranice mezi zákonným a nezákonným jednáním může být poněkud tenká, jak se v souvislosti s dalšími kauzami z této oblasti zmiňuje VnApPrEU: „...akceptujeme-li jako porušení práva, které může mít za následek vznik odpovědnosti, také porušení obecných právních principů, jako je kupříkladu princip legitimního očekávání jednotlivce či princip dobré správy, pak se hranice mezi zákonným a nezákonným jednáním stává poměrně tenkou. V případě výše citovaných kauz *Dorsch Consult* či *FIAMM* je totiž stejně dobře možné tvrdit, že Unie jednala protiprávně, a to proto, že v rozporu s principy dobré správy (či dostatečné opatrnosti) porušila legitimní očekávání hospodářských subjektů¹²¹“, avšak bez této hranice by právní řád přestal být právním řádem. Nelze totiž rezignovat na rozlišování mezi chováním v souladu s právem a chováním v rozporu s právem, bez těchto základních kategorií by většina právních institutů ztrácela smysl. Je proto třeba citlivého zákonodárce, aby dbal na rovnoměrné zatížení veřejnými břemeny a v případech, kdy dochází při výkonu veřejné moci k nespravedlivému zatížení některých skupin jednotlivců, garantoval určitou formu odškodnění přímo v úpravě regulující předmětný výkon veřejné moci.

¹²¹ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 308.

2.2.3 Škoda a jiná újma

Vnitrostátní úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, tedy OdpŠk, neupravuje pojem škoda odlišně od občanského zákoníku. Vzhledem k subsidiárnímu použití občanského zákoníku na vzniklý odpovědnostní vztah se tak i pro účely OdpŠk škodou rozumí skutečná škoda a ušlý zisk. Je tak možno využít bohatou judikaturu z občanskoprávních a obchodních sporů k těmto pojmům se vztahující.

V návaznosti na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve sporu Hartmann proti ČR¹²² bylo nutno zakotvit do OdpŠk možnost odškodnit také imateriální újmu, což se stalo novelou OdpŠk z roku 2006. Současná úprava tak ve svém § 31a stanoví, že „bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu“. Problémy se zapracováním tohoto institutu do vnitrostátní praxe zmiňuje například M. Roubíček¹²³. S využitím přiměřeného zadostiučinění se setkáme především v případech přílišných průtahů v řízení.

Skutečnost, že soudy s pojmem škoda pracují v případech odpovědnosti za pochybení při výkonu veřejné moci obdobně jako se škodou v klasických soukromoprávních případech, však poškozeným může značně stížit situaci. Nahlédnutím do judikatury Soudního dvora zjistíme, že adresáti veřejné správy, respektive obecně veřejné moci, se mnohdy setkávají s jiným druhem újmy než je typické pro soukromé právo. Ostatně to lze demonstrovat i na příkladu již zmíněných přílišných průtahů v řízení. Ty jsou v současnosti považovány za imateriální újmu, což je pojem soukromému právu sice známý (zejména z oblasti ochrany osobnosti), avšak aplikovat tento institut na průtahy v řízení vyžadovalo v prvních kauzách více než jen nahlédnout do dosavadní ustálené judikatury. Soudy musely vypracovat určitý „sazebník“, za každý rok průtahů stanovit určitou částku, neboť v oblasti ochrany osobnosti se neseťkáme s hledáním ceny

¹²² rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva z 10. 7. 2003 ve věci Hartman proti České republice.

¹²³ Roubíček, M.: cit. dílo.

ztraceného času. Zůstává tedy otázkou, zda by soudy zařadily průtahy v řízení pod imateriální újmu a vypracovaly „sazebník“ i v případě, že by nemusely, tedy pokud by nebyly pod tlakem rozsudku ve věci Hartmann proti ČR. Je sice pravda, že možnost odškodnění imateriální újmy se do OdpŠk dostala až novelou právě v reakci na zmíněný rozsudek ESLP, avšak domnívám se, že i pokud by se § 31a v OdpŠk vyskytoval již předtím, tak není vůbec jisté, že by vnitrostátní soudy k podobnému kroku sáhly. Tím se snažím ukázat, že poškození mohou stát při uplatňování nároku dle OdpŠk před obtížným úkolem již z toho důvodu, že jimi utrpěná újma nemá v soukromém právu obdoby, a nebude proto posouzena jako škoda či imateriální újma dle OdpŠk.

V judikatuře Soudního dvora se s náhradou imateriální újmy setkáme o poznání častěji než v praxi českých soudů. *„Náhradě imateriální újmy je v právu EU přikládána značná pozornost. Odhaduje se, že v případě obecné mimosmluvní odpovědnosti Unie zahrnuje přibližně 1/4 všech rozhodnutí také náhradu imateriální újmy. V případě zaměstnaneckých sporů jsou to dokonce 3/4 případů. Soudní dvůr potvrdil, že reparační povinnost v právu EU zahrnuje nejen škodu jako takovou, tedy (prokazatelnou) finanční ztrátu, ale také osobní újmu, která zahrnuje fyzické a psychické strádání. Imateriální újma může být v případě jednotlivce způsobena také vyvoláním stavů „nejistoty a obav“ o profesní budoucnosti. I právnická osoba může žádat náhradu imateriální újmy, kterou může být kupříkladu snížení důvěryhodnosti této osoby v důsledku pochybení Komise.*¹²⁴

Již jsem zmínil, že adresáta veřejné správy může postihnout i jiný druh újmy, než je typické pro právo soukromé. Jako příklad lze uvést situaci, kdy společnost je protiprávně vyloučena ze soutěže o veřejnou zakázku, avšak není jisté, zda by společnost soutěž, nebýt tohoto vyloučení, vyhrála. V této souvislosti se v publikaci Vnitrostátní aplikace práva EU hovoří o tzv. ztrátě naděje („loss of chance“), když na několika případech je demonstrován postoj unijních soudů k této problematice. Soudní dvůr náhradu za ztrátu naděje neposkytuje, protože se nejedná o škodu skutečnou a určitou, když skutečnost a určitost škody tvoří

¹²⁴ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 310.

základní podmínku pro přiznání náhrady. *Jde jednak o kritéria, která mají omezit jinak nelimitovanou výši odpovědnosti ... (Unie/členského státu)... za škodu, dále se pak jedná o typ stanovení důkazního břemene pro žalobce: pouze skutečná škoda, kterou je schopen s určitostí prokázat, bude hrazena.* V určitých případech se ovšem lze namísto náhrady za ztrátu naděje úspěšně domáhat imateriální újmy¹²⁵. Je ovšem nutno dodat, že s problematikou ztráty naděje se setkáme i v právu soukromém, typicky v medicínském právu a při tzv. ztrátě uplatňovaného nároku („loss of claim“), kdy v důsledku pochybení advokáta klient ztratí možnost úspěšně vymoci pohledávku. Podrobněji se problematice věnuje např. Tomáš Holčápek, vycházející přitom především z anglického common law, neboť tyto problémy „v českém občanském právu nebyly dosud adekvátně řešeny“¹²⁶.

Původně jsem se chtěl problematice „loss of chance“ věnovat širěji, ale dospěl jsem k názoru, že se odráží do odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci obdobně jako do odpovědnosti za škodu v občanském právu, přičemž tato práce se zabývá především specifikami právě z těchto odpovědností.

2.2.4 Příčinná souvislost

Problematika příčinné souvislosti (kauzálního nexu) je ve spojitosti s náhradou škody podrobně rozpracována v občanském právu. V části věnované vnitrostátní úpravě jsem naznačil, že judikatura v případech nároků dle OdpŠk však posuzuje příčinnou souvislost přísněji než v případech známých z občanského práva. Je tomu tak jednak proto, že škoda bývá jiného charakteru, a také proto, že k nápravě pochybení slouží v první řadě jiné instituty než je náhrada škody dle OdpŠk. K nápravě pochybení při výkonu veřejné správy slouží celá řada procesních prostředků, jež mají za cíl zajistit, aby vykonatelné

¹²⁵ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 312.

