

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

RIGORÓZNÍ PRÁCE

**Odpovědnost státu za škodu způsobenou
rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem**

State liability for damage incurred due to the decision
or incorrect official procedure

Konzultant: prof. JUDr. Jan Dvořák, CSc.

Zpracovatel: Mgr. Eva Šimáková

duben 2011

Čestné prohlášení:

„Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci na téma: „Odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem“ zpracovala sama a uvedla jsem všechny použité prameny. Tuto rigorózní práci jsem nevyužila k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Praze, dne 3. dubna 2011

.....
Mgr. Eva Šimáková

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala prof. JUDr. Janu Dvořákovi, CSc. za odborné vedené mé rigorózní práce, vstřícnost, a cenné, inspirativní rady a podněty.

Abstrakt

Česky

Rigorózní práce se zabývá právním institutem odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem jako jedním ze zvláštních případů občanskoprávní odpovědnosti za škodu. Hodnotí právní úpravu *de lege lata* v oblasti českého vnitrostátního práva, a to jednak hmotněprávní zakotvení podmínek vzniku odpovědnosti státu za škodu, jednak procesní úpravu podmínek řízení o náhradu škody. Nabízí také evropský pohled na institut odpovědnosti členských států Evropské unie za škodu způsobenou porušením práva ES a judikaturu Evropského soudního dvora. Zajímavým prvkem rigorózní práce je případová studie na téma odpovědnosti státu za škodu způsobenou nečinností zákonodárce, která ukazuje praktické možnosti aplikace právní úpravy na konkrétním případě v oblasti nájemního bydlení v ČR. V závěru rigorózní práce jsou předloženy úvahy a návrhy *de lege ferenda*.

English

Thesis is interested in a legal institution of state liability for damage incurred due to the decision or incorrect official procedure as one of the particular case of a civil liability. It evaluates its legal forms on the one hand and specifics of proceedings concerning compensation for damage on the other, *de lege lata* in the area of the Czech national law. The thesis offers an European sight of the institute of liability for damage of EU member states too and introduces the fundamental rulings of European Court of Justice. An interesting component of the thesis is a case study in state liability for damage incurred due to incorrect official procedure of legislator in the area of Czech residential rent rates. At the end of the thesis several reflections of potential changes of legislation *de lege ferenda* are presented.

1. Obsah

1. Obsah	5
2. Seznam použitých zkratk	7
3. Úvod.....	10
4. Pojem odpovědnosti v občanském právu	14
5. Odpovědnost za škodu.....	16
5.1 Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu	19
5.2. Subjekty odpovědnosti za škodu	26
6. Obecná odpovědnost za škodu a případy zvláštní odpovědnosti.....	31
6.1. Obecná odpovědnost za škodu	31
6.2. Případy zvláštní odpovědnosti za škodu	32
6.3. Další případy zvláštní odpovědnosti za škodu	36
7. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.....	41
7.1. Vývoj právní úpravy	43
8. Odpovědnost státu za škodu dle vybraných ustanovení OdpŠ.....	49
8.1. Nositelé odpovědnosti.....	49
8.2. Formy odpovědnosti.....	53
8.3. Podmínky vzniku odpovědnosti za škodu	63
8.4. Uplatnění nároku na náhradu škody	64
8.5. Způsob a rozsah náhrady škody	71
8.6. Promlčení nároku na náhradu škody	75
9. Odpovědnost členských států Evropské unie za škodu	79
9.1. Právní základy odpovědnosti	79
9.2. Prvky odpovědnosti	84
9.3. Odpovědnost za porušení práva ES v aplikační praxi soudů.....	89
9.4. Odpovědnost za porušení práva ES v ČR	91
10. Případová studie.....	99
10.1. Historie vzniku regulovaných nájmu v ČR.....	99
10.2. Právní předpisy regulující nájmy v právním řádu ČR.....	101
10.3. Významné nálezy Ústavního soudu.....	106

10.4. Stížnost u ESLP a pilotní rozsudek ve věci Hutten-Czapska.....	112
10.5. Závěry případové studie	118
11. Zhodnocení platné právní úpravy a úvaha de lege ferenda	120
12. Závěr	124
13. Resumé.....	127
14. Seznam použité literatury	130
15. Klíčová slova	139

2. Seznam použitých zkratk

- **DCFR** – Návrh společného referenčního rámce
- **ES** – Evropské společenství
- **ESD** – Evropský soudní dvůr
- **ESLP** – Evropský soud pro lidská práva
- **EŘ** – zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění p. p.
- **EU** – Evropská unie
- **Hutten-Czapska** – rozsudek ESLP ze dne 22. 2. 2005 ve věci stížnosti Marie Hutten-Czapska vs. Polsko
- **LZPS** – Listina základních práv a svobod
- **NotŘ** – zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění p. p.
- **NS** – Nejvyšší soud České republiky
- **ObčZ** – zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění p. p.
- **OdpŠ** – 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 p. p.
- **OdpV** – zákon č. 59/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku, ve znění p. p.
- **OSŘ** – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění p. p.
- **PETL** – Principy evropského deliktního práva
- **Rozsudek Brasserie** – rozsudek ESD ze dne 5. 3. 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 Brasserie du Pêcheur SA vs. Bundesrepublik Deutschland a The Queen vs. Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd a další

- **Rozsudek Francovich** – rozsudek ESD ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 A. Francovich vs. Italská republika a D. Bonifaci a další vs. Italská republika
- **Rozsudek Köbler** – rozsudek ESD ze dne 30. 9. 2003 ve věci C-224/01 Gerhard Köbler vs. Republik Österreich
- **Rozsudek Simmenthal** – rozsudek ESD ze dne 9. 3. 1978 ve věci 106/77 Simmenthal SpA vs. Amministrazione delle Finanze dello Stato
- **SES** – Smlouva o založení Evropského společenství
- **SoudPopl** – zákon č. 549/191 Sb., o soudních poplatcích, ve znění p. p.
- **SŘS** – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění p. p.
- **stanovisko** – stanovisko Ústavního soudu Pl. ÚS – st 27/09 ze dne 28. 4. 2009
- **trestní řád** – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění p. p.
- **TrZ** – zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění p. p.
- **Úmluva** – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950
- **ÚS** – Ústavní soud České republiky
- **ÚSC** – územní samosprávné celky (obce, kraje)
- **Ústava** – Ústava České republiky
- **vyhláška** – vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění p. p.
- **Výměr 1/2002** – výměr MF č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami
- **Výměr 6/2002** – výměr MF č. 06/2002, kterým se stanoví maximální nájemné z bytu, maximální ceny služeb poskytovaných s užíváním bytu a pravidla pro věcně usměrňované nájemné v bytě a mění výměr MF č. 01/2002
- **zákon č. 58/1969 Sb.** – zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, ve znění p. p.

- **zákon č. 160/2006 Sb.** – zákon č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění p. p., zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění p. p., a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění p. p.
- **zákon č. 107/2006 Sb.** – zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění p. p.
- **zákon o cenách** – zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění p. p.

3. Úvod

Odpovědnost je jedním z nejuniverzálnějších institutů, které v právním světě existují. Ba dokonce význam odpovědnosti právní rovinu výrazně přesahuje, neboť myšlenka odpovědnosti úzce souvisí i s obecnou představou o spravedlivém uspořádání společnosti. Již od dob římského práva učenci hledají příčiny, proč odpovědnost zaujímá tak výsadní postavení. Jako jednu ze zásadních příčin můžeme konstatovat skutečnost, že institut odpovědnosti je schopen odstranit (či přinejmenším zmírnit) společenské a hospodářské důsledky porušení práva; současně vytváří tlak, aby k takovým porušením dále nedocházelo.

Jako téma rigorózní práce jsem zvolila jeden ze zvláštních případů občanskoprávní odpovědnosti, jež je výrazně specifický svým subjektem, kterým je přímo *stát*. Stát jako suverén disponující mocí vládnout, soudit a vytvářet zákony společnosti, v odpovědnostním vztahu tuto svou mocenskou pozici ztrácí a stává jedním z jeho účastníků, který je druhému účastníku odpovědný ze svého jednání.

V právním státě nelze přijmout za své tvrzení, že by nebylo možné dovolat se odpovědnosti státu za jeho jednání vůči podřízeným subjektům, ačkoli se samozřejmě správnost a zákonnost takového jednání presumuje.

Cílem rigorózní práce je institut odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem uchopit komplexně a představit jednak hmotněprávní úpravu obsaženou v OdpŠ, jednak procesněprávní specifika řízení o náhradu škody. Sama rigorózní práce je rozdělena do *osmi částí*, v jejichž rámci jednotlivé kapitoly a podkapitoly budou plynule provádět zvoleným tématem a jeho zajímavostmi.

Pro lepší přehlednost textu *část druhá* obsahuje abecedně řazený seznam nejvíce používaných zkratk.

Záměrem rigorózní práce je představit institut odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem jako jeden ze zvláštních případů občanskoprávní odpovědnosti za škodu. Proto se

v jednotlivých kapitolách úvodních částí rigorózní práce, zejména *části čtvrté a páté*, budu zabývat definicemi pojmů *odpovědnost* a *odpovědnost za škodu* dle občanského práva.

Dvě kapitoly v rámci páté části rigorózní práce představí jednak jednotlivé základní předpoklady občanskoprávní odpovědnosti za škodu, jednak subjekty odpovědnostních vztahů, mezi které patří právě i *stát*. Zde se pokusím nastínit určité zvláštnosti již v samotném pojetí státu jako subjektu občanskoprávních vztahů, které není mezi právními teoretiky jednotné a vzbuzuje různé právní názory.

Významným prvkem *části šesté* již bude výčet a konkrétní specifika jednotlivých tzv. *zvláštních případů odpovědnosti za škodu* dle občanského práva, jedním z nichž je právě odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a právní úprava zakotvená v OdpŠ.

Po seznámení se se základními pojmy a definicemi v oblasti občanskoprávní odpovědnosti za škodu rigorózní práce plynule přejde do svých stěžejních částí týkajících se odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Část sedmá* představí krátký historický exkurz do předchozích kodifikací, na který navážu konkrétními důvody přijetí OdpŠ.

V jedné z podkapitol části sedmé se budu zabývat taktéž zásadními novelami OdpŠ.

V *části osmé* se již zaměřím na jednotlivé prvky právní odpovědnosti státu za škodu, a to na nositele odpovědnosti, formy odpovědnosti, podmínky vzniku odpovědnosti státu za škodu. Také zhodnotím průběh řízení o nároku na náhradu škody, způsob a rozsah náhrady škody a určitá specifika institutu promlčení.

Text rigorózní práce budu doplňovat také zajímavými judikáty Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, které buď měly zásadní význam pro právní úpravu obsaženou v OdpŠ, či jimi byly toliko konkretizovány základní pojmy odpovědnosti státu za škodu (např. obecný pojem *nesprávný úřední postup*).

V rigorózní práci taktéž reflektuji změnu právního postavení České republiky na poli mezinárodního práva v souvislosti s přistoupením ČR k Evropské unii

v roce 2004. Česká republika se stala jedním z členských států EU a je odpovědná nejen za porušení vnitrostátního práva, ale taktéž za porušení práva ES. V *části deváté* tak mimo jiné nastíním obecné principy odpovědnosti členských států Evropské unie za škodu a představím zásadní rozsudky Evropského soudního dvora, kterými byly určeny základní prvky této odpovědnosti.

Poměrně rozsáhlou částí rigorózní práce je *část desátá*, která si bere za cíl na konkrétním příkladě ukázat možnosti aplikace právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem obsažené v OdpŠ. Jako příklad použiji jedno z dlouholetých a jistě stále aktuálních témat z oblasti nájmu bytů v ČR, a to možnost pronajímatelů bytů zvyšovat nájemné v bytech s tzv. regulovaným nájemným. Pro utvoření uceleného dojmu alespoň v základních rysech nastíním historii vzniku regulovaných nájmu v ČR. Pak se budu zabývat jednotlivými právními předpisy regulujícími nájmy, jejich existencí v českém právním řádu a určitým skrytým bojem mezi zákonodárcem a Ústavním soudem v této oblasti. Klíčovým momentem části desáté pak bude rozbor žalob pronajímatelů proti státu z titulu odpovědnosti státu za škodu způsobenou nečinností zákonodárce a judikatura Ústavního soudu. Na závěr případové studie jako zajímavost uvedu srovnání s právní úpravou Polska, které se taktéž vypořádává s regulovaným nájemným jako jedním z pozůstatků totalitního režimu. V rámci této komparace uvedu také pilotní rozsudek ESLP ve věci polské stěžovatelky Marie Hutten-Czapské, když i spory českých pronajímatelů bytů vyvrcholily hromadnou stížností k ESLP, a na základě poznatků se pokusím vytyčit směr budoucího zásadního evropského rozhodnutí pro Českou republiku.

Část desátá samozřejmě bude reagovat na měnící se právní stav v oblasti regulovaných nájmu v roce 2011, když k 31.12.2010 téměř ve všech českých regionech regulace nájemného skončila.

V rámci poslední, *jedenácté části* rigorózní práce se pokusím vyzdvihnout konkrétní teze, otázky a úvahy o platné právní úpravě institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

v českém právním řádu a nabídnu několik úvah de lege ferenda k možné změně OdpŠ.

Pro své úvahy v rigorózní práci taktéž využiji poznatky a závěry zahraničních autorů.

Obohacujícími prvky této práce jsou jednak několikrát prováděné srovnání platné právní úpravy odpovědnosti za škodu obsažené v ObčZ a navrhovaných změn v připravovaném novém ObčZ (obsažené v úvodních částech práce), jednak závěrečná desátá část a zajímavá případová studie, která teoretické poznatky o institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem aplikuje na konkrétní případ.

Tato rigorózní práce reaguje na právní stav k 31.3.2011.

4. Pojem odpovědnosti v občanském právu

Odpovědnost je sekundární právní povinnost, která vzniká jako důsledek porušení primární právní povinnosti. V případě této definice (ke které se přiklání i autorka) hovoříme o tzv. sekundární odpovědnostní koncepci (tzn., pokud někdo nesplní ukládanou povinnost, vzniká jeho odpovědnost, že povinnost nesplnil). Oproti této koncepci stojí tzv. aktivní, perspektivní odpovědnostní koncepce, jež nečiní rozdíl mezi pojmy *odpovědnost* a *povinnost*. Dle této koncepce *je odpovědnost přímou součástí každé právní povinnosti* (pokud je někdo povinen něco splnit, je zároveň odpovědný, že danou povinnost splní).¹

Dle prvně uvedené odpovědnostní koncepce občanskoprávní odpovědnost vzniká tehdy, byla-li porušena určitá občanskoprávní povinnost. Ve vztahu těchto dvou institutů tedy lze hovořit o primární právní povinnosti, jež byla porušena a jejímž důsledkem je vznik sekundární právní povinnosti, tj. občanskoprávní odpovědnosti (nejprve musí existovat povinnost a pak teprve může vzniknout odpovědnost). Tato sekundární právní povinnost znamená v podstatě sankci pro porušitele primární právní povinnosti s určitými nepříznivými právními následky v jeho sféře majetkové či osobní, a to právě v závislosti na povaze porušené primární povinnosti.