¹²⁶ Holčápek, T.: Odpovědnost za ztrátu naděje, *ipravnik.cz*, 2003, rubrika Občanské právo.

rozhodnutí vydané správním orgánem bylo bez vad a v případě, že se tak nestane, zrušit takové rozhodnutí a vydat rozhodnutí nové. Škoda vzniklá pochybením tak bude často eliminována právě již zrušením chybného rozhodnutí a vydáním rozhodnutí nového. Také je třeba dbát na to, aby nebyla z veřejných rozpočtů hrazena náhrada škody, za kterou je primárně odpovědný jiný subjekt (soukromého práva), a kterou je u tohoto subjektu možno vymoci. Z těchto důvodů byla soudní činností zformována podmínka vyčerpání všech právních prostředků k eliminaci škody, o níž jsem hovořil výše.

Judikatura unijních soudů posuzuje příčinnou souvislost v tom smyslu, že škoda musí být nevyhnutelný, bezprostřední a předvídatelný následek porušení práva. Ve VnApPrEU jsou tyto pojmy objasněny na konkrétních kauzách. Dovolím si zde ocitovat delší úryvek z této knihy, věnovaný stručnému popisu těchto případů. Zaměří-li se totiž čtenář na otázky typu: „Jaký je druh protiprávního jednání vedoucí ke škodě?“, „O jaký druh škody (újmy) se jedná?“, „Jak posuzovat příčinnou souvislost?“, případně „Vyskytují se některé skupiny osob v obdobném postavení, avšak bez možnosti domoci se náhrady škody?“, pak snadněji porozumí některým úvahám v následující části této práce.

První tři případy se dotýkají podmínky bezprostřednosti následku.

Druhá podmínka (bezprostřednost následku – pozn. V.P.) směřuje k omezení možného řetězce událostí, které je ještě možné považovat za přímý následek protiprávního jednání. Kdy je vznik škody bezprostřední a kdy příliš vzdálený bude záležet na posouzení individuálního případu. Kupříkladu v případě protiprávního odnětí subvencí je bezprostředním následkem škoda ve výši odňaté částky. Skutečnost, že se daný subjekt dostal zároveň v důsledku poklesu zájmu o vyráběné produkty či snížení odbytu na jednotném trhu do platební neschopnosti, již může být dáno i jinými faktory, jako kupříkladu strukturálními problémy trhu či špatným řízením společnosti¹²⁷.

.....

¹²⁷ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 186.

O nikoliv bezprostřední škodu, respektive o přetržení kauzálního nexu intervencí třetí strany, se jednalo v případě Hamill. V tomto případě poskytla Komise protiprávně informace o jednom svém zaměstnanci britské policii. Na základě těchto informací byl pan Hamill britskou policií zadržen a vyslýchán. Po svém propuštění zažaloval Komisi o náhradu škodu. Soudní dvůr akceptoval odpovědnost Unie za nemajetkovou újmu, kterou zadržení panu Hamillovi způsobilo. Naproti tomu odmítl přiznat náhradu škody za zadržení a věznění s tím, že mezi jednáním Komise a jednáním britských orgánů činných v trestním řízení nebyla bezprostřední příčinná souvislost. Nevyslovené východisko argumentace Soudního dvora bylo, že britské orgány činné v trestním řízení byly bývaly mohly pana Hamilla zatknout i bez protiprávního poskytnutí informací o jeho cestě do Anglie ze strany Komise

Poněkud odlišný obraz o bezprostřednosti příčinné souvislosti poskytuje kauza Rechberger. V ní se skupina jednotlivců domáhala náhrady škody po Rakousku za to, že Rakousko nesprávně implementovalo „pojistná“ ustanovení směrnice o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy („package travel“). Tito jednotlivci si objednali souborné zájezdy v novinové loterii, na které dopadala tato směrnice a také povinnost poskytovatelů tohoto druhu zájezdů se pojistit pro případ platební neschopnosti. Poskytovatel těchto zájezdů však podcenil zájem, který bude o tuto formu propagace, tedy výhodné nabídky zájezdů v populárním denním tisku, a v důsledku značného zájmu zkrachoval. S ohledem na otázku náhrady škody těmto jednotlivcům bylo Rakousko ochotno akceptovat protiprávnost svého jednání (absenci řádné implementace směrnice), namítalo však, že mezi nesprávnou implementací a škodou vzniklou jednotlivcům není bezprostřední a předvídatelná příčinná souvislost. Škoda vzniklá žalobcům byla dána komerčně riskantním počínáním třetí osoby (cestovní kanceláře), nikoliv pochybením členského státu při implementaci¹²⁸.

¹²⁸ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 186.

S argumentací Rakouska v posledním z těchto případů se Soudní dvůr EU ovšem neztotožnil a naplnění podmínky bezprostřednosti následku zde shledal. Podobně jako v následující kauze.

Dlouhý a komplexní řetězec kauzality představuje také náhrada škody, které se vůči Evropské unii domáhaly evropské společnosti, na jejichž produkty bylo v důsledku předchozího porušení pravidel Světové obchodní organizace uvaleno ze strany Spojených států vyrovnávací clo. Jednalo se o dohru ve známé „banánové“ kauze, tedy přijetí úpravy EU o regulaci trh s banány, která byla následně shledána porušením práva Světové obchodní organizace [WTO]. V těchto případech bylo významným faktorem neurčitosti vztahů mezi příčinou a následkem skutečnost, že poškozená strana má při urovnávání sporů v rámci WTO volbu, zda bude požadovat odvetu či nikoliv, a pokud odvetná opatření zvolí, může také zvolit typ produktu, na který je vztáhne. Příčinná souvislost mezi tím, že Evropská unie porušila pravidla WTO s ohledem na dovoz banánů a tím, že Spojené státy americké uvalí vyrovnávací clo na dovoz baterií a monočlánků z vybraných zemí Evropské unie, je sice důsledkem nezbytným, nicméně obtížně předvídatelným, neboť závisí výlučně na úvaze vlády Spojených států. Tribunál nicméně i v tomto případě došel k závěru, že se jednalo o přímou příčinnou souvislost. Lze tedy uzavřít, že zkoumání nevyhnutelnosti a bezprostřednosti vztahu mezi porušením práva EU a vzniklou škodou tak bude silně závislé na skutkových okolnostech jednotlivých sporů¹²⁹.

Následující případ ukazuje možnost použití analogie některých institutů známých z odpovědnosti škodu v občanském právu.

Unijní právo zná kategorii spoluzavinění a v otázkách náhrady škody s ní běžně pracuje. Kupříkladu rozhodnutí ve věci Adams se týkalo bývalého manažera švýcarské farmaceutické společnosti Hoffmann-La Roche, který poskytl Komisi cenné

¹²⁹ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 187.

informace týkající se kartelu, na němž se jeho společnost podílela. Komise slíbila zachovat důvěrnost poskytnutých informací. Pan Adams následně společnost Hoffmann-La Roche opustil, stejně jako Švýcarsko, a usadil se v Itálii. Nicméně poté, co Komise zahájila vyšetřování společnosti Hoffmann-La Roche, poskytla jí v rámci řízení kopie dokumentů předaných dříve panem Adamsem. Komise však pana Adamse o poskytnutí dokumentů společnosti Hoffmann-La Roche neinformovala. Hoffmann-La Roche z nich však byla schopna identifikovat, kdo dokumenty poskytl. Pan Adams byl na její popud při nejbližší návštěvě Švýcarska zatčen a odsouzen pro vyzrazení obchodního tajemství. Následně žaloval Komisi o náhradu škodu a imateriální újmy, která mu počináním Komise vznikla¹³⁰.

Poslední dva případy se věnují otázce sdílené odpovědnosti, kdy pochybení je možno přičítat jak Unii, tak členskému státu. Touto problematikou se zde není nutné zabývat. Kauzy uvádím spíše pro předestření jakési vrstevnatosti výkonu veřejné správy, kdy finální rozhodnutí, určené extraneovi, mnohdy vychází z několika „podkladových“ právních aktů (abstraktních i konkrétních¹³¹) a pro účely odpovědnosti za škodu je proto důležité určit, v jakém z nich se skrývá pochybení. S touto situací se totiž setkáváme i v čistě vnitrostátním právu, typicky je na základě zákonného zmocnění, upřesněného prováděcím předpisem, vydáno v mezích správního uvážení rozhodnutí, jehož vydání je podmíněno ještě vyjádřením jiného správního orgánu.

Společné jednání/opominutí ze strany Unie a orgánů členských států může mít různé podoby: může se jednat o jakési „řetězení“ jednotlivých aktů obou či jakousi „subsumpci“, tedy situaci, kde je akt jednoho podkladovým rozhodnutím pro akt druhého. Příkladem první situace může být rozhodnutí ve věci *Kampffmeyer*. V rámci regulace společného trhu obilovin byla výkupní centra členských států oprávněna za určitých podmínek uvalit ochranná opatření v podobě vyrovnávacích poplatků při dovozu z jiných členských států. Německé orgány dne 1. října 1963

¹³⁰ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 187.

¹³¹ Terminologii z Hendrych, D a kol.: *Správní právo*, C.H.Beck, 2009, 7. vydání.

stanovily, že žádný poplatek vybírat nebudou. V okamžité reakci na toto sdělení uzavřeli žalobci kupní smlouvy na dovoz kukuřice z Francie. Odpoledne stejného dne německé orgány své rozhodnutí suspendovaly. Komise posvětila rozhodnutí německých orgánů rozhodnutím ze dne 3. října 1963 a dokonce prodloužila jeho aplikaci až do 4. října 1963¹³².

.....

Ještě zajímavější jsou případy, kdy rozhodnutí Komise tvoří typ „podkladového rozhodnutí“ pro rozhodnutí orgánů členského státu či naopak: Komise jedná a rozhoduje na základě podkladů poskytnutých členským státem. Příkladem prvního typu rozhodnutí je kauza Krohn. Zde dovozce požádal německé orgány o dovozní licenci pro import manioku z Thajska. Úprava EU pro dovoz této komodity stanovovala, že orgány členského státu toto povolení vydají, s výjimkou situace, kdy Komise informuje odpovědný orgán členského státu, že podmínky dané dohodou o spolupráci mezi EU a Thajskem nejsou splněny. Německé orgány vskutku obdržely faxovou zprávu od Komise, že žádost má být zamítnuta. Postupovaly tedy dle instrukcí Komise. Ty se však později ukázaly nesprávné. Soudní dvůr v tomto případě akceptoval možnost žaloby vůči Unii¹³³.

..

¹³² Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 191.

¹³³ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 191.

3 Odpovědnost za škodu v rámci jednotlivých složek veřejné moci

V předchozí části jsem se zabýval systémem¹³⁴ odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením práva EU, který byl zformován judikaturou unijních soudů. K řešení sporů z takových nároků jsou však příslušné soudy členských států¹³⁵, a proto poškozenému v České republice nezbyvá než se s nárokem obrátit na zdejší civilní soud. Nehledě na to, zda došlo k porušení práva původem unijního, či čistě vnitrostátního. Vzhledem k tomu, že požadavky unijního práva se do vnitrostátní úpravy ani soudní praxe zatím příliš nepromítly¹³⁶, platí pro uplatňování nároku z titulu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci především to, co bylo řečeno v části o vnitrostátní úpravě. Není přitom jednoduché srovnat, jak na tom je Česká republika v porovnání s ostatními státy. V publikaci VnApPrEU se k tomu uvádí: *Také z tohoto důvodu práce, která by se zabývala aplikační praxí judikatury Soudního dvora na úrovni členských států, neexistuje. Jako v mnoha jiných oblastech práva EU je známa pouze „lucemburská“ verze toho, co to je a jak by měla fungovat náhrada škody, nikoliv již 27 paralelních realit.*

Tato situace však v budoucnu nejspíše dozná změn¹³⁷, neboť OdpŠk se v některých aspektech dostává do rozporu s unijními požadavky. Judikatura Soudního dvora přitom představuje přímo aplikovatelnou součást *acquis communautaire* a soudy jsou povinné ji v případech porušení práva EU aplikovat

¹³⁴ Někteří autoři se použití slova systém brání, neboť se dle nich jedná spíše o určité minimální požadavky, respektive určité principy. Soudy členských států jsou povinné tyto požadavky v případech porušení práva EU zohlednit, případně jim dát přednost před požadavky vnitrostátního práva.

¹³⁵ Pokud je alespoň část protiprávního jednání přičitatelná orgánům členského státu, pak jsou příslušným sudištěm soudy členského státu. Tento přístup je mimo jiné v souladu s principem decentralizované ochrany práv jednotlivců plynoucích z práva EU, která se má odehrávat primárně na úrovni členských států.

¹³⁶ Výše jsem zmínil, že např. v Německu došlo k vytvoření odlišného režimu při posuzování porušení práva EU a práva vnitrostátního. V České republice k podobnému jevu však dle názoru soudce Vojtka nedochází, porušení práva EU se posuzuje stejně jako porušení práva vnitrostátního – konference.

¹³⁷ První vlašťovkou v tomto směru je náleží Ústavního soudu ze dne 09.02.2011 sp.zn. 1521/10, který by ve studované oblasti mohl představovat důležitý průlom a kterému se věnuji v části 3.4.

přednostně¹³⁸. Lze přitom čekat, že sporů o náhradu škody způsobené jednotlivcům porušením unijního práva bude přibývat. Ve VnApPrEU se k tomu uvádí:

Přitom je nicméně patrné, minimálně s ohledem na odpovědnost ČR za škodu způsobenou fyzickým a právníckým osobám porušením práva EU, že problematika odpovědnosti státu za porušení práva EU bude vznášena stále častěji. Česká republika je prozatím v porušování práva EU, minimálně tedy s ohledem na porušení deklarovaná v právním rámci řízení o porušení Smlouvy podle čl. 258 SFEU, „premiátem“ mezi novými členskými státy. Porušování unijního práva Českou republikou bylo ze strany Soudního dvora konstatováno již v dobrém tuctu případů, zatím tedy výlučně v důsledku absence implementace směrnic. Lze si proto velice dobře představit situaci, kdy se kupříkladu zubní lékař z jiného členského státu EU, který v důsledku neprovedení směrnice o vzájemném uznávání diplomů zubních lékařů nebyl schopen praktikovat na území ČR, bude domáhat náhrady škody. Právní postavení žalobců o náhradu škody bude ve všech výše citovaných případech značně usnadněno, neboť existence odsuzujícího rozsudku proti ČR znamená vysoce autoritativní konstatování protiprávnosti jednání ČR ze strany Soudního dvora. Veškeré případy neimplementace či opožděné implementace zakládají podle Soudního dvora fikci dostatečně závažného porušení.¹³⁹

Pro podrobnější rozbor nesouladu OdpŠk s požadavky unijního práva a nástin možného budoucího vývoje lze odkázat na VnApPrEU. Cílem této práce totiž není ani tak hledat nesoulad mezi českou a unijní úpravou, jako spíše porovnat oba systémy odpovědnosti se zaměřením na to, jak tyto systémy reagují na specifika výkonu veřejné moci. Snažím se tak přispět k nalezení optimálního řešení. Tedy k nastavení podmínek odpovědnosti tak, aby zohlednily povahu právního jednání, ke kterému dochází při výkonu jednotlivých složek veřejné moci, nezaváděly neodůvodněnou nerovnost mezi adresáty veřejné moci a v neposlední řadě zohlednily, že náhrada je vyplácena z veřejných rozpočtů.

¹³⁸ V úvahu přichází i žaloba opírající se výslovně pouze o judikaturu Soudního dvora.

¹³⁹ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 329.

Rozbor podmínek odpovědnosti obou systémů jsem provedl výše. V této části se pokusím některé poznatky shrnout, přičemž výklad rozčlením s ohledem na jednotlivé složky veřejné moci, tedy moc zákonodárnou, výkonnou a soudní.