V každém právním odvětví, a stejně tak v právu občanském, je kladen důraz na předcházení jakémukoli ohrožení právních povinností. Základní právní úpravu právě občanskoprávní prevence obsahuje zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObčZ“). Vychází se přitom z obecně uznávané myšlenky, že z individuálního i společenského hlediska je

¹ Zde je na místě uvést, že připravovaný nový ObčZ opouští pojetí odpovědnosti jako hrozby sankcí za porušení primární právní povinnosti. Naopak se přiklání k aktivní odpovědnostní koncepci a tedy pojetí odpovědnosti jako přímé součásti právní povinnosti. Člověk odpovídá za své jednání v plném rozsahu, a odpovídá tedy především za to, že se chová řádně, po právu a za splnění povinnosti.

Vzhledem k tomuto pojetí se v návrhu zákona slovo *odpovědnost* používá jen velmi zřídka a text používá téměř výlučně termín *povinnost*.

vždy lepší a jednodušší škodám předcházet než je následně často složitým způsobem nahrazovat.²

² *Dvořák, J., Švestka, J. a kol.* Občanské právo hmotné, Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 365

5. Odpovědnost za škodu

Odpovědnost za škodu je jedním z druhů občanskoprávní odpovědnosti.³ Obecnou právní úpravu odpovědnosti za škodu obsahuje ObčZ, a to v části šesté, hlavně první a druhé.

Občanskoprávní úprava odpovědnosti za škodu jednak poskytuje ochranu právních vztahů, které již byly porušeny, jednak zakotvuje obecnou povinnost subjektů občanskoprávních vztahů předcházet vzniku škody. Jelikož samotné prevenční působení k důsledné ochraně právních vztahů nepostačuje, musí právní úprava poskytovat poškozeným dostatečnou právní ochranu a plnit funkci reparační, která škůdce donutí co nejrychleji a nejúplněji nahradit škodu. *Princip náhrady škody a princip prevence* patří k vedoucím zásadám občanského práva a působí ve vztahu k fyzickým osobám i osobám právnickým.⁴

Zmíněné základní principy občanského práva (a nejen principy systému občanskoprávní odpovědnosti) nejsou specifikem českého právního řádu, resp vnitrostátního práva jako takového. V souvislosti s rozvojem komunitárního práva a rozšiřujícím se vlivem Evropské unie se (od roku 2001) v soukromoprávní oblasti začala projevovat snaha k harmonizaci a sjednocení určitých základních zásad soukromého práva (které mají nadnárodní charakter, neboť jsou imanentní zásadám právního státu) a otevření cesty k „evropskému smluvnímu právu“. V důsledku rozvoje základních svobod⁵ jednotného vnitřního trhu EU se začala objevovat potřeba sjednocovat také úpravu základních otázek deliktů občanskoprávní odpovědnosti. V rámci ES se tak objevily dva reprezentativní doktrinární projekty o deliktním právu – jednak *Principy evropského deliktního práva*⁶, jednak sjednocení principů mimozávazkové

³ Občanské právo dále rozlišuje odpovědnost za vady a odpovědnost za prodlení.

⁴ srov. ust. § 3 odst. 2 a ust. § 415 ObčZ

⁵ čtyři základní svobody – volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a osob

⁶ orig. Principles of European Tort Law – zkratka PETL (dále jen „PETL“), projekt skupiny evropského deliktního práva – orig. European Group on Tort Law

občanskoprávní odpovědnosti, které se staly součástí *Návrhu společného referenčního rámce*⁷ evropského soukromého práva.

Smyslem obou těchto projektů je snaha vytvořit pro oblast komunitárního práva určité sjednocující zásady, které by měly jak ovlivňovat vlastní komunitární zákonodárství, tak inspirovat jednotlivé členské státy při tvorbě národních legislativ a pomáhat tak jejich sblížení (tzv. europeizaci v oblasti komunitárního deliktivního práva⁸).

Princip prevence je bezpochyby mezinárodním principem a taktéž autorka Harlow uvádí: „...*the prevention of harm as an 'absolute duty' for the state...*“⁹, a tedy zásadu předcházení škodám hodnotí jako neomezenou povinnost státu.

Česká právní úprava občanskoprávní prevence zahrnuje tzv. generální prevenci škod a tzv. zvláštní prevenci škod. Všeobecná (generální) prevence představuje ObčZ uloženou povinnost všech fyzických i právnických osob počínat si při svém jednání natolik bedlivě a pečlivě, aby nedošlo ke škodě a v případě, že k ní již došlo, aby působením škodného subjektu byla tato škoda co nejmenší. Princip občanskoprávní prevence zakotvený v ust. § 415 ObčZ stanoví každému povinnost zachovávat vždy takový stupeň pozornosti, který lze po něm vzhledem ke konkrétní časové a místní situaci rozumně požadovat a který je způsobilý zabránit riziku (či alespoň co nejvíce omezit riziko) vzniku škody na životě, zdraví či majetku. Nepočíná-li si někdo v souladu s takto obecně stanovenou právní povinností, chová se protiprávně a postihuje ho za to (za splnění dalších zákonných podmínek) občanskoprávní odpovědnost za škodu.¹⁰

⁷ orig. Draft Common Frame of Reference – zkratka DCFR (dále jen „DCFR“)

DCFR je akademickým návrhem pravidel a definic, který měl být předstupněm vytvoření jednotného evropského zákoníku soukromého práva. Nutno podotknout, že další krok ve směru přijetí jednotného evropského zákoníku zatím učiněn nebyl a zavedení Společného referenčního rámce v oblasti evropského soukromého práva se v dohledné době nejeví jako reálné.

⁸ Švestka, J., Dvořák, J. Občanské právo hmotné 2. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 377

⁹ Harlow, C. State Liability – Tort Law and Beyond, Oxford University Press, 2004, s. 54

¹⁰ srov. Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 1923/2002 ze dne 19. 2. 2004

Tato obecná právní povinnost je v určitých oblastech společenského života konkretizována v příslušných speciálních právních předpisech (např. ve zdravotnictví, sportu, aj.). V případě, že pro konkrétní oblast společenského života tato speciální právní úprava není, uplatní se vždy obecná právní povinnost stanovená v ust. § 415 ObčZ.

Zásada generální prevence v občanskoprávních vztazích se projevuje také samotným vědomím subjektů, že v případě porušení právní povinnosti jim hrozí odpovědnost a sankce. Hrozba vzniku odpovědnosti tedy motivuje osoby k takovému jednání a rozhodování, aby se vzniku škody vyvarovaly.¹¹

Obecná právní úprava odpovědnosti za škodu obsažená v ust. § 417 ObčZ stanoví navíc zvláštní prevenční právní povinnost k odvrácení škody tomu, komu již v konkrétním případě hrozí. Můžeme tedy hovořit o jakési zakročovací prevenční povinnosti. Dle ObčZ ten, komu bezprostředně hrozí škoda, je povinen aktivně zakročit k jejímu odvrácení sám způsobem přiměřeným konkrétnímu ohrožení. Posouzení povinnosti zasáhnout proti hrozící škodě závisí na celé škále složek (druh ohrožení, jeho intenzita, postavení ohroženého subjektu, možnosti ohroženého subjektu k jednání, atd.), jejichž posouzením dojde k (ne)naplnění prevenční povinnosti dle ust. § 417 ObčZ. Splnění zvláštní prevenční povinnosti nemusí vždy znamenat, že jednáním ohroženého subjektu škoda nevznikne. Jsou-li např. naplněny zákonné znaky jednání v nutné obraně či v krajní nouzi podle ust. § 418 ObčZ, neodpovídá ohrožený za škodu způsobenou při odvrácení neoprávněného útoku či přímo hrozícího nebezpečí.

Odpovědnostní závazkový právní vztah je vztahem relativním. Relativní charakter závazkových právních vztahů vyplývá ze skutečnosti, že tyto vznikají mezi dvěma či více konkrétně vymezenými subjekty, jejichž ekonomické zájmy jsou stejného charakteru, avšak opačné polarity. Tento rys závazků neznamena rozpor mezi jeho jednotlivými subjekty, určuje závazkový vztah jednotlivými sobě odpovídajícími právy a povinnostmi stran, jejichž řádným plněním je

¹¹ k tomu srov. i čl. 10:101 PETL a čl. VI-1:102 DCFR

dosaženo požadovaného souladu. Právním důvodem vzniku odpovědnostního vztahu je zásadně porušení určité právní povinnosti a funkcí odpovědnostního závazku je náprava újmy vzniklé porušením práva v majetkové či osobní sféře postiženého subjektu. V některých případech je však povinnost k náhradě škody stanovena i tehdy, kdy jí nepředcházelo protiprávní jednání škůdce.¹² Vznik závazku k náhradě škody předpokládá vedle porušení právní povinnosti (tj. existence protiprávního úkonu) také existenci škody, příčinné souvislosti mezi protiprávním úkonem a škodou a zpravidla i existenci zavinění. ObčZ rozlišuje případy obecné odpovědnosti za škodu a případy zvláštní odpovědnosti za škodu s tím, že způsob a rozsah náhrady škody upravuje pro obě kategorie společně.

5.1 Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu

Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu jsou:

- a) protiprávní úkon
- b) škoda
- c) příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a škodou (kausální nexus)
- d) zpravidla zavinění

Protiprávní úkon, škoda a příčinná souvislost mezi nimi jsou objektivní povahy a jsou tedy nezbytnými předpoklady vzniku občanskoprávní odpovědnosti za škodu. To znamená, že pokud není naplněn jeden z těchto fundamentálních prvků, nelze hovořit o vzniku odpovědnostního závazku. Zavinění je povahy subjektivní – je předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu výhradně v případech, kdy to stanoví zákon.

¹² srov. např. povinnost k náhradě škody způsobené provozní činností, provozem dopravních prostředků, škody vzniklé na věcech vnesených a odložených

5.1.1. Protiprávní úkon

Protiprávní úkon je občanskoprávní skutečností, jejíž podstatou je volní lidské chování.¹³ Tento projev vůle však právo nedovoluje (reprobuje), a proto na něj navazuje určité právní následky, které nastupují nezávisle na vůli subjektu protiprávního úkonu. Může jít o porušení právní povinnosti různého druhu, uložené přímo zákonem či jinými právními předpisy, anebo vyplývající např. ze smlouvy. Není rozhodující, do kterého právního odvětví porušená právní povinnost patřila. Ocitne-li se úkon v rozporu s určitou právní normou jednotně chápaného právního řádu, je dána jeho protiprávnost pro celou oblast právního řádu. Protiprávnost je jednotnou kategorií, se kterou není v rozporu skutečnost, že stejný protiprávní úkon je v odlišných právních odvětvích různě sankcionován.

Protiprávní může být jen lidské chování. Proto tam, kde je ukládána povinnost k náhradě škody nezávisle na lidském chování (např. v důsledku působení události, která má svůj původ v provozu dopravních prostředků) nelze hovořit o protiprávním úkonu jako základu odpovědnosti a povinnost k náhradě škody má pak mimoodpovědnostní charakter.¹⁴ Protiprávním může být jak aktivní chování – *konání*, tak i pasivní chování – *opomenutí*. Opomenutí je však protiprávním úkonem jen tehdy, jde-li o zanedbání takového jednání, k němuž byl subjekt povinen; k zabránění hrozícímu nebezpečí¹⁵. Povinnost jednat může pro odpovědný subjekt vyplývat jak z právního předpisu, úředního aktu, tak ze smlouvy či jiných okolností. Protiprávnost se nepředpokládá a poškozený má povinnost ji ve sporu prokazovat.

Právo však předpokládá i situace, za kterých se o protiprávní jednání nejedná, tzn., právo (jinak zdánlivě protiprávní) jednání dovoluje. V takových případech

¹³ K tomu srov. taktéž poznámku autora Bara, který konstatuje, že jak jednání, tak opomenutí musí být výsledkem *vědomého rozhodnutí* (Bar, v. Ch. The Common European law of Torts, vol. 2, C. H. Beck – München, 2000, s. 196).

¹⁴ Nelze hovořit ani o protiprávnosti chování zvířete či nemůže existovat protiprávní úkon vzniklý působením přírodních sil.

¹⁵ srov. Bar, v. Ch. The Common European law of Torts, vol. 2, C. H. Beck – München, 2000, s. 194

hovoříme o *okolnostech vylučujících protiprávnost*¹⁶ a v případě existence některé z těchto okolností odpovědnost za škodu nevzniká.

Pokud jde o evropské projekty, PETL ani DCFR protiprávní úkon jako samostatný předpoklad vzniku odpovědnosti za škodu výslovně nedefinují; avšak i ony s protiprávností jako součástí mimosmluvní odpovědnosti počítají.¹⁷

5.1.2. Škoda

Dalším nezbytným předpokladem pro vznik odpovědnosti za škodu je, aby ke způsobení škody (škodlivého výsledku) ve smyslu občanského práva na chráněném právním vztahu skutečně došlo.¹⁸ Žádný právní předpis neobsahuje definici pojmu *škoda*. ObčZ termín škoda ve svých ustanoveních užívá, avšak nikde tento pojem nevymezuje.

Škoda je ekonomická kategorie; rozumí se jí majetková újma, kterou lze objektivně vyjádřit penězi.

Ne každá majetková újma je současně škodou ve smyslu občanského práva a tedy předmětem náhrady škody. Jak je uvedeno výše, pouze majetkovou újmu, kterou lze vyčíslit penězi jakožto všeobecným ekvivalentem, lze označit za škodu ve smyslu občanského práva.

V obecném ustanovení ke způsobu a rozsahu náhrady škody (ust. § 442) ObčZ rozlišuje škodu skutečnou (*damnum emergens*) a ušlý zisk (*lucrum cessans*).¹⁹ *Skutečná škoda* představuje zmenšení majetku poškozeného, tj. zničení určité majetkové hodnoty odnětím, poškozením věci, apod. *Ušlý zisk* spočívá v tom, že nedošlo k rozmnožení majetku poškozeného, které by bylo možné očekávat

¹⁶ Okolnostmi vylučujícími protiprávnost jsou: plnění zákonné povinnosti, výkon subjektivního práva, svépomoc, jednání v nutné obraně, jednání v krajní nouzi a svolení poškozeného.

¹⁷ srov. čl. 4:101, čl. 4:102 PETL a čl. VI-2:101 DCFR, dle kterých je protiprávnost formulována zásadně jako porušení požadované úrovně chování, resp. porušení zájmu chráněného zákonem

¹⁸ Švestka J. Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku. Praha: Academia, nakladatelství Československé akademie věd, 1966, s. 85.

¹⁹ srov. ust. § 442 odst. 1 ObčZ

za normálního chodu věcí, tj. že se majetek očekávaným způsobem nezhodnotil.

Skutečná škoda a ušlý zisk jsou rovnocenné formy náhrady škody; existence jedné z nich není podmínkou uplatnění druhé (poškozenému nemusela vzniknout žádná skutečná škoda a mohl mu jen ujít určitý zisk a naopak).

Pokud jde o úhradu nemajetkové újmy (tj. újmy na životě či zdraví), ObčZ v ust. § 444 – § 449 obsahuje zvláštní právní úpravu způsobu a rozsahu náhrady škody na zdraví.²⁰

V praxi se často setkáváme s případy, kdy zásah do osobního vztahu postihne jak osobněprávní vztah osoby (je způsobena nemajetková újma), tak i majetkovou stránku tohoto osobního vztahu. Např. dojde-li v důsledku protiprávního úkonu ke způsobení škody na zdraví občana a následkem toho ke snížení jeho pracovní způsobilosti a přerazení na hůře placenou pracovní pozici, vzniká tak osobě i újma majetková v tom smyslu, že došlo ke snížení jeho příjmu z pracovní činnosti.

Pokud jde o způsob náhrady škody, tato se zásadně hradí v penězích (ust. § 442 ObčZ). ObčZ zároveň připouští zvláštní způsob reparace, kterým je uvedení do předešlého stavu. Pro případ takového způsobu náhrady škody však musí být kumulativně splněny zákonné podmínky – poškozený o to sám požádá a pro konkrétní situaci je tento způsob reparace možný a účelný.²¹

²⁰ Přípravovaný nový ObčZ již užívá rovnocenně oba pojmy a škodou rozumí majetkovou i nemajetkovou újmu (k tomu srov. čl. 2:101 PETL, čl. VI-2:101/1 a 4 DCFR).

²¹ Přípravovaný nový ObčZ naopak zakotvuje náhradu škody uvedením do předešlého stavu jako standardní (předvolené) řešení. Peněžitou náhradu jako způsob náhrady škody soud přiznává pouze ve dvou případech: 1. navrhne-li to samotný poškozený, nebo 2. není-li náhrada uvedením do předešlého stavu dobře možná

Podle návrhu nového ObčZ tak soud již nebude zkoumat, zda je uvedení do předešlého stavu *účelné* a v případě subsidiární varianty náhrady škody postačí k jejímu přiznání splnění jedné ze dvou alternativně stanovených podmínek.

K tomu je namístě uvést, že připravovaný nový ObčZ by se tímto výrazně odchýlil od evropského trendu a peněžité reparace jako primárního způsobu náhrady škody (viz čl. 10:101 PETL).

5.1.3. Příčinná souvislost

Posledním nezbytným předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu v občanském právu je, aby mezi protiprávním úkonem na straně jedné a škodou na straně druhé existoval vztah příčiny a následku, tzv. *příčinná souvislost*.

ObčZ sám podstatu příčinné souvislosti ve svých ustanoveních nedefinuje; proto vymezení pojmu a určení, zda byl naplněn poslední z fundamentálních prvků vzniku odpovědnosti za škodu, zůstává na občanskoprávní teorii a praxi.²²

Při posuzování existence příčinné souvislosti v konkrétním případě se nejdříve zjišťuje následek, tj. škoda. Poté se zkoumá, zda je dána příčina (tedy skutečnost, za kterou se odpovídá) a dále, zda mezi touto příčinou a následkem je skutečně objektivní příčinná souvislost. Hledisko časové souvislosti mezi porušením primární právní povinnosti a skutkovou událostí, z níž vnikla škoda, není samo o sobě rozhodující; věcná souvislost příčiny a důsledku rozhodující je. Tato musí být spolehlivě prokázána, nestačí tedy pouhá domněnka či pravděpodobnost existence příčinné souvislosti.

Povinnost tvrzení, břemeno tvrzení, důkazní povinnost a důkazní břemeno ohledně příčinné souvislosti zatěžuje poškozeného.²³

Není-li naplněn poslední z objektivních předpokladů, nemůže být založena občanskoprávní odpovědnost za škodu. Zároveň, je-li dána příčinná souvislost, nemusí to vždy znamenat vznik odpovědnosti, a to právě v případech, kdy zákon vyžaduje naplnění čtvrtého (subjektivního) předpokladu, tedy existenci zavinění.

²² V souvislosti s europeizací komunitárního deliktního práva se v projektu PETL objevila snaha normativně vymezit také obecné zásady příčinné souvislosti. (k tomu srov. čl. 3:101 – 3:106 a čl. 3:201 PETL)

²³ Švestka, J., Dvořák, J. Občanské právo hmotné 2. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 407

5.1.4. Zavinění

Zavinění je subjektivním předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu. To znamená, že i v určitých (zákonem vymezených) případech vzniká odpovědnost za škodu, aniž by tento prvek byl naplněn; zavinění je předpokladem pravidelným.

Právní řád všem právním subjektům stanoví určitá práva a povinnosti a prostřednictvím rozmanitých právních direktivů se snaží ovlivňovat chování těchto subjektů společensky žádoucím způsobem. Právní příkazy a zákazy objektivního práva jsou jako takové obecně závazné pro všechny, a to bez ohledu na to, jsou-li jim známy, zda měli možnost je poznat, apod. Platí obecná právní zásada „*Ignorantia legis non excusat*“ a pro nikoho tak nemůže být omluvou, že právo neznal (či je znal, avšak nesprávně si je vyložil). Proto i objektivní právo předpokládá různé formy a možné stupně intenzity zavinění jako projev nedodržení výše uvedené zásady.

Pojem *zavinění* ObčZ přímo nevymezuje. V souladu s požadavkem vnitřní jednoty právního řádu se vychází z pojmu zavinění, jak je obsažen v ust. § 4 a 5 TrZ. Zavinění bývá právní naukou definováno jako „*vnitřní psychický vztah odpovědného subjektu k jeho vlastnímu protiprávnímu jednání a ke škodě, jakožto následku způsobeného tímto protiprávním jednáním.*“

Zavinění je založeno na spojení dvou psychických prvků:

1. prvek *rozumový*, spočívající ve vědomosti a předvídání určitého výsledku jednáním subjektem,
2. prvek *vůle*, kdy subjekt projevuje vůli tím, že něco chce, či tím, že je s něčím srozuměn.

Na různé kombinaci těchto dvou prvků a stupňů jejich intenzity jsou pak založeny dvě formy a v jejich rámci dva stupně zavinění:

a) úmysl

- aa) *úmysl přímý* – škudce věděl, že škodu způsobí, a chtěl ji způsobit;

ab) *úmysl nepřímý* – škůdce věděl, že škodu může způsobit, a pro případ, že nastane, byl s tím srozuměn;

b) nedbalost

ba) *nedbalost vědomá* – škůdce věděl, že škodu může způsobit, nechtěl ji způsobit a bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že ji nezpůsobí;

bb) *nedbalost nevědomá* – škůdce nechtěl škodu způsobit, ani nevěděl, že ji může způsobit, ač o tom vzhledem k okolnostem a osobním poměrům vědět měl.

Z uvedeného dělení vyplývá, že úmyslná forma zavinění spočívá na aktivní a kumulativní existenci rozumového prvku a prvku vůle, přičemž dominující postavení má prvek vůle (chtění výsledku). Naopak u nedbalostní formy zavinění je dominující prvek rozumový. Prvek vůle u obou stupňů nedbalosti existuje též, avšak na rozdíl od úmyslu tu vůle nesměruje k protiprávnímu výsledku.

V souvislosti s výkladem podstaty vědomé nedbalosti je nutné také zmínit otázku posuzování tzv. *přiměřenosti důvodů*. Zda tuto přiměřenost chápat a hodnotit ve smyslu *objektivním* (okolnosti, které jsou v podobné situaci podle obecných zkušeností přiměřeny každému jednotlivci) či ve smyslu *subjektivním* (okolnosti, které by se jako přiměřené jevíly osobě s ohledem na její zkušenosti, schopnosti, znalosti, zdravotní stav, aj.). V oblasti občanskoprávní úpravy náhrady škody, kde jde typicky o majetkoprávní odpovědnost a kde její uložení plní významnou reparační funkci, je třeba přiměřenost důvodů posuzovat dle objektivního měřítka. To znamená, že pokud chce škůdce prokázat, že způsobenou škodu vědomě nezavinil, nestačí, prokáže-li, že v konkrétním případě učinil vše podle svých individuálních schopností a znalostí, avšak musí prokázat, že by se za stejných podmínek a okolností, na stejném místě a ve stejné situaci, stejným způsobem zachovala jakákoli jiná osoba (můžeme dodat – stejného postavení).

Toto objektivní měřítka hraje významnou roli i v rámci principu prevence občanského práva. Subjekty občanskoprávních vztahů jsou nuceny posuzovat

své chování podle objektivních kritérií (všem je ukládána stejná povinnost). Jistě však musí být přihlíženo ke konkrétnímu postavení osoby škůdce, jeho poměrům a schopnostem. Musí být zkoumáno, zda by se právě za určité situace, kdy vznikla škoda, důvody, které vedly osobu k určitému chování, jevíly jako přiměřené i jakémukoli jinému subjektu občanskoprávních vztahů. Zároveň je třeba brát zřetel i na osobu porušitele. Jinak se bude hodnotit přiměřenost důvodů u odborníka (např. lékaře), jinak u laika. Přičemž zde se objektivní měřítko diferencuje v tom směru, jakou míru úsilí by bylo možné za daných okolností požadovat od každého lékaře (každého laika).

Platná právní úprava obecné odpovědnosti za škodu obsažená v ObčZ je založena na principu odpovědnosti za předpokládané zavinění. To znamená, že je-li prokázáno, že škůdce porušil primární právní povinnost, že jeho chováním došlo ke škodě a že tato škoda je v příčinné souvislosti s protiprávním úkonem, má se za to, že škůdce škodu zavinil. Chce-li se porušitel zbavit odpovědnosti, je povinen prokázat, že škodu nezavinil. ObčZ vychází z myšlenky, že zletilý a duševně zdravý člověk má natolik vyvinuté psychické schopnosti, že je schopen rozpoznat následek svého jednání a toto jednání ovládnout.

V oblasti odpovědnosti za škodu má svůj význam jak rozlišování obou forem zavinění, tak jejich jednotlivých stupňů.

5.2. Subjekty odpovědnosti za škodu

Subjekty práv a povinností (v rámci občanskoprávního vztahu i mimo něj) jsou fyzické osoby a právnické osoby vč. státu.

Všechny tyto subjekty disponují právní způsobilostí, přičemž naplnění jejich jednotlivých složek se může u konkrétních subjektů lišit. Jako složky právní způsobilosti rozlišujeme – způsobilost mít práva a povinnosti (právní subjektivita), způsobilost k právním (protiprávním) úkonům a deliktní způsobilost.

5.2.1. Fyzická osoba jako subjekt odpovědnostního vztahu

Způsobilost fyzické osoby být subjektem odpovědnostního vztahu se odvíjí zejm. od dosažení určitého stupně způsobilosti k právním úkonům²⁴.

V případech, kdy je odpovědnost fyzické osoby založena na subjektivním odpovědnostním principu, je nutné, aby osoba měla tzv. deliktní způsobilost (tzn. způsobilost za zavinění). Deliktní způsobilost představuje schopnost osoby posoudit své jednání a jeho následky a toto jednání ovládnout. Obecně je uvedená schopnost dána u zletilé, duševně zdravé osoby. ObčZ podmiňuje vznik obecné deliktní způsobilosti fyzické osoby dosažením zletilosti (pozitivní předpoklad) a splněním podmínky, že osoba netrpí takovou duševní poruchou, která by vylučovala uplatnění rozumové nebo volní schopnosti, resp. obou těchto schopností (negativní předpoklad).²⁵ Pokud se však osoba vlastní vinou přivede do stavu přechodné duševní poruchy, která u ní vyloučí uplatnění deliktní způsobilosti, je povinna nahradit škodu v tomto stavu způsobenou (ust. § 423 ObčZ). Naopak i osoby nezletilé či osoby stížené duševní poruchou mohou odpovídat za způsobenou škodu, neboť v konkrétním případě mohou mít tzv. částečnou deliktní způsobilost.

Občanské právo zná i případy objektivní odpovědnosti (tzv. odpovědnosti za riziko), kdy nelze hovořit o deliktní způsobilosti fyzické osoby, neboť odpovědnost zde vzniká bez ohledu na prvek zavinění. Jedná se o situace, kdy dojde ke škodě, aniž by tato škoda byla způsobena zaviněním fyzické osoby, přičemž je společensky žádoucí, aby i v takových případech byla dovozena odpovědnost konkrétní osoby. Vychází se zde ze základní myšlenky, že je spravedlivé, aby ten, kdo má prospěch z určité činnosti, která zvýšeně ohrožuje

²⁴ *Způsobilost k právním úkonům* představuje způsobilost osoby vlastním jednáním nabývat práv a zavazovat se k povinnostem. Vzniká postupně podle stavu psychické vyspělosti osoby (na rozdíl od právní subjektivity, která vzniká zásadně narozením osoby). V plném rozsahu ji fyzická osoba nabývá dosažením zletilosti.

²⁵ srov. ust. § 422 ObčZ

okolí, nesl bez ohledu na své zavinění odpovědnost za škodlivé následky vzešlé z této činnosti.²⁶

5.2.2. Právnícká osoba jako subjekt odpovědnostního vztahu

Právnícká osoba má (stejně jako fyzická osoba) jak právní subjektivitu, tak způsobilost k právním úkonům, se kterou je spojena i způsobilost deliktní.

Na rozdíl od osob fyzických (kde odlišujeme okamžik nabytí právní subjektivity od okamžiku nabytí způsobilosti k právním úkonům a deliktní způsobilosti) právnícká osoba nabývá všechny složky právní způsobilosti již okamžikem svého vzniku.

Způsobilost k právům a povinnostem zakládá faktickou existenci právnícké osoby v reálném světě. Způsobilost k právním úkonům je realizována jednak prostřednictvím statutárního orgánu, jednak může činit právní úkony právnícké osoby zástupce (na základě smlouvy či zákona). Smluvní zastoupení se neliší od smluvního zastoupení fyzických osob. Pokud jde o zastoupení zákonné, dle ObčZ jednají za právníckou osobu její zaměstnanci nebo členové; za podmínky, že je tato možnost k zastupování stanovena vnitřními předpisy právnícké osoby či je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé.²⁷ Překročí-li zákonný zástupce rozsah svého zmocnění, právnícká osoba za takové jednání odpovídá výlučně za splnění dvou předpokladů – právní úkon se týká předmětu činnosti právnícké osoby *a zároveň* musí jít o takové překročení, o kterém druhý účastník nemohl vědět. Tyto dva předpoklady tak musí být splněny kumulativně.

²⁶ Švestka, J., Dvořák, J. Občanské právo hmotné 1. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 167

²⁷ viz. ust. § 20 odst. 2 ObčZ

5.2.3. Stát jako subjekt odpovědnostního vztahu

Také stát může být účastníkem občanskoprávních vztahů (tedy i vztahů odpovědnosti za škodu). Dikce ust. § 21 ObčZ přímo stanoví: „*Pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou.*“²⁸ Zákon tak počítá s právní subjektivitou státu, jeho způsobilostí být účastníkem občanskoprávních vztahů a jeho postavení zde konkretizuje do role právnické osoby.