3.1 Odpovědnost zákonodárce

S problematikou odpovědnosti zákonodárce za škodu vzniklou jeho činností se v posledních letech můžeme setkat zejména v návaznosti na členství České republiky v Evropské unii. Otázky, které je při tom nutno řešit, jsou teoreticky velmi zajímavé a setkáme se s nimi i v jiných oblastech práva, zejména ústavního. Jedná se především o to, jak může být Parlament ve své pravomoci přijímat zákony omezován, zda má některé zákony povinnost přijmout nebo jaké mají být dopady protiústavních zákonů. V neposlední řadě je pak nutno se ptát, kdy lze na újmu, která v souvislosti se zákonem může skupině jednotlivců vzniknout, nahlížet jako na škodu v právním slova smyslu. Vzhledem k zaměření této práce zde není prostor se těmito problémy podrobněji zabývat, pro jeho vzletnost však uvedu alespoň citát z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93:

„Princip "zákon je zákon" se projevil proti bezpráví ve formě zákona jako bezmocný. Vědomí, že nespravedlnost musí zůstat nespravedlností, i když se halí do pláště zákona, se promítlo i do ústavy poválečného Německa a v současné době i do Ústavy České republiky.¹⁴⁰“

Přesto se zde však neomezím pouze na rozbor toho, jaké požadavky klade v oblasti odpovědnosti zákonodárce za škodu unijní právo a jak na tyto požadavky reaguje současná judikatura vrcholných soudů. Nejprve se totiž pokusím demonstrovat, že použití institutu náhrady škody na případy pochybení zákonodárce může být v rozporu s požadavky distributivní spravedlnosti. V následujících odstavcích se převážně jedná o úvahy de lege ferenda.

¹⁴⁰ V souvislosti s odpovědností zákonodárce citoval již Roubíček, M.: cit. dílo.

V oblasti soukromého práva bývá předmětem regulace vztah mezi jednotlivci navzájem. Nalézat spravedlivá pravidla pro tyto vztahy je pak úkolem Parlamentu. Nyní si představme, že zákonodárce nastaví tato pravidla „špatně“, příliš výhodně pro určitou skupinu, a poškozená skupina se následně z titulu náhrady škody domůže dorovnání této výhody z veřejného rozpočtu. Výsledkem bude, že všichni na těchto vztazích zúčastnění budou spokojeni, ale ostatní nikoli, neboť utrpí veřejný rozpočet. Tuto situaci lze demonstrovat na případě směrnice o opožděných platbách, upravující právní režim opožděných plateb mezi podnikateli¹⁴¹. V důsledku pozdní implementace byli někteří podnikatelé povinni platit nižší úroky z prodlení, než k jakým by byli povinni v případě řádné implementace směrnice. Dle unijních soudů se tedy poškození podnikatelé mohou po státu domáhat náhrady škody, spočívající v rozdílu mezi úrokem z prodlení, který jejich smluvní partneři byli povinni platit a úrokem z prodlení, který by jejich smluvní partneři byli bývali povinni platit, pokud by došlo k řádné implementaci směrnice.

Je přitom důležité si uvědomit, že úprava úroku z prodlení před implementací směrnice byla zcela v souladu s Ústavou. Pouze došlo v důsledku politického rozhodnutí k zvýšení tohoto úroku, stejně jako může dojít příště v důsledku jiného politického rozhodnutí k snížení tohoto úroku. Považuji proto nahrazení „škody“ z veřejného rozpočtu za nespravedlivé. Domnívám se, že tento typ pochybení je spravedlivější řešit v rámci řízení o porušení Smlouvy dle článku 258 SFEU, kde případné pokuty alespoň směřují zpět do veřejných rozpočtů. Přístup, který zvolil Soudní dvůr, povede možná k efektivnější (neboť decentralizované) kontrole dodržování práva EU ze strany členských států, ale mám dojem, že pod takto vyplacenými náhradami škody se spíše skrývá určitá sankce pro stát, než reparace „škody“. Ostatně z judikatury Soudního dvora, strážce Smlouvy, je patrné, že argument „plné účinnosti“ unijního práva hraje mezi ostatními argumenty případu nezřídka prim.

¹⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/35/ES ze dne 29. června 2000 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích (O.J. L 200/35 ze dne 8. 8. 2000, v češtině ZV Úř. věst., kap. 17, sv. 1, s. 226).

Mám za to, že v případě odpovědnosti zákonodárce za škodu v důsledku neimplementace směrnice by bylo vhodnější na závazek státu přijmout určitou legislativu nahlížet jako na mezinárodní závazek, pro jehož kontrolu jsou vhodnější nástroje svou povahou mezinárodní. V tomto případě tedy řízení o porušení Smlouvy dle čl. 258 SFEU a jemu předcházející komunikace mezi Komisí a členským státem. Poněkud odlišná je pak situace v případě, že vnitrostátní úprava se nachází v rozporu s primárním právem EU. Zde je již situace bližší problému, se kterým se setkáme u protiústavních zákonů, čemuž se věnuji v následujících odstavcích.

Skutečnost, že zrušovací nálezy Ústavního soudu mají účinky *ex nunc*, u některých pak ještě s odloženou vykonatelností, je v ústavním právu často předmětem diskuzí. Střetává se zde kolize požadavku právní jistoty a požadavku na charakter soudní činnosti, která v daném případě vykazuje prvky činnosti zákonodárné. Pro účely této práce je zajímavé sledovat, kdy se může jednotlivec domáhat náhrady škody, která mu v souvislosti s neústavním zákonem vznikla. Při současné úpravě je odpověď na tuto otázku závislá na tom, zda se jednotlivci podaří domoci se zrušení aktu aplikace práva, jež se o příslušný zákon opírá. Problematice rušení takových aktů se stručně věnuje například post Zdeňka Kühna a jemu navazující diskuze na blogu *Jiné právo*¹⁴². Zdeněk Kühn v něm kritizuje sjednocující stanovisko Ústavního soudu¹⁴³, jež dostatečně nereflektuje „spletitost a komplexnost“ dosavadní judikatury.

Dle mého názoru by Ústavní soud měl přistupovat k těmto případům jednotlivě, když zrušení individuálního právního aktu Ústavním soudem by mělo být závislé na tom, zda takovým aktem bylo porušeno základní právo nebo svoboda jednotlivce. Ne vždy totiž musí aplikací protiústavního ustanovení zákona k takovému zásahu dojít. Tento požadavek judikatura Ústavního soudu v zásadě splňuje, a také zmiňuje. Tak v odst. 53 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/09 soud uvedl, že „posouzení souladu zákona nebo jiného právního předpisu v řízení podle § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších

¹⁴² Kühn, Z.: Intertemporální dopady zrušení zákona Ústavním soudem, 09.02.2011, <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/intertemporalni-dopady-zruseni-zakona.html>.

¹⁴³ Sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10.

předpisů, se nepromítá pouze do roviny platnosti právního předpisu, nýbrž i do roviny jeho aplikovatelnosti.“ V odst. 54 nálezu pak konstatoval, že „stanovení pozdějšího dne zrušení napadeného ustanovení zákona nemůže vést k závěru, že obecné soudy musejí uvedené ustanovení aplikovat v rozsahu, na který dopadá derogační důvod, pokud by v důsledku takovéto aplikace mohlo dojít k zásahu do základního práva nebo svobody účastníka řízení.“

Složitost problematiky lze ilustrovat na případu zrušeného ustanovení trestního řádu nálezem sp. zn. Pl. ÚS 3/09, ve kterém byla možnost nařídit v přípravném řízení prohlídku jiných prostor a pozemků bez ingerence soudu prohlášena za protiústavní. Zároveň však, v rámci pochopitelné snahy nezmařit několik stovek probíhajících trestních řízení, soud ve svém stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 konstatoval, že „provedení prohlídky jiných prostor nebo pozemků, nařízené státním zástupcem nebo policejním orgánem se souhlasem státního zástupce (tedy bez souhlasu soudce), nezakládá porušení ústavním pořádkem zaručených základních práv a svobod, pokud se tak stalo v souladu s trestním řádem před publikací nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/09¹⁴⁴“. V souladu s výše uvedeným se domnívám, že použitelnost důkazů získaných provedenou prohlídkou by měla být posuzována jednotlivě. To znamená, že v trestních řízeních, která nebyla před zmíněným nálezem pravomocně ukončena, by soud měl k takovým důkazům přihlídnout pouze tehdy, pokud lze z okolností případu usuzovat, že by k nařízení prohlídky došlo, i kdyby o tom rozhodoval soud. Jsem si přitom vědom některých mezer v argumentaci svědčící pro takový závěr, ale mám za to, že v daném případě je nutno chránit především funkci, kterou soud při povolování zásahů do práva na nedotknutelnost obydlí má, avšak z důvodu kolize s dalšími zájmy již nikoli sám proces povolení prohlídky. V důsledku zmíněného stanoviska však soudy nejspíše důkazy získané prohlídkou připustí ve všech případech. Bude proto zajímavé sledovat, zda nebude mít předmětný nález a stanovisko ještě nějakou dohru.