Je nutné vždy mít na paměti rozlišování jednak případů, kdy stát jedná jako nositel veřejné moci a suverén ve vztahu k ostatním účastníkům, jednak případů, kdy stát vystupuje jako rovnocenný partner vztahu v takových právních poměrech, jak jsou stanoveny pro všechny ostatní subjekty. V prvním případě, ve sféře veřejného práva, stát vystupuje jako mocenský orgán, který je oprávněn autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech druhého účastníka. Ve druhém případě, ve sféře soukromého práva (kde platí základní zásada *rovnosti subjektů*²⁹), se postavení státu principiálně neliší od postavení ostatních účastníků.

Teorie soukromého práva se konstantně zabývá otázkou, zda stát považovat za subjekt soukromého práva *sui generis* či právnickou osobu. V základním ust. § 1 ObčZ právní předpis stát neztotožňuje s právnickou osobou (k tomu dochází až v ust. § 21 ObčZ), avšak ji staví na roveň osobám fyzickým a právnickým. Takže již na základě těchto dvou odlišných zákonných formulací (ust. § 1 odst. 2 a ust. § 21 ObčZ) nelze jasně odpovědět, jak je stát občanským právem chápán.³⁰ Návrh připravovaného nového ObčZ obsahuje upravenou formulaci ust. § 21: „*Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Jiný právní předpis stanoví, jak stát právně jedná.*“ Toto pojetí podtrhuje pojetí státu jako subjektu svého druhu, přičemž ve sféře soukromého práva je na něj

²⁸ viz. ust. § 21 ObčZ

²⁹ srov. ust. § 2 odst. 2 ObčZ

³⁰ ObčZ účinný do 31. 12. 1991 toliko uváděl: „*Účastníkem občanskoprávních vztahů může být i stát.*“ Novela provedená zákonem č. 509/1991 Sb. zavedla dodnes platné ust. § 21, kde se pokusila konkretizovat postavení státu v občanskoprávních vztazích.

nahlíženo, jako by byl právnickou osobou.³¹ Podrobnosti o vystupování státu v soukromoprávních poměrech ObčZ neupravuje a odkazuje na zvláštní právní předpis.³²

Pro vznik a posuzování režimu odpovědnosti státu za škodu je rozhodující okolnost, byla-li škoda způsobena právě při výkonu veřejné moci v důsledku autoritativního působení státu vůči poškozenému subjektu či nikoliv.

V prvním případě je pak stát subjektem odpovědnosti za škodu v situacích, na které dopadá zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. V ostatních případech odpovídá stát za porušení právní povinnosti obecně dle ObčZ jako jakákoli jiná právnická osoba.

³¹ Dle důvodové zprávy k návrhu nového ObčZ osnova vychází z pojetí, že na stát třeba pohlížet jako na právnickou osobu, byť jeho postavení je do jisté míry specifické, vzhledem k jeho faktické pozici i k funkcím, které stát plní. Pojetí státu jako subjektu sui generis vyslovil Ústavní soud v nálezu zn. III ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004, ve kterém konstatoval, že „v případech, kdy stát vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí. Jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když zastupují stát z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc.“

³² V současné se jedná o zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

6. Obecná odpovědnost za škodu a případy zvláštní odpovědnosti

Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je jedním z *případů zvláštní odpovědnosti za škodu* dle občanského práva, přičemž ObčZ ji ve výčtu případů zvláštní odpovědnosti za škodu neuvádí (zda by tomu tak mohlo či mělo být, nastíním dále).

Z důvodu provázanosti tématu nyní představím, alespoň v základních rysech, jednak obecnou odpovědnost za škodu dle občanského práva, jednak případy zvláštní odpovědnosti za škodu, jež upravují i specifická ustanovení ObčZ i zvláštní právní předpisy.

6.1. Obecná odpovědnost za škodu

Obecná odpovědnost za škodu je upravena v ust. § 420 ObčZ jako odpovědnost za škodu způsobenou porušením právní povinnosti. Ustanovení § 420 ObčZ je ustanovení obecné, generální, a platí jak pro fyzické, tak pro právnické osoby. Toto obecné ustanovení se použije ve všech ostatních případech, které nespádají pod některé z ustanovení ObčZ o případech zvláštní odpovědnosti za škodu. U případů zvláštní odpovědnosti za škodu ObčZ samostatně stanoví podmínky odpovědnosti se zřetelem na zvláštní povahu situací, kterých se dotýkají.

Ust. § 420 odst. 2 ObčZ vymezuje obecnou odpovědnost za škodu právnické osoby. Tato vychází z vlastní, přímé způsobilosti právnické osoby k právním úkonům. Ke škodě musí dojít při činnosti právnické osoby, tj. škodlivé jednání osoby musí mít věcný, časový a místní vztah k činnosti právnické osoby.

Obecná odpovědnost za škodu je založena na principu předpokládaného zavinění. Presumpce zavinění se vztahuje toliko na nevědomou nedbalost. Pokud se poškozený domáhá u soudu náhrady škody s tvrzením, že škoda byla způsobena vědomou nedbalostí či úmyslně, nese břemeno důkazní.

Ještě před speciálními ustanoveními o případech zvláštní odpovědnosti, které obsahuje oddíl druhý, hlavy II., části šesté ObčZ, ust. § 420a ObčZ upravuje odpovědnost za škodu *způsobenou provozní činností*³³. Subjektem takového odpovědnostního vztahu je kterákoliv fyzická či právnická osoba vyvíjející provozní činnost. Provozní činností nutno rozumět činnost mající charakter podnikání provozovanou především podle zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve znění pozdějších předpisů, a odpovídající předmětu činnosti konkrétní osoby vymezenému v zákonem předepsané evidenci (např. obchodní rejstřík).

6.2. Případy zvláštní odpovědnosti za škodu

Případy zvláštní odpovědnosti za škodu se od obecné odpovědnosti liší zejména odpovědnostním principem, na němž je založena příslušná zvláštní skutková podstata odpovědnosti.

- ***Odpovědnost za poškození, ztrátu nebo zničení věci*** (§ 421 ObčZ). Jako první je upravena odpovědnost za poškození, ztrátu nebo zničení věci, kterou převzala osoba od jiného subjektu jako předmět závazku. Judikaturou bylo dovozeno, že ust. § 421 ObčZ je ustanovením kogentním, jehož aplikaci nelze smluvně vyloučit. Pokud účastníci závazkového právního vztahu smluvně ujednají, že subjekt odpovídá pouze za zaviněnou škodu vzniklou na věci, jež byla předmětem závazku, je takové ujednání v rozporu se zákonem a tudíž absolutně neplatné.³⁴
- ***Odpovědnost za škodu způsobenou okolnostmi, které mají svůj původ v povaze přístroje nebo jiné věci***, jichž bylo při plnění závazku použito (§ 421a ObčZ). Jedná se o odpovědnost objektivní. Není tedy rozhodné, zda subjekt při použití přístroje porušil právní

³³ k vymezení pojmu *škoda způsobená provozní činností* viz ust. § 420a odst. 2 ObčZ, k právní úpravě možných liberačních důvodů pro zproštění odpovědnosti za škodu viz ust. § 420a odst. 3 ObčZ

³⁴ viz Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2109/2003 ze dne 17. 6. 2004

povinnost či nikoliv, ani se neposuzuje otázka jeho zavinění na způsobené škodě.³⁵

- ***Odpovědnost za škodu způsobenou těmi, kteří nemohou posoudit následky svého jednání*** (§ 422 a §423 ObčZ). ObčZ zde definuje odpovědnost za škodu dvou skupin subjektů – osoby nezletilé a osoby stížené duševní poruchou. Společným znakem obou těchto skupin je tzv. částečná deliktní způsobilost subjektů³⁶. Právní úprava také stanoví odpovědnost osob, jež jsou povinny nad nezletilými či osobami stíženými duševní poruchou vykonávat dohled (např. rodiče, pěstouni, opatrovník, škola, aj.). Osoby povinné dohledem odpovídají buď výlučně (v případě, kdy u osoby škůdce není dána deliktní způsobilost), anebo společně a nerozdílně s osobou škůdce. Ust. § 423 ObčZ upravuje především odpovědnost osob jinak deliktně plně způsobilých. Dopadá na situace, kdy se do stavu, ve kterém není schopna ovládnout své jednání a rozpoznat jeho následky, přivede vlastní vinou osoba sama (prakticky sem spadá stav opilosti, stav po požití omamných prostředků a drog). Způsobí-li subjekt v tomto stavu škodu, odpovídá za ni v plném rozsahu. Společně a nerozdílně s touto osobou odpovídají ti, kteří ji do tohoto stavu úmyslně přivedli.

- ***Odpovědnost za škodu způsobenou úmyslným jednáním proti dobrým mravům*** (§ 424 ObčZ). Dalším případem zvláštní občanskoprávní odpovědnosti za škodu je odpovědnost za škodu způsobenou úmyslným jednáním proti dobrým mravům³⁷. Zásada souladu výkonu práv s dobrými mravy představuje významný princip,

³⁵ Okolnostmi, jež mají původ v povaze přístroje, se dle soudní praxe rozumí jeho vlastnosti a účinky, jimiž se projevuje. Tedy nejen vada či chybějící vlastnost, kterou by jinak měl přístroj mít, ale sama povaha přístroje. Odpovědnost podle ust. § 421a ObčZ je dána i v případě, kdy přístroj nebyl vadný, ale právě svou povahou zapříčinil vznik škody. (k tomu srov. Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2046/2007 ze dne 29. 7. 2009)

³⁶ Částečná deliktní způsobilost představuje schopnost osoby posoudit své jednání a jeho následky v určitém stupni a tedy možnost v konkrétním případě vyvodit odpovědnost za škodu.

³⁷ Dobré mravy nutno chápat jako souhrn etických, obecně uznávaných a zachovávaných zásad, jejichž dodržování je často zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami a právními principy. (k tomu viz Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1735/07 ze dne 21. 10. 2008)

který v odůvodněných případech dovoluje zmírňovat tvrdost zákona a dává soudci prostor pro uplatnění pravidel slušnosti. Zavinění ve formě úmyslu je zde jedním ze základních předpokladů vzniku této odpovědnosti, musí být tedy naplněn tzv. subjektivní předpoklad vzniku odpovědnosti za škodu.

- ***Odpovědnost za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků*** (§§ 427 – 431 ObčZ). Jedná se o odpovědnost objektivní (bez ohledu na zavinění), které se lze zprostit toliko na základě zákonem stanoveného liberačního důvodu. Právní úprava této odpovědnosti vychází ze zvláštní povahy provozu dopravních prostředků, který je zdrojem zvýšeného nebezpečí a možných škod na lidském zdraví a majetku. ObčZ rozlišuje jednotlivé typy provozovatelů, aniž by sám pojem *provozovatel* vymezoval. Za provozovatele vozidla je třeba považovat toho, kdo má právní a faktickou možnost dispozice s vozidlem, kdo ho organizovaně užívá. Odpovědnost za škodu zde přichází v úvahu jen tehdy, když je škoda vyvolána zvláštní povahou provozu dopravních prostředků. Odpovědnost provozovatele není bezvýjimečná. Může se jí zprostit, pokud prokáže existenci některého z důvodů, jež zákon předpokládá (především ust. § 428 ObčZ). Ust. § 431 ObčZ upravuje také odpovědnost více provozovatelů.

- ***Odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným*** (§ 432 ObčZ). ObčZ obsahuje právní úpravu tohoto specifického druhu odpovědnosti za škodu, neboť existují určité provozy, které pracují s vyšším rizikem než je obvyklé, a jejichž činnost je spojena se zvýšeným rizikem vzniku škody. Rozhodující je zde skutečnost, že škoda byla vyvolána okolností, která má svůj původ v provozu zvlášť nebezpečném. Za takový lze označit provoz, u něhož nelze za daného stavu vědeckých a technických poznatků vyloučit vysokou možnost vzniku škodlivých následků (lze sem zařadit např. doly, hutě, elektrárny, provozy, kde se pracuje s výbušninami, aj.). Pojem *zvlášť nebezpečný provoz* není jednoznačně definován. Odvíjí se od

dosaženého stupně vědeckého poznání a technického pokroku a jeho vymezení nemůže být v průběhu času neměnné. O to více je zde dán prostor judikatuře při rozhodování, zda se v konkrétním případě jedná o provoz zvláště nebezpečný či nikoliv.

- ***Odpovědnost za škodu způsobenou na vnesených nebo odložených věcech*** (§ 433 – 437 ObčZ). Tento zvláštní druh odpovědnosti za škodu je spojen se specifickou povahou některých závazkových právních vztahů. Subjektem takového zvláštního odpovědnostního závazkového vztahu může být:

- a. provozovatel poskytující ubytovací služby,
- b. provozovatel činnosti spojené zpravidla s odkládáním věcí,
- c. provozovatel garáží a jiných podniků podobného druhu.

Ad a. *Provozovatelem poskytujícím ubytovací služby* může být jak právnická osoba, tak osoba fyzická, přičemž se zde jedná o poskytování dočasného ubytování.³⁸ Provozovatel odpovídá za škodu na věcech, které byly ubytovanými osobami nebo pro ně do prostoru odpovědného subjektu vneseny. Zákon tím, že užívá pojmu *prostory*, dává najevo, že musí jít o místo určitým způsobem ohraničené a oddělené od ostatního okolí. Stejně tak pojem *věci vnesené* naznačuje, že umístění věci je charakterizováno přesunem zvenčí dovnitř, tedy do určitým způsobem uzavřeného prostředí.³⁹

Ad b. *Provozovatelé činností, s nimiž je zpravidla spojeno odkládání věcí*, mohou být např. restaurace, divadla, zdravotní střediska, apod. Odložením věci se zde

³⁸ srov. ust. §§ 754 – 759 ObčZ

³⁹ Soudní praxe například dovodila, že poskytovatel ubytovacích služeb neodpovídá za škodu dle ust. § 433 odst. 1 a ust. § 435 ObčZ způsobenou ubytovanému odcizením jeho vozidla umístěném na hotelovém parkovišti, které je volně přístupným, neoploceným a nestřeženým prostranstvím za hotelem. V takovém případě parkoviště nevyhovuje definici prostor určených k uložení věci ani se nejedná o tzv. hlídané parkoviště (osobní, monitorované střežení jinak nechráněné plochy) a nelze tedy dovozovat odpovědnost za škodu způsobenou na vnesených nebo odložených věcech. (k tomu viz Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 99/97 ze dne 18. 5. 1999)

rozumí zřeknutí se bezprostředního dohledu nad věcí a dispozice s ní. Nutnou podmínkou vzniku odpovědnosti provozovatele za škodu je, že věc byla odložena na místě k tomu provozovatelem určeném nebo na místě, kam se obvykle odkládá. Zároveň musí jít o věc osoby, která vstoupila do prostoru provozovatele za účelem využít jeho služeb (nebo jejíž přítomnost v prostorách provozovatele je jinak v souvislosti s jeho činností).