¹⁴⁴ Kühn, Z.: Intertemporální dopady zrušení zákona Ústavním soudem, 09.02.2011, <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/intertemporalni-dopady-zruseni-zakona.html>.

Lze se totiž setkat i s odlišným názorem, a to že ve všech probíhajících trestních řízeních by důkazy získané prohlídkou nařízenou bez ingerence soudu měly být nepoužitelné a že by zde měla být dána odpovědnost státu za škodu¹⁴⁵. Tento názor vychází z argumentace, že o protiústavní zásah se jednalo u všech nařízených prohlídek, neboť k nim nebyl dán souhlas soudu. Dejme tomu, že by se soudy s takovým názorem ztotožnily¹⁴⁶. Na takové situaci by šlo znovu ilustrovat, co bylo řečeno v části 2.2.4 ohledně příčinné souvislosti mezi nezákonností a vzniklou škodou. Hledat existenci příčinné souvislosti pouze mezi nezákonným rozhodnutím, resp. nesprávným úředním postupem a vzniklou škodou se totiž v rámci odpovědnosti při výkonu veřejné moci může ukázat jako zjednodušené. Je třeba se zabývat také tím, zda je splněna podmínka příčinné souvislosti i mezi nezákonností, resp. nesprávností a vzniklou škodou. Tak v tomto případě je na zákonodárci, aby zatížení, které jednotlivcům v důsledku nařízených prohlídek vzniká, bylo rozděleno spravedlivě (např. poskytnutím náhrady všem, pravomocně odsouzeným posléze uložit povinnost náhradu vrátit). Avšak v případě, že v důsledku procesní chyby je prohlídka v rozporu se zákonem, avšak i bez této chyby by k prohlídce došlo, nepovažuji za spravedlivé poskytovat náhradu z titulu odpovědnosti za škodu dle OdpŠk.

V souvislosti s neústavními zákony jsem výše probral zatím pouze variantu, kdy poškozený má k dispozici individuální právní akt, jež byl na základě takového zákona vydán. V opačném případě je poškozený dle stávající úpravy a na ní navazující judikatury Nejvyššího soudu ponechán bez možnosti domoci se náhrady. V úvahu připadají v zásadě dvě situace. Buď je určitý zákon v rozporu s Ústavou, přičemž ke škodě dochází přímo na základě povinnosti dodržovat takový zákon, nebo je za protiústavní Ústavním soudem označena absence určité legislativy. Obdobně tomu je v případě rozporu legislativy s unijním právem. V zásadě jediným řešením je pro poškozeného je úspěšně žalovat Českou republiku u Evropského soudu pro lidská práva, který je oprávněn

¹⁴⁵ Nechávám zde bez rozboru, zda nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Situace je zde složitější v důsledku toho, že nařízení prohlídky jiných prostor a pozemků je rozhodnutím sui generis.

¹⁴⁶ Což je ovšem velmi nepravděpodobné, mimo jiné proto, že obecné soudy se budou řídit názorem ÚS vysloveným stanoviskem sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10.

přiznat žalobci přímo určité odškodnění, pokud v důsledku legislativního stavu v daném státě došlo k zásahu do jednotlivcových práv zaručených v Úmluvě. V případech, kdy je poškozených větší počet, využívá soud takzvaných pilotních kauz¹⁴⁷, kdy jsou na základě právně relevantních okolností případy rozděleny do jednotlivých skupin, v nichž dojde k vydání pilotních rozhodnutí. Tento mechanismus, a především pak pravomoc Ústavního soudu přiznat stěžovateli přímo určité odškodnění, by bylo dle mého názoru vhodné zavést i do vnitrostátní úpravy.

Výše jsem uvedl pouze stručný nástin problematiky. Způsoby, kterými vadný zákon zasahuje do právní sféry jednotlivce totiž mohou být značně spletité, čemuž odpovídá i složitost problematiky intertemporálních dopadů „zrušujících“ nálezů Ústavního soudu. V první řadě je nutno rozlišovat, zda předmětná regulace, případně individuální právní akt v podobě soudního rozhodnutí zákon aplikující, upravuje vztahy horizontální či vertikální. Dále je nutno rozlišovat, zejména s ohledem na individuální právní akty, kdy k zrušení zákonného ustanovení došlo. V neposlední řadě je pak situace často komplikována tím, že samotným zrušením/neaplikací neústavního ustanovení zákona se poškozený svého práva nedomůže. Tak tomu bude například tehdy, pokud to, co bylo na základě ustanovení poskytováno v rozporu s ústavním požadavkem rovnosti, nebude v důsledku zrušení ustanovení poskytováno vůbec. Také jsem nezmínil možnost v některých případech vadný zákon porušit a jeho zrušení se domáhat až v řízení navazujícím na toto porušení. V demokratickém právním státě je ovšem nutno hledat systémovější řešení, nevyžadující po jednotlivcích porušit zákon.

¹⁴⁷ K této situaci došlo například ohledně kauz týkajících se omezování vlastnického práva majitelů domů v podobě regulovaného nájemného.

3.2 Odpovědnost moci soudní

Tato práce je vedena především se zaměřením na odpovědnost moci zákonodárné a výkonné, v této části uvedu spíše několik málo okrajových poznámek. Z hlediska unijní judikatury se jedná o problematiku zatím nepříliš ustálenou¹⁴⁸. Podobně jako v případě odpovědnosti zákonodárce za škodu zde Soudní dvůr vytváří určité napětí v důsledku toho, že na členské státy nahlíží jako na jednotku mezinárodního práva a na jejich odpovědnost za porušení práva EU tak hledí bez ohledu na to, který orgán státu se porušení dopustil, a bez ohledu na ústavněprávní a organizační problémy, které při snaze o aplikaci jeho závěrů na vnitrostátní úrovni vznikají. Je totiž samozřejmé, že pochybení soudu může autoritativně zkoumat pouze soud vyšší instance.

Institut pokládání předběžných otázek tradiční hierarchii soudní soustavy někdy narušuje¹⁴⁹, což platí i v případech odpovědnosti za škodu. Zejména je nutno za takové narušení považovat konstatování odpovědnosti Ústavního soudu za nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru.

Zvýšenou pozornost je v oblasti odpovědnosti moci soudní za škodu třeba věnovat ochraně právní jistoty a s tím souvisejícímu zájmu na konečném ukončení sporu. Tyto hodnoty mohou lehce utrpět, pokud připustíme použití institutu náhrady škody jako mimořádného opravného prostředku (tedy pokud umožníme přezkoumávání pravomocných rozhodnutí soudu v rámci řízení o náhradě škody).

Poslední poznámku je nutno brát s určitou nadsázkou a týká se nákladů řízení. Dojde-li v odvolacím řízení ke zrušení rozhodnutí vrácení věci soudu prvního stupně, nelze se náhrady škody způsobené zrušeným rozhodnutím domáhat proto, že rozhodnutí nebylo pravomocné. Přesto jím však určitá škoda vznikla (resp. vznikne), a to na zvýšených nákladech řízení. Kvůli pochybení soudu prvního stupně, pro které bylo jeho rozhodnutí zrušeno, náklady v důsledku prodloužení řízení vzrostou. Bylo by zajímavé sledovat, jaké dopady by na výkon

¹⁴⁸ Bobek, Bříza, Komárek.: cit. dílo, s. 327.