Ad c. ObčZ stanoví, že stejně jako provozovatel poskytující ubytovací služby odpovídá i *provozovatel garáží a jiných podniků podobného druhu*, pokud jde o dopravní prostředky v nich umístěné a jejich příslušenství. Za škodu odpovídá provozovatel bez ohledu na to, jaký je předmět jeho podnikání.

Odpovědnost za škodu způsobenou na vnesených nebo odložených věcech je posledním případem zvláštní odpovědnosti za škodu, jejichž výčet obsahuje oddíl druhý, hlavy II. části šesté ObčZ. Nelze však konstatovat, že neexistují další případy zvláštní odpovědnosti za škodu dle občanského práva pouze z toho důvodu, že o nich přímo nehovoří ve svých ustanoveních obecný předpis občanského práva, kterým ObčZ je.

6.3. Další případy zvláštní odpovědnosti za škodu

- ***Odpovědnost za škodu způsobenou vadou výrobku.*** Prvním případem zvláštní odpovědnosti za škodu, kterou již ObčZ v oddíle druhém hlavy II. části šesté neuvádí, je odpovědnost za škodu způsobenou vadou výrobku. ObčZ nevyklučuje právo na náhradu škody způsobené vadou plnění, a to i vedle odpovědnosti za vady. Tato odpovědnost je upravena zvláštním právním předpisem, a to zákonem č. 59/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpV“). Zároveň se uplatní i obecná odpovědnost za škodu v případě, kdy je aplikace zvláštní odpovědnosti vyloučena.

Protiprávním úkonem je zde porušení povinnosti výrobce dodat výrobek určité kvality. Škodou je majetková újma ve sféře poškozeného, kterou lze objektivně vyjádřit penězi a je omezena jen na újmu na zdraví nebo škodu na jiné věci, která je užívána převážně k jiným účelům než k podnikání. Odpovědným subjektem je výrobce. OdpV stanoví liberační důvody, jejichž splněním se výrobce zproští odpovědnosti za škodu.

Dle ust. § 10 odst. 2 OdpV: „*Poškozený může podle své volby uplatnit právo na náhradu škody buď podle obecné úpravy odpovědnosti za škodu, nebo vůči výrobci podle tohoto zákona.*“

- ***Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.*** Ve výčtu případů zvláštní odpovědnosti za škodu se na tomto místě objevuje případ zvláštní odpovědnosti za škodu, která je hlavním tématem mé rigorózní práce a jejíž uchopení jak pro právní teorii, tak pro právní praxi, není bezkonfliktní, neboť se jedná o odpovědnost za škodu samotného státu.

6.3.1. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Jedná se o zvláštní případ odpovědnosti za škodu vzniklou z veřejnoprávního vztahu, a to při výkonu veřejné moci. Pokud jde o pojetí příslušného odpovědnostního právního vztahu, vyvstává otázka, o jaký právní vztah se mezi poškozeným (fyzickou či právnickou osobou) a škůdcem (státem) vlastně jedná. Můžeme konstatovat, že se v těchto případech výlučně nejedná o veřejnoprávní vztah, neboť ani jeden z účastníků nemůže autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech druhého účastníka. Je tedy na místě položit otázku, zda se v případě odpovědnosti státu za škodu jedná o odpovědnostní vztah soukromého práva? K tomu uvádí autor Vojtek ve svém komentáři: „...*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.*⁴⁰

I zde se však projevuje specifická postavení státu jako účastníka soukromoprávního vztahu, kdy nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. Stát jako subjekt soukromoprávního vztahu nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem.⁴¹

Můžeme tedy shrnout, že odpovědnostní právní vztah, který vzniká porušením povinností státu při výkonu veřejné moci, není veřejnoprávním vztahem odpovědnosti za škodu, avšak vztahem soukromoprávním, ve kterém se projevuje zvláštnost postavení státu jako subjektu soukromého práva.

Jak bylo uvedeno výše, tento případ zvláštní odpovědnosti za škodu není (stejně jako odpovědnost za škodu způsobenou vadou výrobku) uveden v ustanoveních oddílu druhého, hlavy II., části šesté ObčZ, označeného jako: „*Případy zvláštní odpovědnosti*“.⁴² Nebylo tomu tak v historii občanského práva vždy. Občanský zákoník č. 141/1950 Sb. obecně stanovil, že zdali a kdo odpovídá za škodu způsobenou nesprávným postupem v úředním výkonu, stanoví zvláštní zákony. Občanský zákoník z roku 1964 pak v ust. § 426 již konkrétněji stanovil odpovědnost státních orgánů (či orgánů, na které přešly úkoly státního orgánu) za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Tato

⁴⁰ taktéž Fiala, J. a kol. Občanské právo hmotné. Brno: Nakladatelství Doplněk, 2002, s. 378: „*Jde o zvláštní případ odpovědnosti za škody vzniklé z veřejnoprávního vztahu – při výkonu veřejné moci. Příslušný odpovědnostní právní vztah je ovšem již vztahem soukromoprávním.*“ a Švestka, J., Dvořák, J. Občanské právo hmotné 2. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 482: „*I když jde o škodu způsobenou ve veřejnoprávní oblasti, kdy stát vystupuje jako nositel veřejné moci, vzniklá odpovědnost je svou podstatou občanskoprávní (soukromoprávní) odpovědnost za škodu...*“

To samé pojetí uvádí taktéž důvodová zpráva k OdpŠ.

⁴¹ Vysloveno Ústavním soudem v Nálezu zn. III ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (viz. poznámka č. 31, věta druhá), také v Nálezu zn. II. ÚS 1612/09 ze dne 23. 2. 2010: „*Jen volba způsobu úpravy některých otázek nemůže učinit platným závěr, že se stát ocitá v řízení o náhradu škody v rovnoprávním postavení s poškozeným; v opačném případě by totiž bylo nutné dovést i autonomii vůle státu, nebo jeho právo obracet se v těchto otázkách i na Ústavní soud, čemuž nemůže být přisvědčeno.*“

⁴² Návrh nového ObčZ již do svých ustanovení zahrnuje odpovědnost za škodu způsobenou vadou výrobku. O odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci se však opět nezmiňuje.

generální klauzule pak v druhé větě odkazovala na speciální právní úpravu obsaženou ve zvláštním předpise.⁴³

Domnívám se, že by bylo vhodné, aby v ObčZ bylo určité základní ustanovení o tomto druhu odpovědnosti; jistě s odkazem na právní úpravu obsaženou v samostatném zákoně.

Právní úpravu tohoto specifického druhu odpovědnosti za škodu *de lege lata* obsahuje ***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 „OdpŠ“).

Dle důvodové zprávy k OdpŠ je vyčlenění právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci z Obč důsledkem toho, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká nikoliv ze soukromoprávního, ale z veřejnoprávního vztahu. Naopak příslušný odpovědnostní vztah je již vztahem soukromoprávním.

K přijetí zvláštního právního předpisu bylo přistoupeno proto, že chyby a nedostatky při rozhodovací činnosti orgánů státu (územních samosprávných celků) jsou jevem společensky velmi nežádoucím, kterému je nutno čelit. OdpŠ představuje v platném právním řádu České republiky vnitrostátní podklad, na základě kterého se poškozený může domáhat práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy, nebo nesprávným úředním postupem (provádí tak čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod). Potřeba zvláštního právního předpisu pro tuto oblast je projevem zvláštní funkce veřejné správy, specifických vztahů a situací, v nichž působí. V těchto případech totiž není možné automaticky aplikovat ObčZ jako základní kodex upravující soukromoprávní vztahy.

⁴³ Tímto zvláštním právním předpisem byl zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo nesprávným úředním postupem, účinný od 1. 6. 1969, přičemž ustanovení o odpovědnosti státu za škodu bylo z ObčZ vypuštěno (k tomu blíže kapitola 7.1., sub. 7.1.1. rigorózní práce).

OdpŠ má především reparační funkci; zároveň je jeho existence významná pro zvýšení právní jistoty fyzických a právnických osob v závazkových právních vztazích, v nichž je jedním ze subjektů závazku stát (územní samosprávný celek). Odpovědnost za škodu podle OdpŠ je koncipována široce, neboť tento právní předpis chrání právní vztahy upravené různými právními odvětvími. Tato odpovědnost postihuje porušení vztahů, o nichž se úředně jedná nebo rozhoduje v občanském soudním řízení, správním řízení nebo trestním řízení.⁴⁴ OdpŠ upravuje především předpoklady vzniku tohoto specifického druhu odpovědnosti za škodu, vymezuje subjekty daného odpovědnostního vztahu, způsob a rozsah náhrady škody a postup při uplatňování nároku na náhradu škody, včetně jeho promlčení.

Ve vztahu k právní úpravě obsažené v ObčZ se jedná o vztah speciálního zákona k obecnému a ObčZ se tak použije v poměru subsidiarity. OdpŠ v ust. § 26 výslovně odkazuje na použití ObčZ: „*Pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem.*“

V tomto ustanovení je tedy jasně definován vztah OdpŠ k ObčZ, tedy vztah speciálního právního předpisu k předpisu obecnému (ObčZ se například použije pro obecné vymezení pojmu škoda a rozsahu její náhrady⁴⁵).

Tímto ustanovením tak OdpŠ dává najevo, že závazkový právní vztah, který vzniká mezi poškozeným subjektem a státem (příp. ÚSC) je občanskoprávním, a tedy soukromoprávním, vztahem odpovědnosti za škodu.

⁴⁴ Pokorný M., Hochman J. Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním. Praha: Linde Praha, a.s., 2008, s. 60

⁴⁵ Připomeňme, že sám ObčZ definicí pojmu škoda neobsahuje a tato byla vytvořena ustálenou judikaturou k ust. § 442 odst. 1 ObčZ – k tomu viz kapitolu 5.1., sub. 5.1.2. rigorózní práce

7. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Již ze samotného názvu OdpŠ vyplývá, že tento upravuje odpovědnost za škodu způsobenou nejen při výkonu státní moci, ale širěji, při výkonu veřejné moci.

Nositeli odpovědnosti za škodu podle OdpŠ jsou:

- 1) stát,
- 2) územní samosprávné celky⁴⁶.

Za podmínek stanovených OdpŠ stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu státní moci, územní samosprávné celky odpovídají za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti.

Dle ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“): *„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 článku LZPS, podmínky a podrobnosti upravuje zákon.⁴⁷ Tímto zákonem je v současnosti právě OdpŠ.

OdpŠ nabyl účinnosti dne 15. 5. 1998 a nahradil tak stávající právní úpravu obsaženou v zákoně č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon č. 58/1969 Sb.“).

Zákon č. 58/1969 Sb. užíval pojem odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. OdpŠ zavádí pojem *odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci*, kterou dělí do dvou kategorií – státní moc, kde se odpovědnost váže k státu, a výkon pravomocí svěřených zákonem do samostatné působnosti územně

⁴⁶ Jelikož předmětem rigorózní práce je „odpovědnost státu za škodu...“, bude odpovědnost územních samosprávných celků rozebírána stopověji, k ucelení tématu.

⁴⁷ viz čl. 36 odst. 4 LZPS

samosprávných celků, které jsou v jejich rámci samostatně odpovědnými subjekty závazkových právních vztahů. Veřejnou mocí je nutno rozumět takovou moc, jež přímo či zprostředkovaně rozhoduje autoritativně o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci a na jejichž vůli obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí.⁴⁸

Jak bylo zmíněno výše, za podmínek stanovených OdpŠ stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu státní moci. Sám OdpŠ neobsahuje definici pojmu *státní moc*, předpokládá znalost termínu ze sféry právní teorie.⁴⁹ V právním řádu České republiky je základní rozdělení státní moci obsaženo v čl. 2 Ústavy, přičemž Ústava proklamuje, že „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“⁵⁰

Dle odst. 2 ust. § 1 OdpŠ za škodu způsobenou výkonem veřejné moci odpovídají vedle státu i územní samosprávné celky, jde-li o výkon pravomocí, které jim zákon svěřuje v rámci tzv. *samostatné působnosti*⁵¹. Hlava sedmá Ústavy obsahuje obecné pojmy a základní definice k vymezení územní samosprávy v České republice. Dle čl. 99 Ústavy se Česká republika člení na *obce*, které jsou základními územními samosprávnými celky, a *kraje*, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Samostatnou působnost lze charakterizovat jako působnost samosprávnou, zakotvenou v právu na samosprávu, přičemž do samostatné působnosti smí stát zasáhnout jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který zákon stanoví. Územní samosprávné celky

⁴⁸ Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 17

⁴⁹ *Státní moc* lze charakterizovat jako univerzální schopnost státu prosazovat na svém území obecnou vůli, vyjádřenou v právním řádu, vč. prostředků donucení.

Tvůrcem koncepce dělby moci je francouzský filosof Charles Louis Montesquieu, jenž rozdělil státní moc do tří složek – moc zákonodárná, výkonná a soudní. Tato klasická dělba moci se specifickým způsobem uplatňuje ve všech formách vlády v podmínkách demokratického státního systému a je úzce spojena se systémem tzv. brzd a protiváh (jednotlivé složky státní moci se vzájemně ovlivňují, kontrolují a zamezují koncentraci státní moci v rukou jedné ze složek).

⁵⁰ viz čl. 2 odst. 3 Ústavy; srov. taktéž čl. 2 odst. 2 LZPS

⁵¹ *Samostatná působnost* ÚSC je tzv. samosprávou. ÚSC sám spravuje své záležitosti, jejichž spravování mu stát neodňal. V samostatné působnosti jedná ÚSC svým vlastním jménem a na vlastní účet. *Přenesená působnost* je okruhem záležitostí, které vykonávají orgány ÚSC jménem státu, nikoli jménem svým. Za kvalitu výkonu této působnosti též vůči veřejnosti odpovídá stát, který ji orgánům ÚSC svěřil.

neodpovídají dle OdpŠ za škodu, kterou způsobily při výkonu tzv. přenesené působnosti, tj. při výkonu státní správy. V takových případech odpovídá za způsobenou škodu stát, neboť se jedná o výkon státní moci, který stát realizuje prostřednictvím územních samosprávných celků. Za podmínek stanovených OdpŠ může však stát, nahradil-li škodu, po příslušném územně samosprávném celku v přenesené působnosti požadovat odpovídající regresní úhradu.

I u územních samosprávných celků platí, že za škodu, kterou způsobí mimo rámec výkonu veřejné moci, neodpovídají podle OdpŠ, nýbrž nesou odpovědnost za škodu dle obecných právních předpisů.