¹⁴⁹ V odlehčené formě se problému věnuje Bobek, M.: „Kdo má větší razítko? O vázanosti právním názorem a sporech českých knížat“, 26.02.2011, jinepravo.blogspot.com.

soudnictví mělo zavedení možnosti žalovat stát o takto vznikuvší rozdíl na nákladech řízení. Možná by se totiž omezila praxe některých odvolacích soudů, které věc pro procesní pochybení vrátí soudu prvního stupně, přestože při hlubším a důkladném rozboru vyjde najevo, že se o pochybení nejedná. Vrací-li se totiž věc soudu prvního stupně, není třeba se dále zabývat skutkovými okolnostmi případu a jedná se tak o variantu pro odvolací soud „pohodlnou“, a pro časový tlak se k ní proto některé odvolací soudy unáhleně uchýlí.

3.3 Odpovědnost veřejné správy

Hovořím-li výše o specifikách výkonu veřejné moci, respektive o povaze právního jednání, ke kterému při něm dochází, mám v souvislosti s veřejnou správou na mysli především následující aspekty věci:

Za prvé je nutno si uvědomit, že je-li orgánu veřejné správy svěřena určitá působnost a pravomoc, orgán má zpravidla povinnost svou pravomoc v rámci svěřené působnosti vykonávat. K porušení práva tak může dojít často již tím, že orgán je nečinný.

Dále je třeba přihlídnout k tomu, že výkon veřejné správy se v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 4 Listiny musí vždy opírat o určitý zákonný základ a že jsou na něj v zájmu ochrany základních lidských práv a svobod kladeny určité požadavky. Tím se pochopitelně zvětšuje prostor pro případné pochybení, ať již spočívající v nesplnění kladených požadavků nebo ve vybočení ze zákonného základu, typicky překročením mezí působnosti daného orgánu. Otázka působnosti některých orgánů přitom může být předmětem komplikovaných kompetenčních sporů, v nichž nelze ani jednomu ze zainteresovaných orgánů přiřítat „zavinění“.

V neposlední řadě je pak nutno zabývat se dopady jednání ve veřejné správě, které se od dopadů jednání soukromých osob v lecčems liší. Nejmarkantnější je tento rozdíl u normativní činnosti orgánů veřejné správy. Problematika odpovědnosti za škodu v důsledku normativní činnosti je podrobněji rozebrána v souvislosti s mocí zákonodárnou. V zásadě lze na tuto část odkázat,

neboť z pohledu adresáta norem by měla být situace v obou případech řešena obdobně, pochopitelně s přihlédnutím na některé další požadavky, které jsou na sekundární normotvorbu kladeny. Nejen normotvorná činnost veřejné správy má ovšem potenciálně široký dopad. Typickou je pro veřejnou správu také dozorčí činnost, tedy kontrola právnosti jednání extraneů. Pochybení při dozorčí činnosti pak může zpravidla ovlivnit smluvní partnery dozorovaných subjektů. Například nemocného zákazníka restaurace, v němž se hrubě nedodrží hygienické předpisy, protože v dané provozovně opakovaně neproběhla hygienická kontrola, ačkoli proběhnout měla. Rovněž pak u dalších činností veřejné správy se setkáme s potenciálně širokými dopady pochybení, ať již v podobě ztráty možnosti získat veřejnou zakázku, nehody automobilu způsobené nedůslednou technickou kontrolou provedenou subjektem, který podle zákona neměl získat autorizaci, nebo pozemek zaplavený kvůli chybě v průběhu stavebního řízení na nedalekém pozemku.

V důsledku výše nastíněného charakteru správní činnosti je potřeba konstruovat odpovědnostní režim v oblasti výkonu veřejné moci odlišně od režimu občanskoprávní odpovědnosti za škodu. V podmínkách výkonu veřejné moci je totiž klasické schéma „protiprávnost – škoda – příčinná souvislost“ příliš zjednodušující a vedlo by při absenci dalších podmínek k přílišné odpovědnosti státu. Je zde sice možnost na okruhy problémů zmíněné v předchozím odstavci reagovat skrze interpretaci pojmu škoda či příčinná souvislost¹⁵⁰, avšak takový přístup považuji za nedostačující. Zákonná úprava by měla rozlišovat alespoň mezi základními formami činnosti při výkonu veřejné moci a odpovědnostní režimy upravovat pro tyto základní formy činnosti odlišně.

V této práci jsem se pokusil dvě takové konstrukce, odpovědnostní režim dle OdpŠk a odpovědnost za škodu v důsledku porušení práva EU v judikatuře

¹⁵⁰ K tomuto jevu v současné judikatuře dochází, když výklad těchto pojmů je při posuzování odpovědnosti dle OdpŠk posuzován s určitými odchylkami od výkladu těchto pojmů v souvislosti s odpovědností za škodu dle OZ. Tento přístup, ač pochopitelný, však nemá zákonnou oporu. Na základě § 26 OdpŠk totiž podléhá výklad těchto podmínek odpovědnosti režimu občanského zákoníku. To, že se soudy musely uchýlit k této praxi, považuji za důsledek nedostatečné úpravy v OdpŠk. Nicméně je třeba také dodat, že některé z výše uvedených problémů, zejména ohledně šíře možných dopadů protiprávního jednání, se v určité období vyskytují i v případech obecné občanskoprávní odpovědnosti za škodu a je v nich tedy možno postupovat obdobně.

Soudního dvora, rozebrat. A to zejména s ohledem na to, jak tyto režimy reagují na okruhy problémů zmíněné v předchozích odstavcích.

V rámci prvního z nich jsou případy pochybení rozděleny do dvou kategorií, tvořených nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem. Nezákonné rozhodnutí lze dle OdpŠk odškodnit pouze účastníkovi řízení, v němž bylo vydáno. Tato kategorie tedy slouží k nápravě těch pochybení, při nichž je souvislost činnosti orgánu veřejné moci s postavením poškozeného velmi přímočará. Protiprávnost musí být autoritativně konstatována jiným orgánem a role soudu je tak pouze v posouzení výše škody a existence příčinné souvislosti. Zbytkovou kategorií je pak nesprávný úřední postup. Tento relativně široký neurčitý právní pojem, který není v OdpŠk pozitivně definován, je však soudní praxí vykládán spíše restriktivně. Posouzení správnosti úředního postupu je totiž záležitostí civilního soudu rozhodujícího o náhradě škody, nikoli pro danou problematiku povolanějšího soudu správního, a tak je zdrženlivý přístup k vymezení pojmu nesprávný úřední postup vcelku pochopitelný. Typicky tak jsou z titulu nesprávného úředního postupu odškodňovány především průtahy v řízení, kdy k posouzení, zda orgán pochybil, není zpravidla nutná detailní znalost práva z oblasti činnosti orgánu.

Druhý z těchto režimů, vytvořený judikaturou Soudního dvora, vychází z klasických podmínek odpovědnosti v podobě protiprávnosti, škody a příčinné souvislosti, avšak přidává podmínky další. Porušená právní norma musí přiznávat práva přímo jednotlivci a porušení práva musí být dostatečně závažné, aby se poškozený mohl úspěšně domáhat náhrady škody. Tyto dodatečné podmínky jsou především reakcí na sui generis povahu unijního práva, jehož adresáty mohou být jak státy tak jednotlivci. Zajímavé je ovšem také sledovat, jak lze skrze tyto podmínky korigovat odpovědnost státu s ohledem na charakter jednání, ke kterému při výkonu veřejné moci dochází.