7.1. Vývoj právní úpravy

7.1.1. Historický exkurz

Dvorský dekret z 14. 3. 1806 č. 758 Sb. zák. soudních stanovil, že státní úředníci nemohou být nikdy obžalováni před civilním soudem pro své úřední jednání. Výjimku představovalo ust. § 6 *zákona o ministerské odpovědnosti* z roku 1867, na základě kterého se i soukromé osoby mohly soudní cestou domáhat na ministři náhrady škody, kterou jim způsobil svou úřední činností. Podmínkou uplatnění nároku byla skutečnost, že státním soudním dvorem bylo jednání ministra shledáno jako nezákonné.

Ústava z roku 1920 obsahovala ust. § 92, které stanovilo, že zákon určuje, pokud stát ručí za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci. Zde se poprvé objevila odpovědnost státu (na rozdíl od osobní odpovědnosti státního úředníka). Zákon, který specifikoval podmínky vzniku odpovědnosti státu, však nikdy nebyl přijat a soudy při svém rozhodování argumentovaly, že není-li zákon, který by státu ukládal povinnost ručit za takové škody, stát za ně neodpovídá.

Ústava z roku 1948 ani *Ústava z roku 1960* tyto otázky neřešily. *Občanský zákoník č. 141/1950 Sb.* v ust. § 346 obecně odkazoval na úpravu

odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným postupem v úředním výkonu ve zvláštních zákonech.

Konkrétnější podobu dostala právní úprava v *Občanském zákoníku z roku 1964*. Dle ust. § 426 státní orgány nebo orgán, na který přešly úkoly státního orgánu, odpovídaly též za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Tato obecná klauzule pak v druhé větě odkazovala na speciální právní úpravu obsaženou ve zvláštním předpise.

Již od roku 1964 se připravovala komplexní právní úprava této specifické oblasti odpovědnosti za škodu. Výsledkem těchto několikaletých příprav bylo přijetí *zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo nesprávným úředním postupem*, účinného od 1. 6. 1969, přičemž ustanovení o odpovědnosti státu za škodu bylo vypuštěno z ObčZ.

Právní úprava obsažená v zákoně č. 58/1969 Sb. platila až do roku 1998. Avšak již v roce 1989 v souvislosti se zvraty v ústavních, politických a společenských poměrech po pádu totality přestal zákon č. 58/1969 Sb. vyhovovat a dostačovat změnám ve sféře výkonu veřejné moci, kdy stát přestal být výhradním nositelem veřejné moci. Právní úprava obsažená v zákoně č. 58/1969 nereflektovala změny v právním řádu České republiky. Nově vzniklé ústavní právo každého občana na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, garantované čl. 36 odst. 3 LZPS, nemohlo být prostřednictvím tohoto právního předpisu bezpodmínečně naplňováno.

Podle ust. čl. 99 Ústavy se vedle orgánů státu staly nositeli veřejné moci také územní samosprávné celky – obce dle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a s účinností od 1. 1. 2000 také kraje jako vyšší územně samosprávné celky zřízené zákonem č. 347/1997 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

V důsledku těchto změn byl přijat *OdpŠ*, který nabyl účinnosti dne 15. 5. 1998 a nahradil dosavadní právní úpravu obsaženou v zákoně č. 58/1969 Sb. Obecně za škodu dle OdpŠ odpovídá stát a nově územní samosprávné celky.

7.1.2. Novelty v platné právní úpravě

V rámci své existence v českém právním řádu OdpŠ prošel několika novelami, ať už se jednalo o významné legislativní změny v systému odpovědnosti veřejné moci za škodu či jen „kosmetické úpravy“ zákona v důsledku novel jiných právních předpisů.

S účinností od 1. 5. 2001 byl OdpŠ novelizován **zákonem č. 120/2001 Sb.**, o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů (dále jen „EŘ“), který rozšířil odpovědnost státu i za škodu způsobenou úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu.

Další novelou provedenou **zákonem č. 539/2004 Sb.**, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, bylo doplněno ust. § 9 odst. 2 OdpŠ. Dle novelizovaného ustanovení se neposkytuje náhrada škody za vazbu nařízenou v řízení o předání do ciziny. Právní úprava OdpŠ tak reflektovala implementaci institutu evropského zatýkacího rozkazu do trestního řádu ČR, na základě kterého je možné předávat trestně stíhané osoby mezi členskými státy EU.

Zásadní změnu OdpŠ přinesl **nález Ústavního soudu Pl. ÚS 18/01** ze dne 30. 4. 2002, jímž bylo s účinností od 6. 6. 2002 zrušeno ustanovení § 31 odst. 3 OdpŠ⁵². Ačkoli odstavec 1 ust. § 31 uvádí, že náhrada škody, k níž došlo vydáním nezákonného rozhodnutí, zahrnuje i náhradu nákladů řízení vynaložených poškozeným, odstavec třetí podmiňoval vznik nároku na náhradu škody způsobené uhrazením nákladů řízení existencí jiné – další škody, která vznikla nezákonným rozhodnutím. V případě osob, kterým byla způsobena škoda spočívající „pouze“ v nákladech řízení, tak v důsledku odstavce 3 došlo k jejich vyloučení z práva na náhradu škody (neboť současně nenaplnovaly podmínku, že by jim zároveň vznikla rozhodnutím „další“

⁵² Dle ust. § 31 odst. 3 OdpŠ ve znění účinném do 6. 6. 2002 nárok na náhradu nákladů řízení v rámci náhrady škody vznikl pouze tehdy, pokud rozhodnutím vznikla škoda a pokud náhrada nákladů již nebyla přiznána podle procesních předpisů.

škoda). I v případě škody způsobené toliko vynaložením nákladů řízení dochází ke zmenšení majetku poškozeného, přičemž v ust. čl. 36 odst. 3 LZPS je zaručeno právo na její náhradu. Proto byl nálezem pléna Ústavního soudu odstavec třetí ust. § 31 OdpŠ zrušen.

Velmi významnou změnu do OdpŠ přinesla novela provedená ***zákonem č. 160/2006 Sb.***, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 160/2006 Sb.“). OdpŠ ve znění do 27. 4. 2006 neobsahoval právní úpravu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v případě tzv. *nemajetkové* (nehmotné) *újmy*. Nemajetková újma představuje škodu jinou než materiální (hmotnou), tj. škodu imateriální, morální, za kterou náleží poškozenému peněžitá (materiální) satisfakce. Tato nemajetková újma může být obsažena jednak ve škodě na zdraví (bolest, ztížení společenského uplatnění), jednak může vyplývat z porušení práva, typicky práva na soudní řízení v přiměřené lhůtě. Cílem novelizace bylo pokrytí druhého z uvedených komponentů nemajetkové újmy. V době přijetí zákona č. 160/2006 se Česká republika potýkala právě s problémem nepřiměřené délky soudních řízení. Průlomovým rozhodnutím se pro ČR stal Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ***Hartman proti České republice***, stížnost č. 53341/99, ze dne 10. 7. 2003. ESLP dospěl k závěru, že v České republice neexistuje účinný prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení. Bylo judikováno, že Česká republika porušuje čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950⁵³ (dále jen „Úmluva“),

⁵³ do českého právního řádu ratifikována pod č. 209/1992 Sb.

kde se právo na účinný prostředek nápravy zaručuje⁵⁴. Porušitelem nemůže být namítáno, že stěžovatel nevyčerpal vnitrostátní prostředky nápravy.⁵⁵

Novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb. bylo tedy rozšířeno ust. § 1 o odstavec třetí, který stanoví, že stát a územní samosprávné celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu.

Zákon č. 160/2006 Sb. mj. přinesl také významnou změnu do ust. § 8 OdpŠ odůvodněnou dle důvodové zprávy posílením povinnosti poškozeného účastníka řízení předcházet vzniku škody všemi dostupnými opravnými prostředky. Do doby přijetí této novely bylo možné uplatnit nárok na náhradu škody vůči státu po vyčerpání řádných opravných prostředků. Novelou bylo ust. § 8 odst. 3 OdpŠ rozšířeno o povinnost účastníka řízení využít jednak řádné, jednak mimořádné opravné prostředky (s výjimkou návrhu na obnovu řízení), jednak další procesní prostředky k ochraně práva, s jejichž uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení.

V souvislosti se změnami OdpŠ provedenými zákonem č. 160/2006 Sb. také nelze opomenout přechodné ustanovení obsažené v Čl. II zákona č. 160/2006 Sb., jehož právní konstrukce odpovědnosti za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem de facto založila *pravou zpětnou účinnost* OdpŠ. Prává retroaktivita zákona je v právním státě zásadně nepřípustná, v tomto případě ji však zákonodárce dovolil, neboť nepříznivý dopad „nové“ právní úpravy je zaměřen pouze proti státu. Poškozeným je díky tomuto přechodnému ustanovení umožněno uplatnit své nároky na přiměřené zadostiučinění za nemateriální újmu způsobenou nesprávným úředním

⁵⁴ viz čl. 13 Úmluvy: „Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

⁵⁵ Vládou namítaná existence stížnosti proti průtahům v řízení k předsedovi soudu dle § 164 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, či možnost podat ústavní stížnost, nemohou být považovány za prostředek nápravy, neboť v českém právním řádu neexistuje mechanismus, jak takové rozhodnutí fakticky prosadit.

postupem i v případech, kdy tato nemajetková újma vznikla přede dnem účinnosti zákona č. 160/2006 Sb.⁵⁶

Prozatím poslední novelou provedenou ***zákonem č. 41/2009 Sb.***, o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, bylo ve spojitosti se zavedením nového druhu ochranného opatření – *zabezpečovací detence*⁵⁷ – doplněno o tento pojem ust. § 30 OdpŠ. I v tomto případě totiž není vyloučeno, že vznikne důvod k uplatnění náhrady škody v důsledku nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu.

⁵⁶ Přejídné ustanovení v Čl. II zákona č. 160/2006 Sb. stanoví konkrétní podmínky, které musí být současně naplněny k jeho aplikaci.

⁵⁷ *Zabezpečovací detence* představuje ochrannou léčbu, která má být vykonávána ve zdravotnickém zařízení spravovaném a střeženém vězeňskou službou, z něhož odsouzený nebude moci uprchnout (nebo alespoň ne snadno).

8. Odpovědnost státu za škodu dle vybraných ustanovení OdpŠ

8.1. Nositelé odpovědnosti

Stát odpovídá za škodu, kterou způsobily

- a) státní orgány,
- b) právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona (úřední osoby),
- c) orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona (územní samosprávné celky v přenesené působnosti).

Ustanovení § 3 OdpŠ rozlišuje tři, výše uvedené, okruhy subjektů, jejichž činnost může vést k přímé odpovědnosti státu za škodu.

Ad a) OdpŠ jako první ve svém výčtu uvádí *státní orgány*, aniž by je dále specifikoval. Právní teorie jimi rozumí orgány, které stát zřizuje právě k plnění funkcí státu a vybavuje je za tím účelem pravomocí a působností rozhodovat o subjektivních právech a povinnostech subjektů. Podle jednotlivých druhů státní moci se i státní orgány dělí na *orgány zákonodárné, výkonné a soudní*. Jelikož dle OdpŠ stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonnými rozhodnutími či nesprávnými úředními postupy, týká se tento právní předpis především orgánů moci výkonné a moci soudní, které při výkonu svých pravomocí vydávají konkrétní rozhodnutí či vykonávají jinou než rozhodovací činnost řazenou pod pojem *úřední postup*. Z tohoto pohledu orgány moci zákonodárné zpravidla nevykonávají činnost, která by mohla být podřaditelná pod ust. § 5 OdpŠ, neboť v podmínkách zastupitelské demokracie nelze přijmout pravidlo o tom, jak má člen zákonodárského sboru při přijímání zákonů z věcného hlediska hlasovat či jaké zákony mají být zákonodárným sborem přijímány. Nesprávným úředním postupem zde však může být pochybení při vyhlášení zákona, jehož

následkem by byl ústavními činiteli podepsán a ve Sbírce zákonů publikován jiný text právního předpisu, než jaký byl schválen zákonodárným sborem.⁵⁸ Přistoupením České republiky k Evropské unii má svůj zásadní význam také otázka odpovědnosti státu za škodu způsobenou pozdní či opomenutou implementací směrnice do českého právního řádu, přičemž evropské právo takovou povinnost členským státům stanoví. OdpŠ s tímto typem odpovědnosti výslovně nepočítá a je tedy na soudech, jakým způsobem se s takovým problémem vypořádají dle stávající právní úpravy. Nabízí se zde možnost extenzivního výkladu pojmu *nesprávný úřední postup*, pod nějž by bylo možné subsumovat selhání zákonodárného sboru při implementaci směrnice, nebo přímá aplikace evropského práva v intencích rozhodnutí Evropského soudního dvora⁵⁹ (dále jen „ESD“). K otázce pozdní či opomenuté implementace evropské směrnice do vnitrostátního právního řádu členského státu lze uvést rozsudek ESD Francovich a Bonifaci vs. Itálie⁶⁰. V projednávané věci nedošlo ze strany členského státu k přijetí prováděcích opatření k provedení směrnice ve lhůtě stanovené Společenstvím a tím dle ESD došlo k porušení práva ES. Blíže o tomto rozsudku a o problematice odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva ES pojednává kapitola 9.1. rigorózní práce.

⁵⁸ K odpovědnosti zákonodárného sboru srov. Nález Ústavního soudu I. ÚS 245/98 ze dne 22. 9. 1999, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že ačkoli zákon č. 58/1969 Sb. ve výčtu státních orgánů, jež se mohou nesprávného úředního postupu dopustit, neuvádí zákonodárný sbor, ust. čl. 36 odst. 3 LZPS má generální povahu a je koncipované jako základní právo každého domáhat se náhrady škody, která mu byla způsobena rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánu veřejné správy. Čl. 36 odst. 3 LZPS tak nevyklučuje odpovědnost za škodu vzniklou nesprávným úředním postupem při vyhlásování zákona. Ústavní soud v nálezu konstatoval: „*Opačný výklad by podle názoru Ústavního soudu vedl k tomu, že by byla narušena rovnováha mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, když jedna z nich by byla vyloučena z povinnosti odpovídat za svůj nesprávný úřední postup.*“

⁵⁹ *Evropský soudní dvůr* je nejvyšším soudem Evropské unie se sídlem v Lucemburku. Má poslední slovo ve věcech právního řádu EU. ESD rozhoduje spory mezi orgány Společenství, mezi orgány Společenství a členskými státy a mezi členskými státy navzájem (výjimečně může řízení zahájit i vnitrostátní subjekt – jednotlivec). Oproti tomu *Evropský soud pro lidská práva* se sídlem ve Štrasburku je orgánem Rady Evropy. Byl zřízen k projednávání porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950. Stížnost na porušení Úmluvy může k ESLP podat smluvní stát, jednotlivec, skupiny jednotlivců či nevládní organizace.

⁶⁰ Rozsudek ESD ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 ve sporu mezi Andreou Francovichem a Italskou republikou a mezi Danilou Bonifaci a dalšími a Italskou republikou

Institut odpovědnosti členských států za porušení práva ES je Evropským soudním dvorem vnímán i jako určitý druh sankce. Hrozba povinnosti nahradit škodu v případě nesplnění závazku stanoveného právem Společenství vede členské státy k odpovědnému plnění svých povinností a závazků vůči komunitárnímu právu, a vyvarování se tak možnému vzniku škod.

Ad b) Pojem *úřední osoby* zahrnuje právnické a fyzické osoby odlišné od státu, jimž byl zákonem či na základě zákona svěřen výkon státní správy na určitém úseku. Aby bylo možné vyvodit odpovědnost úřední osoby dle OdpŠ, musí být škoda způsobena právě při výkonu svěřené státní správy.⁶¹ V opačném případě úřední osoba odpovídá za škodu dle obecných právních předpisů.

Úředními osobami jsou ve smyslu ust. § 3 písm. b) OdpŠ též notáři při sepisování veřejných listin o právních úkonech a při úkonech v postavení soudního komisaře, a s účinností od 1. 5. 2001 také soudní exekutoři při úkonech v rámci výkonu exekuční činnosti, při sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu dle EŘ. Zajímavostí v oblasti odpovědnosti státu za škodu způsobenou notářem či soudním exekutorem jako úřední osobou je srovnání právní úpravy odpovědnosti za škodu obsažené jednak v EŘ, jednak NotŘ⁶². Ust. § 57 NotŘ stanoví: „Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, notář odpovídá žadateli ... za škodu, kterou mu způsobil v souvislosti s výkonem činnosti notáře.“⁶³ Zvláštním zákonem je právě OdpŠ, přičemž zákonná formulace obsažená v NotŘ upřednostňuje odpovědnost státu za škodu způsobenou notářem. Oproti tomu dle ust. § 32 odst. 1 a 3 EŘ: „Exekutor odpovídá za škodu tomu, komu ji způsobil v souvislosti s činností podle tohoto zákona. ... Odpovědnost státu za škodu podle zvláštního právního

⁶¹ OdpŠ zde přímo odkazuje na výkon státní správy na úseku lesnictví (pravomoc a působnost lesní stráže dle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů) a školství (pravomoc a působnost ředitele školy dle zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů)

⁶² zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

⁶³ viz ust. § 57 věta první NotŘ

*předpisu tím není dotčena.*⁶⁴ Zvláštním právním předpisem je zde taktéž míněn OdpŠ, avšak jazykovým výkladem předmětného ustanovení dospějeme k závěru, že v případě škody způsobené soudním exekutorem EŘ nedává jednoznačnou prioritu odpovědnosti státu před odpovědností soudního exekutora. Též dle judikatury Nejvyššího soudu je tak dána „*jednak odpovědnost exekutora samotného bez vynětí některých činností (tam, kde nejde o současnou odpovědnost státu), jednak odpovědnost exekutora v souvislosti s činnostmi, které spadají pod pojem nesprávný úřední postup, jestliže exekutor působí jako úřední osoba.*“⁶⁵ Nelze tak přijmout výklad, že odpovědnost soudního exekutora dle ust. § 32 EŘ je vyloučena v případech, kdy za škodu odpovídá stát dle ust. § 3 písm. b) a ust. § 4 OdpŠ.⁶⁶ Jelikož dle EŘ není upřednostněna odpovědnost státu (na rozdíl od NotŘ), poškozenému je poskytnuta možnost uplatnit svůj nárok jak vůči státu, tak vůči exekutorovi současně s tím, že při úspěšném uplatnění nároku proti oběma odpovědným subjektům zanikne plněním jednoho z nich nárok vůči druhému, a to v rozsahu poskytnutého plnění. Za škodu způsobenou exekutorem při výkonu veřejné moci tak odpovídá vedle státu také sám soudní exekutor.

Příkláním se k této argumentaci o jakési dvoukolejnosti odpovědnosti soudního exekutora za škodu, jež reflektuje vážnost exekutorského úřadu a hrozbu možného excesu při výkonu pravomocí soudního exekutora.

Je na místě uvést, že dle OdpŠ je činnost notáře a soudního exekutora zařazena pod kategorii *nesprávného úředního postupu* a není tedy možné vůči státu uplatňovat nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím notáře či soudního exekutora.

Ad c) Územními samosprávnými celky jsou *obce* (základní územní samosprávné celky) a *kraje* (vyšší územní samosprávné celky). Právní postavení obcí je upraveno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů,

⁶⁴ viz ust. § 32 odst. 1 a odst. 3 EŘ

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 970/2006 ze dne 30. 7. 2008

⁶⁶ srov. Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 20 Cdo 57/2007 ze dne 24. 9. 2008

postavení krajů upravuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Samostatným územním samosprávným celkem je i *hlavní město Praha* se zvláštní úpravou obsaženou v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. V rámci přenesené působnosti územní samosprávné celky vykonávají pravomoci státu na svěřeném úseku státní správy, přičemž stát jim k plnění těchto úkolů poskytuje příspěvek ze státního rozpočtu. Územní samosprávné celky zde de iure zastupují stát, který odpovídá za škodu způsobenou jednáním ÚSC a který však má vůči územnímu celku právo na regresní úhradu, pokud poškozenému nahradil škodu.

8.2. Formy odpovědnosti

Stát odpovídá za podmínek stanovených OdpŠ za škodu, která byla způsobena:

- rozhodnutím,
- nesprávným úředním postupem.

8.2.1. Rozhodnutí

Oddíl druhý, dílu I., hlavy druhé OdpŠ stanoví podmínky nároku na náhradu škody způsobené *rozhodnutím*. Vztahuje se na jakýkoli akt aplikace práva bez ohledu na to, zda se jedná o rozhodnutí ve věci samé či rozhodnutí procesní povahy. Nezbytnou podmínkou odpovědnosti státu za škodu za takové rozhodnutí je skutečnost, že toto bylo jako nezákonné zrušeno nebo změněno.⁶⁷ OdpŠ navíc upravuje zvláštní režim pro *rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření*.

⁶⁷ judikováno mj. v Usnesení Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2162/2005 ze dne 2. 2. 2006 či Usnesení Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2258/2003 ze dne 2. 9. 2004

Nezákonné rozhodnutí je rozhodnutí, které se porušením právní normy aplikované na konkrétní případ, v němž se určují subjektivní práva a právní povinnosti účastníků řízení, ocitá v rozporu s objektivním právem.⁶⁸

OdpŠ stanoví, že právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. OdpŠ ve svém ust. § 7 blíže nevymezuje pojem *účastníka řízení*, neboť legislativně technicky (při zachování přehlednosti právní úpravy) není možné do jednoho oddílu zákona definovat všechny potenciální okruhy účastníků pro jednotlivá řízení, ve kterých může být nezákonné rozhodnutí vydáno. V každém konkrétním případě se tedy užije vymezení okruhu účastníků řízení dle příslušného právního předpisu. Pokud jde o vymezení účastníků řízení dle občanského práva, příslušný procesní právní předpis, **zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OSŘ“), obsahuje tři okruhy účastníků řízení.

Podle *první definice* účastníka občanského soudního řízení jsou účastníky žalobce a žalovaný. Jedná se o případy tzv. sporných řízení, kdy žalobcem je ten, kdo podal u soudu návrh na zahájení řízení (žalobu) a žalovaným ten, koho žalobce ve svém návrhu jako žalovaného označil. *Druhá definice* okruhu účastníků řízení dle OSŘ zahrnuje tzv. řízení nesporná. V těchto případech jsou účastníky návrhovatel (ten, kdo podal návrh na zahájení řízení) a ti, o jejichž právech nebo povinnostech má být v řízení jednáno. *Třetí definice* odkazuje na zákonné vymezení účastníků zejména pro některé druhy řízení upravené v části druhé OSŘ.⁶⁹

OdpŠ však výslovně stanoví, že právo na náhradu škody má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.⁷⁰ Tímto ustanovením je přiznána aktivní legitimace k podání

⁶⁸ Švestka, J., Dvořák, J. Občanské právo hmotné 2. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 479

⁶⁹ řízení o vydání předběžného opatření dle ust. § 74 OSŘ

⁷⁰ viz ust. § 7 odst. 2 OdpŠ

žaloby i osobám, které nebyly přibrány jako účastníci řízení v důsledku procesního pochybení rozhodujícího orgánu.

Účastníkem řízení je ten, o kom to stanoví příslušný procesní předpis, nikoliv ten, kdo je v konkrétním řízení za účastníka uznán.

Jak již bylo uvedeno výše, stát odpovídá za podmínek stanovených OdpŠ za škodu způsobenou rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním. Stejně jako OSŘ vymezuje příslušné okruhy účastníků, také správní řád, trestní řád a soudní řád správní ve svých ustanoveních vymezují okruhy účastníků pro příslušný typ řízení.⁷¹

Podmínkou uplatnění nároku na náhradu škody vůči státu je *nezákonnost rozhodnutí*. Dle OdpŠ lze požadovat náhradu škody způsobené pouze takovým rozhodnutím, které bylo pro svou nezákonnost zrušeno nebo změněno (vyjma rozhodnutí o vazbě a trestu nebo ochranném opatření). Zákon také stanoví, že se musí jednat o rozhodnutí pravomocné, neboť se vychází z premisi, že do doby nabytí právní moci má účastník řízení možnost využít procesní prostředky obrany proti rozhodnutí, které je pro něj nepříznivé.

Jak uvádí autor Vojtek ve svém komentáři: „*S právní mocí se zásadně spojuje vykonatelnost rozhodnutí, jebož výkonem může dojít ke vzniku škody.*“⁷² V souladu se zásadou presumpce správnosti vydaného rozhodnutí soud v řízení o náhradě škody nemůže zkoumat zákonnost napadaného rozhodnutí vydaného v jiném

⁷¹ *Trestní řád* nepoužívá pojem účastník řízení, hovoří o *osobách na řízení zúčastněných*. V ust. § 12 odst. 6 definuje pojem *strana*, jíž se rozumí ten, proti němuž se vede trestní řízení, zúčastněná osoba a poškozený.

Správní řád rozlišuje okruhy účastníků podle toho, zda bylo správní řízení zahájeno na návrh či z moci úřední. V řízení zahájeném *na žádost* jsou účastníky žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V řízení zahájeném *z moci úřední* jsou účastníky dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost, nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Účastníky řízení jsou dle správního řádu též další osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, a rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.

V *soudním řízení správním* jsou účastníky řízení žalobce a žalovaný ve věcech uvedených v ust. § 4 odst. 1 SŘS, navrhovatel a odpůrce ve věcech uvedených v ust. § 4 odst. 2 SŘS, a dále ti, o kterých to stanoví SŘS.

⁷² Vojtek, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 63

řízení, a proto OdpŠ stanoví, že řízení o náhradě škody je možné zahájit jen tehdy, bylo-li rozhodnutí (jež způsobilo poškozenému subjektu škodu) jako nezákonné zrušeno či změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím příslušného orgánu, jež pro nezákonnost ruší či mění napadané rozhodnutí, je soud v řízení o náhradě škody vázán.

Právo na náhradu škody lze dle OdpŠ přiznat pouze tehdy, pokud poškozený vyčerpal v zákonných lhůtách možnost podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, popř. jiný procesní prostředek k ochraně práva, s nímž je spojeno zahájení řízení. Přiznání náhrady škody není podmíněno úspěšností podaného opravného prostředku proti rozhodnutí, jež se posléze stalo nezákonným. Při splnění ostatních zákonných předpokladů OdpŠ podmiňuje nárok poškozeného na náhradu škody faktickým využitím možnosti procesní obrany, bez ohledu na skutečnost, jakým způsobem bylo o opravném prostředku rozhodnuto.⁷³

OdpŠ také reflektuje existenci rozhodnutí, která prolamují podmínku nabytí právní moci, avšak může jimi být účastníku řízení způsobena škoda, jejíž náhrady se může po státu domáhat. Jedná se o rozhodnutí vykonatelná bez ohledu na nabytí právní moci.⁷⁴ Takové rozhodnutí je způsobilé přivodit účastníku škodu ještě předtím, než nabude právní moci a z hlediska zachování právní jistoty účastníků musí i v takých případech existovat možnost obrany prostřednictvím uplatnění náhrady škody. OdpŠ stanoví, že proti takovému rozhodnutí lze nárok uplatnit tehdy, pokud bylo pro nezákonnost zrušeno či změněno na základě řádného opravného prostředku.

Výjimku z výše uvedeného procesního postupu poškozeného účastníka před možným uplatněním nároku na náhradu škody, zakotvující zde právní institut *zmírnění tvrdosti zákona*, obsahuje již v úvodu věty první ust. § 8 odst. 3 OdpŠ:

⁷³ srov. Usnesení Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2258/2003 ze dne 2. 9. 2004: „...ukládá ustanovení § 8 odst. 2 (resp. 3) zákona soudu, aby zkontroloval, zda poškozený v průběhu řízení, které vedlo k vydání předmětného rozhodnutí, využil všechny procesní prostředky k odvrácení škody, tj. zda se bránil tomu, aby rozhodnutí nabylo právní moci a způsobilo mu škodu.“

⁷⁴ *Předběžně vykonatelná rozhodnutí* jsou například předběžná opatření ve věci nezletilých, předběžná opatření ve věci domácího násilí, a dále rozhodnutí dle ust. § 162 odst. 1 OSŘ.

„*Nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, ...*“. Výkladem a contrario tedy právní předpis stanoví, že v případech hodných zvláštního zřetele nemusí být splněna podmínka vyčerpání všech dostupných řádných, mimořádných a dalších prostředků k ochraně práva účastníka pro uplatnění nároku na náhradu škody. Právní předpis neobsahuje ani příkladný výčet toho, co rozumí termínem *případ hodný zvláštního zřetele* a je zde opět dán prostor pro judikaturu soudů. Je ponecháno na úvaze soudu, aby v každém konkrétním případě dovedl a zdůvodnil, zda existovaly na straně účastníka či byly objektivně dány takové okolnosti, pro které na něm pro účely rozhodování o odpovědnosti státu a náhradě škody netřeba vyžadovat podání opravného prostředku.⁷⁵ Zákodárce tak poskytl prostor osobám, pro něž by z důvodu nepříznivé životní situace (nedostatek finančních prostředků, špatný zdravotní stav, apod.) mělo nepodání opravného prostředku za následek nemožnost uplatnit nárok na náhradu škody způsobené pravomocným rozhodnutím a představovalo by tak pro poškozeného přílišnou tvrdost zákona.

Takto formulované ustanovení není pro rozhodovací praxi nejšťastnější, neboť zahrnuje celou škálu případů, kdy bude účastníkem uplatněn nárok na náhradu škody (při nesplnění zákonné podmínky vyčerpání procesních prostředků obrany) právě z tohoto důvodu.