Soudní dvůr pro účely odpovědnosti za porušení práva EU vychází ohledně vnímání členského státu ze zásad mezinárodního práva veřejného a nahlíží tak na stát jako na jednotku, jíž je přičitatelné jednání kteréhokoli jejího orgánu. Z tohoto důvodu se v judikatuře Soudního dvora přistupuje

k odpovědnosti jednotlivých složek moci ve státě v zásadě jednotně, když předpoklady pro vznik práva na náhradu škody jsou pro jednotlivé složky moci stejné. V poslední době pak dochází k odklonu od tohoto přístupu v reakci na obtíže, které na úrovni členských států při snaze o respektování judikatury Soudního dvora nastávají.

3.4 Možný obrat ve vývoji judikatury českých soudů

V posledních letech se odehrává mezi Nejvyšším soudem a Ústavním soudem jakýsi boj ohledně interpretace pojmu nesprávný úřední postup v ustanovení § 13 OdpŠk. Zatímco Ústavní soud se snaží prosadit širší výklad tohoto pojmu, který by umožnil domoci se náhrady škody typu “Francovich“ v rámci nesprávného úředního postupu, a tedy v rámci OdpŠk, Nejvyšší soud v činnosti zákonodárce úřední postup neshledává. V nedávné době pak došlo k vydání dalšího zásadního rozhodnutí z této oblasti, a to v podobě rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 09.02.2011, sp.zn. IV ÚS 1521/2010. Tento nález se kromě výkladu pojmu nesprávný úřední postup zabývá také vztahem odpovědnosti za porušení práva EU v judikatuře Soudního dvora a odpovědností za škodu dle OdpŠk. Uvedu zde proto vybrané úryvky z nálezu, neboť by se v jeho důsledku mohl brzy změnit přístup Nejvyššího soudu k případům tvrzeného porušení unijního práva.

Klíčovou v celé kauze byla okolnost, zda měly soudy rozhodující o náhradě škody dle OdpŠk položit předběžnou otázku ohledně výkladu směrnice, když nárok poškozené se opíral o tvrzení, že škoda jí vznikla v důsledku nesprávné implementace dané směrnice.

Stěžovatelka však tomuto odůvodnění Nejvyššího soudu, jež platí i pro její spor, vytýká několik pochybení. (1) Přestože totiž soud konstatuje samostatnost nároku z neprovedení směrnice oproti nároku z nesprávného úředního postupu,

nepotřebnost řešení výkladu směrnice je odůvodněna právě zamítnutím nároku z nesprávného úředního postupu. (2) Stěžovatelka přitom ale podle svého tvrzení založila žalovaný nárok jak na tvrzení nesprávného úředního postupu, tak alternativně na tvrzeních o porušení komunitárního práva včetně tvrzení o nastoupení ostatních předpokladů pro vznik práva na náhradu škody z tohoto alternativního titulu - otázka porušení komunitárního práva je totiž zcela zásadní pro posouzení předpokladů pro vznik odpovědnosti státu z tohoto titulu.

Tyto výhrady uplatňované proti rozsudku, na který odkazuje stížností napadené usnesení Nejvyššího soudu, platí tím spíše i pro stížností napadené usnesení. Stěžovatelka zejména zdůrazňuje, že absence odůvodnění k nepoložení předběžné otázky představuje ze strany Nejvyššího soudu svévoli vedoucí k porušení jejího práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 2 Listiny (srov. např. nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, doposud nepublikováno, dostupné online na <http://nalus.usoud.cz>)

Nejvyšší soud přitom vyřídil námitky stěžovatelky ohledně nesprávného právního posouzení odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením komunitárního práva, obsažené v jejím dovolání, pouhým konstatováním, že zodpovězení otázky, jaké povinnosti má stát podle směrnice Rady č. 80/155/EHS, je pro posouzení věci nevýznamné, a to i přesto, že stěžovatelka jasně namítala, že ze směrnice Rady č. 80/155/EHS státu vyplývá dostatečně určitá povinnost, že tato směrnice není provedena řádně a že v příčinné souvislosti s tím vznikla stěžovatelce škoda. Opomenutí celého nároku stěžovatelky na základě paušalizujícího tvrzení o nadbytečnosti výkladu komunitární směrnice, který je přitom potřebný pro posouzení, zda právo na náhradu škody typu "Francovich" [srov. rozhodnutí ESD ve spojených věcech Francovich a Bonifaci v. Italský stát (C 6 a 9/90) - dále jen "Francovich"] vůbec vzniklo, nelze považovat než za odmítnutí spravedlnosti.

V této souvislosti je zajímavé, že Nejvyšší soud sice oddělil odpovědnostní režim dle OdpŠk od odpovědnosti státu za porušení práva EU,

avšak již se nezabývá tím, jak se může poškozený náhrady škody způsobené takovým porušením domoci. Ústavní soud k tomu v předmětném nálezu uvádí:

Otázkou vztahu komunitárního práva a odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. se Nejvyšší soud zabýval např. v rozhodnutí ze dne 26. 9. 2007 sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, ze kterého vyplývá, že případy odpovědnosti státu za porušení norem komunitárního práva jsou postaveny na jiném skutkovém i právním základě než případy vzniku odpovědnosti státu za majetkovou újmu jednotlivce podle zákona č. 82/1998 Sb. Odpovědnost státu za porušení komunitárního práva (nejčastěji jako důsledek vadně či nevhodně implementované směrnice do národního právního řádu) není totožná s odpovědností státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. (srov. též rozsudek NS ČR ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, pod č. 7, roč. 2008)

...

Za této situace, kdy je Česká republika demokratickým právním státem, dodržujícím závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy), nemůže na plnění závazků plynoucích z mezinárodního (tzn. i evropského) práva rezignovat jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazků, k nimž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje.

Bude proto zajímavé sledovat, jak se v budoucnu Nejvyšší soud k problematice odpovědnosti za porušení unijního práva postaví. Domnívám se, že pokud nedojde k legislativní změně, bude soud nucen zavést do své aplikační praxe nový odpovědnostní režim, odlišný od režimu dle OdpŠk, k jehož aplikaci bude docházet pouze v případě porušení práva EU. Takový výsledek však nelze považovat za ideální, neboť zavedení odlišného režimu odpovědnosti za škodu pro právo „čistě vnitrostátní“ a právo „unijní“ nelze než považovat za další nabourání snahy o jednotu práva a přehlednou hierarchizaci norem. Vytvoření odlišného režimu odpovědnosti za porušení práva EU je podle mne vhodné pouze

tam, kde je nutné reagovat na jeho specifickou povahu. Nebránil bych se proto například zavedení zvláštní úpravy odpovědnosti za nesprávnou implementaci unijních směrnic (s obdobou směrnic se v systematické domácích pramenů práva totiž nesetkáme).

3.5 Procesní aspekt problematiky

Z procesního hlediska mě napadají v zásadě dvě koncepce, jak k odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci přistupovat. Pro názornost se omezím na moc výkonnou. První koncepce vychází z myšlenky, že odpovědnostní vztah je vztahem soukromoprávním a rozhodování o něm tak náleží soudům civilním, zatímco obrana proti nezákonným zásahům veřejné moci náleží zejména správnímu a ústavnímu soudnictví. Při této koncepci je třeba dbát na to, aby úprava odpovědnosti za škodu důsledně navazovala na jednotlivá řízení a instituty správního a ústavního soudnictví¹⁵¹. Zejména je potřeba umožnit soudní konstatování nezákonnosti aktu aplikace práva tam, kde jeho soudní zrušení již není možné. Bez autoritativního konstatování nezákonnosti příslušným orgánem je totiž poškozený při dané konstrukci nechán bez možnosti žalovat na náhradu škody.

Dle druhé koncepce je pak soudům, jež jsou způsobilé rozhodovat o pochybení při výkonu veřejné moci, zároveň udělena pravomoc rozhodovat o náhradě škody tímto pochybením vzniklé. V našich podmínkách by tato koncepce znamenala možnost přiznat náhradu škody ve správním nebo ústavním soudnictví a vedla by ke zmenšení počtu soudních řízení, jež musí poškozený absolvovat.

¹⁵¹ A nestalo se tak například, aby okolnost, že správní soud z důvodu ochrany práv třetích osob nabytých v dobré víře nezruší nezákonné rozhodnutí, vedla k nepřiznání nároku na náhradu škody pro nesplnění podmínky § 8 odst. 1 OdpŠk.

První z uvedených koncepcí odpovídá v současnosti úprava náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Úprava náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem však plně nezapadá ani do jedné z nich, neboť zde civilní soudy, rozhodující o náhradě škody, zároveň posuzují, zda došlo při výkonu veřejné moci k pochybení, tedy zda předmětný úřední postup byl nesprávný.

Závěr

Problematika odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci si zajisté zaslouží pozornost, neboť se nejedná pouze o okrajovou část správního práva, jak by se na první pohled mohlo zdát. Otázky spojené s nalézáním předpokladů pro vznik nároku na náhradu škody narážejí na samu podstatu výkonu veřejné moci. V rámci hledání odpovědí na tyto otázky je třeba zaměřit se na to, jakými mechanismy zasahují orgány veřejné moci do sféry jednotlivce, jaké právní požadavky jsou na orgány kladeny a které prostředky slouží jednotlivci k nápravě případných pochybení.

Klíčovým předpisem dané oblasti je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Zaměřil jsem se proto v práci na to, jaké odpovědi na výše položené otázky lze najít rozбором podmínek odpovědnosti, se kterými pracuje.

Po vstupu České republiky do Evropské unie a s tím souvisejícím začleněním *acquis communautaire* do našeho právního řádu je třeba se zabývat i režimem odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, který je v souvislosti s porušením práva EU budován judikaturou Soudního dvora. Tento režim, respektive, chcete-li, soubor principů, se v souvislosti s porušením unijního práva již v současné judikatuře zmiňuje, avšak jeho vztah k vnitrostátní úpravě je předmětem diskuzí a není příliš zakotven. Pokusil jsem se proto také nastínit možný vývoj v dané oblasti.

Hlavním cílem práce je demonstrovat, proč úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci vyžaduje jiný přístup než úprava odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku. Rozebral jsem odpovědnostní prvky dvou odpovědnostních režimů se zaměřením na to, jak se povaha primárního vztahu, typicky odlišná od povahy vztahu soukromoprávního, promítá do podmínek odpovědnosti za škodu v těchto režimech.

Seznam použité literatury

Knižní publikace a časopisecké články

- Bahýlová, Filip, Molek, Podhrázký, Suchánek, Šimíček, Vyhnánek.: Ústava ČR. Komentář, Linde, 2010.
- Bobek, Bříza, Komárek.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, C.H.Beck, 2011.
- Boguszak, Čapek, Gerloch.: Teorie práva, 2. vydání, ASPI, 2004.
- Changes of Judicial Culture and Decision Making in Different Branches of Law, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2007.
- Eliáš, Bejček, Hajn, Ježek a kol.: Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo., C.H.Beck, 5. vydání;
- Gerloch, A.: Teorie práva, 5. vydání, nakl. Aleš Čeněk, 2009.
- Gerloch, Tomášek a kol.: Nové jevy v právu na počátku 21. století. II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva, Karolinum, 2010.
- Hendrych, D a kol.: Správní právo, 7.vydání, C.H.Beck, 2009.
- Jelínek, J a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část, Leges, 2009
- Kmec, J.: K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. Právní zpravodaj, 2006.
- Knappová, Švestka, Dvořák a kol.: Občanské právo hmotné. Část 1, 4. vydání, ASPI, 2005.
- Knappová, Švestka, Dvořák a kol.: Občanské právo hmotné. Část 2, 4. vydání, ASPI – Wolters Kluwer, 2005.
- Knappová, M.: Povinnost a odpovědnost v občanském právu, Eurolex Bohemia, 2003.
- Macur, J.: Odpovědnost a zavinění v občanském právu. Brno, UJEP, 1980.
- Matějka, J.: Náhrada škody způsobené veřejným zaměstnancem podle návrhu nového občanského zákoníka, Právník, 1926, Sešit X, s. 305.

- Ondruš, R.: Přehled judikatury.: Odpovědnost státu za nesprávný výkon veřejné moci, ASPI, 2004
- Pokorný, Hochman.: Odpovědnost za škodu, 3. vydání, Linde, 2008.
- Pavlíček, V a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Část 1., 2. vydání, Linde Praha, 2008
- Roubíček, M.: Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí, diplomová práce, Masarykova univerzita v Brně, 2008.
- Sládeček, V.: Obecné správní právo, 2. vydání, ASPI – Wolters Kluwer, 2009.
- Tichý, Arnold, Svoboda, Zemánek, Král .: Evropské právo, 3. vydání, C.H.Beck, 2006.
- Valečková, P.: Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES a důsledky pro Českou republiku v souvislosti s odpovědností za legislativní činnost, Právní rozhledy, 2003, č. 4, s. 185-187.
- Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář, 2. vydání, C.H.Beck, 2007.

Internetové zdroje

- Bobek, M.: „Kdo má větší razítko? O vázanosti právním názorem a sporech českých knížat“, 26.02.2011, <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/kdo-ma-vetsi-razitko-o-vazanosti.html>
- Kühn, Z.: „Intertemporální dopady zrušení zákona Ústavním soudem“, 09.02.2011, <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/intertemporalni-dopady-zruseni-zakona.html>

Abstrakt

V předkládané práci studuji koncept odpovědnosti státu za pochybení při výkonu státní moci. Snažím se především ukázat, proč je vhodné tento druh odpovědnosti konstruovat odlišně od odpovědnosti za škodu známé z práva občanského. Zabýváme-li se případy, kdy dochází k výkonu veřejné moci, je právní vztah mezi jednotlivcem a státem svou povahou odlišný od vztahů občanskoprávních. Proto je nutné podmínit vznik odpovědnosti za škodu, která jednotlivcům v takovém vztahu vzniká, splněním specifických kritérií.

V první části analyzuji funkci odpovědnosti státu za škodu. Ukazuji, že institut má pozitivní vliv na orgány veřejné moci v tom smyslu, že je nutí chovat se v souladu s právem. Zároveň ovšem není možné tento efekt přeceňovat.

V další části rozebírám základní prvky odpovědnosti. Pracuji jak s právem domácím, tak s principy formulovanými judikaturou Soudního dvora EU. Oba systémy odpovědnosti za škodu porovnávám se zaměřením na to, jak reagují na specifika vztahu mezi státem a jednotlivcem.

V závěrečné části práce rozdělují veřejnou moc do jednotlivých složek. Na příkladech ukazuji, s jakým druhem újmy se jednatel může při kontaktu s mocí výkonnou, zákonodárnou a soudní setkat. Snažím se ukázat, že pojem škoda je v některých případech nutno vykládat opatrně. Pozornost také věnuji snaze domácí judikatury pracovat s principy formulovanými unijní judikaturou a možný vývoj v dané oblasti.

Abstract

In the presented work I study the concept of liability of the State for misconduct in the exercise of state powers. The main aim is to show why this concept needs to be different from the one we know from civil law. The legal relationship between the State and an individual is a relationship that differs from the one we know from civil law, given that it is related to the exercise of power. Therefore we have to construct specific legal conditions in order to find the State liable for damages that an individual may suffer in such a relationship.

In the first part I question the main function of the State's liability for damages. I show that it has good influence on the administrative bodies in the way that it forces them to follow the law. On the other hand this influence must not be overestimated.

In the next part I study the basic elements and conditions of liability. I work with the domestic law as well as with the liability principles formed by the judicial decisions of the EU Court of Justice. I compare both these systems of liability for damages with regard to how they respond to the specific features of the relationship between a State and an individual.

Final part of this work tries to explain why different branches of state power should be treated differently. I show on examples what kind of damage an individual may suffer while in legal contact with the legislative, judicial and executive power. I try to point out that legal definition of damage must be adjusted in such cases. Attention is also paid to the recent judicature regarding the domestic attempts to deal with the decisions of the EU Court of Justice and to the possible development in this area.