Jak dovedla soudní praxe, v OdpŠ předpokládaná možnost nesplnění podmínky využít procesní prostředky obrany z důvodu hodného zvláštního zřetele nemůže nahradit (uvažovat za splněnou) podmínku zrušení pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost ve smyslu ust. § 8 odst. 1 OdpŠ. Podmínka zrušení rozhodnutí pro nezákonnost je uplatnění nároku na náhradu škody právním předpisem stanovena bezvýjimečně.⁷⁶

⁷⁵ Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 69

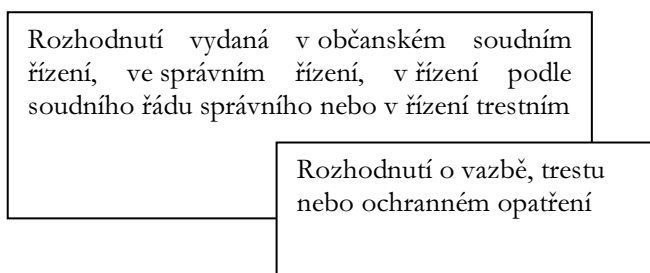
⁷⁶ „Protože zároveň ze zákona nevyplývá, že by stát odpovídal za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo zrušeno, nemůže být podmínka uvedená v ust. § 8 odst. 1 zákona nabrzena tím, že za použití ustanovení § 8 odst. 2 (resp. 3) zákona není poškozenému přičítáno k tíži nepodání řádného opravného prostředku.“ (viz. Usnesení Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2258/2003 ze dne 2. 9. 2004), taktéž Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 36/2004 ze dne 14. 4. 2005: „Ze zákona totiž nelze nikterak dovést, že by stát odpovídal za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo zrušeno.“

Specifikum některých rozhodnutí vydaných v trestním řízení

Na tomto místě představím, alespoň v základních obrysech, specifikum právní úpravy obsažené v ust. § 9 – § 12 OdpŠ.

Jak bylo uvedeno na počátku této kapitoly, OdpŠ upravuje zvláště uplatnění nároku na náhradu škody způsobené *rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření*. Zohledňuje tak specifickou povahu rozhodnutí vydaných v trestním řízení a stanoví zčásti odlišné podmínky vzniku odpovědnosti státu za škodu.

Jak znázorňuje nákres níže, lze si představit skupinu rozhodnutí vydaných v řízeních dle ust. § 5 písm. a) OdpŠ, do níž zasahuje menší skupina specifických rozhodnutí vydaných v jednom konkrétním typu řízení uvedeném v ust. § 5 písm. a) OdpŠ, a to v *řízení trestním*. Výsledkem tohoto propojení je existence rozhodnutí, která jsou způsobilá přivodit účastníkům škodu, jejíž náhrady se lze po státu domáhat, aniž by dotčené rozhodnutí muselo být a priori zrušeno či změněno pro nezákonnost.



- *Rozhodnutí o vazbě*. V případě vazby je poškozeným subjektem osoba, na níž byla vazba vykonána. V tomto případě pro vznik odpovědnosti státu za škodu není podstatné, zda bylo rozhodnutí o vazbě zrušeno pro nezákonnost, neboť v konkrétním případě takové rozhodnutí nemusí být nezákonné. Při rozhodování o vzetí osoby do vazby zpravidla nejsou k dispozici stejná zjištění, která jsou následně zohledněna při meritorním rozhodování, a tak může být do vazby vzata osoba i tehdy, když řízení později skončí zastavením či zproštěním obžaloby; rozhodujícím měřítkem je tedy naopak skutečnost, že osoba v trestním řízení nebyla odsouzena. Podstatným je zde fakt, že na osobě

byla vykonána vazba, a že v příčinné souvislosti s výkonem vazby osobě vznikla škoda. OdpŠ výslovně vylučuje nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě v řízení o vydání nebo předání do ciziny.⁷⁷

Bylo judikováno Ústavním soudem, že ústavněprávní základ nároku na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba hledat v samotných principech materiálního právního státu: „*Má-li stát být skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů, kterým přímo zasáhly do základních práv jednotlivce.*“⁷⁸ Je povinností orgánů činných v trestním řízení vyšetřovat a stíhat trestnou činnost, stát se však nemůže zbavit odpovědnosti za postup těchto orgánů, pokud se ukáže jako mylný, zasahující do základních lidských práv. „*V takové situaci není rozhodné, jak orgány činné v trestním řízení vyhodnotily původní podezření, ale to, zda se jejich podezření v trestním řízení potvrdilo.*“⁷⁹

- *Rozhodnutí o trestu.* V případě rozhodnutí o trestu má právo na náhradu škody ten, na němž byl trest (i z části) vykonán, jestliže byl v pozdějším řízení obžaloby zproštěn nebo bylo-li proti němu trestní stíhání zastaveno ze stejných důvodů, pro které soud v hlavním líčení rozhodne zprošťujícím rozsudkem.⁸⁰ Výjimku z odpovědnosti představují případy, kdy k zastavení trestního stíhání dojde v důsledku aktu prezidenta republiky (udělení amnestie, milosti).⁸¹ Právo na náhradu škody má i ten, kdo byl v pozdějším řízení odsouzen k mírnějšímu trestu, než který na něm byl vykonán na podkladě

⁷⁷ Výjimkou je ust. § 9 odst. 2 OdpŠ, věta za středníkem, dle kterého je možné vůči státu uplatnit nárok na náhradu škody v případech, kdy rozhodnutí o vydávací či předávací vazbě bylo zrušeno či změněno pro nezákonnost (ust. § 8 OdpŠ).

⁷⁸ Nález Ústavního soudu II. ÚS 792/09 ze dne 30. 7. 2009

⁷⁹ tamtéž

⁸⁰ viz ust. § 10 OdpŠ, taxativní výčet důvodů pro vydání zprošťujícího rozsudku stanoví ust. § 226 písm. a) – e) trestního řádu.

⁸¹ viz. ust. § 10 OdpŠ, věta druhá

zrušeného rozsudku. Pro odpovědnost státu je zde rozhodující výsledek pozdějšího řízení, tedy fakt, že byl uložen mírnější trest.

- *Rozhodnutí o uložení ochranného opatření.* V případě rozhodnutí o uložení ochranného opatření⁸² OdpŠ stanoví, že nárok na náhradu škody má ten, na němž bylo (i z části) ochranné opatření vykonáno, jestliže rozhodnutí o ochranném opatření bylo v pozdějším řízení jako nezákonné zrušeno.

OdpŠ jednak stanoví zvláštní právní úpravu pro nárok na náhradu škody u konkrétních typů rozhodnutí v trestním řízení, jednak také definuje případy, kdy nelze požadovat vůči státu náhradu škody a odpovědnost státu za škodu je vyloučena. Ust. § 12 odst. 1 a 2 OdpŠ obsahuje taxativní výčet případů, kdy by poskytnutí náhrady škody bylo v rozporu s dobrými mravy. Jednak se jedná o situace, kdy si poškozený vazbu, uložení trestu či ochranného opatření zavinil sám, jednak o situace, kdy dochází k zastavení trestního stíhání z důvodů předpokládaných trestním řádem.

8.2.2. Nesprávný úřední postup

Druhým předpokladem pro vznik odpovědnosti státu za škodu je ostatní činnost – ne tedy činnost rozhodovací – kterou lze zahrnout pojmem *úřední postup*. O úřední postup jde vždy, jestliže tak postupují osoby, které plní úkoly státního orgánu, pokud tento postup slouží k výkonu státní moci. *Za nesprávný úřední postup* pak můžeme označit porušení postupu předepsaného příslušnými právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti nebo postupu vyplývajícího z povahy a funkce státního orgánu. Lze sem podřadit také úkony státního orgánu prováděné právě v rámci rozhodovací činnosti (např. nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, jiná nečinnost státního orgánu

⁸² *Ochrannými opatřeními* jsou ochranné léčení, zabezpečovací detence, zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty a ochranná výchova (ust. § 99 odst. 1 TrZ).

či vady ve způsobu vedení řízení)⁸³. OdpŠ záměrně užívá pojem *postup*, jež v sobě zahrnuje jak činnost státního orgánu, tak i jeho nečinnost.

Stejně jako u pojmu *případ hodný zvláštního zřetele*, o němž bylo pojednáno výše v kapitole 8.2., sub. 8.2.1. rigorózní práce, tak i u termínu *nesprávný úřední postup* lze spatřovat snahu zákonodárce, pomocí obecného pojmu, obsáhnout spektrum situací z praktického působení státních orgánů (resp. orgánů veřejné moci) vůči podřízeným subjektům. I důvodová zpráva k OdpŠ vysvětluje, že „*nesprávný úřední postup není v návrhu blíže charakterizován, protože výstižnou definici nelze pro jeho mnohotvárnost podat*“.⁸⁴ Výjimkou je ust. § 13 odst. 1, věta druhá a třetí OdpŠ (viz poznámka č. 83), které konkrétně stanoví dva případy nesprávného úředního postupu. Věta třetí byla do OdpŠ doplněna novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb. (blíže o této novele bylo pojednáno v kapitole 7.1., sub. 7.1.2. rigorózní práce). Touto novelou bylo jednoznačně právně ošetřeno, že nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě je nesprávným úředním postupem rozhodujícího orgánu. Účelem nového ustanovení bylo především postihnout případy, kdy poškození byli vystaveni nepřiměřeně dlouhým průběhům řízení. Do té doby v právním řádu ČR neexistoval účinný právní nástroj, který by představoval hrozbu případné sankce za neadekvátní průtahy v řízení.⁸⁵ Rozšíření prvního odstavce ust. § 13 OdpŠ bylo důsledkem mnoha sporů občanů ČR, jež musel řešit ESLP. Zakotvením této odpovědnosti státu byl vytvořen vnitrostátní právní základ pro řešení důsledků dlouhotrvajících řízení, které byly do té doby předkládány k rozhodnutí ESLP. OdpŠ v tomto ustanovení také přímo odkazuje na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (v důsledku jejíž aplikace mezinárodním soudem

⁸³ „Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup porušení povinnosti učinit úkon v přiměřené lhůtě.“ (ust. § 13 odst. 1 věta druhá a třetí OdpŠ).

⁸⁴ Důvodová zpráva k OdpŠ, zvláštní část, k § 13

⁸⁵ srov. poznámka č. 55

bylo toto ustanovení de facto přijato), její čl. 5 a 6 ohledně hodnocení přiměřenosti délky řízení.⁸⁶

Jak uvádí autor Vojtek ve svém komentáři: „*Pokud jde o výklad pojmu nesprávný úřední postup, je tedy třeba se opřít zejména o výklady tohoto pojmu podávané právní teorií a o závěry rozhodovací praxe soudů, které vycházejí z toho, že jde o ty případy vzniku škod, které byly vyvolány jinou činností státních orgánů než rozhodovací.*“⁸⁷

Dle judikatury Nejvyššího soudu lze jako příklady nesprávného úředního postupu uvést:

- vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí, které dosud není pravomocné⁸⁸,
- poškození věci povinného při realizaci výkonu rozhodnutí vyklizením bytu⁸⁹,
- porušení zásady rychlosti řízení⁹⁰,
- postup soudu před nařízením exekuce, v jehož důsledku povinná převedla nemovitost ve svém vlastnictví na třetí osobu a došlo tak ke zmaření účelu exekuce⁹¹,
- zničení věcí odňatých obviněnému v rámci trestního stíhání a převzatých do úschovy orgánem činným v trestním řízení⁹², aj.

Naopak za úřední postup státu například nelze považovat vystupování státu při uzavírání kupní smlouvy o převodu majetku státu do vlastnictví fyzické osoby, neboť v takovém případě se stát nechová jako nositel veřejné moci při jejím

⁸⁶ dle Důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým se mění zákon o odp. za škodu při výkonu veřejné moci (zákon č. 160/2006 Sb.):

„Účel tohoto odkazu je dvojitý: jednak poukázat na to, že se hodnocení přiměřenosti délky řízení či rozhodování řídí kritérii, která ve své judikatuře dovodil mezinárodní soud Úmluvu aplikující, jednak upozornit na to, že v souladu s touto judikaturou na poli článku 6 odst. 1 Úmluvy je rozhodující především celková délka řízení.“

⁸⁷ Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 92

⁸⁸ Usnesení Nejvyššího soudu zn. 20 Cdo 923/2007 ze dne 26. 9. 2007

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 1802/2002 ze dne 23. 10. 2003

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 545/2007 ze dne 4. 10. 2007

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 1935/2004 ze dne 31. 10. 2005

⁹² Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 356/2003 ze dne 26. 5. 2004

uplatňování, nýbrž jako vlastník, který se svým vlastnictvím disponuje v rámci soukromoprávního vztahu.⁹³ Soudní judikatura taktéž dovodila, že nesprávný úřední postup nelze spatřovat v pochybení rozhodujícího orgánu spočívajícím v nesprávném vyhodnocení podmínek účastenství (tj. s osobou nebylo jednáno jako s účastníkem řízení); přičemž pochybení může mít za následek nesprávnost samotného rozhodnutí a jeho zrušení v rámci odvolacího řízení.⁹⁴

8.3. Podmínky vzniku odpovědnosti za škodu

Odpovědnost za škodu dle OdpŠ je *odpovědností objektivní povahy* (ke vzniku škody není požadováno zavinění) bez možnosti *liberace* (odpovědnosti se nelze z žádného důvodu zprostit), která je založena na současném splnění tří podmínek:

1. nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup,
2. vznik škody či nemajetkové újmy,
3. příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí či nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy.

Přísnější úprava oproti obecné úpravě odpovědnosti za škodu přispívá k tomu, aby poškozenému, který je ve vztazích vznikajících při výkonu veřejné moci v podřízeném postavení vůči orgánům veřejné moci, byla poskytnuta širší ochrana, než jakou by poskytovala obecná úprava. Lze ji označit za *absolutní objektivní odpovědnost*. Tato odpovědnost se vztahuje výlučně na případy škody způsobené při výkonu veřejné moci, nikoliv na případy, kdy stát (územní samosprávný celek) způsobí škodu jako subjekt občanskoprávního vztahu ve smyslu ust. § 21 ObčZ, podle nějž má stát v těchto vztazích charakter

⁹³ Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2222/2002 ze dne 28. 1. 2004 nebo Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 315/2005 ze dne 31. 1. 2007 či Usnesení Nejvyššího soudu zn. 30 Cdo 4862/2008 ze dne 19. 2. 2009

⁹⁴ srov. Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 36/2004 ze dne 14. 4. 2005, či Usnesení Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 40/2005 ze dne 15. 9. 2005

právní osoby. Za škodu způsobenou porušením právní povinnosti vyplývající z těchto vztahů stát odpovídá podle obecných právních předpisů stejně jako za škodu způsobenou mimo rámec výkonu veřejné moci jednáním, s nímž zákon spojuje odpovědnost objektivní (např. odpovědnost za škodu způsobenou provozem dopravních prostředků⁹⁵).

Uvedené tři podmínky vzniku odpovědnosti musí být v řízení o náhradě škody bezpečně prokázány, přičemž důkazní břemeno leží na poškozeném.

Soudní praxe dovodila, že pokud poškozený v řízení prokáže vznik škody, avšak neprokáže její výši, jež uplatnil v žalobě, přizná soud náhradu škody zásadně ve výši, která byla poškozeným v řízení bezpečně prokázána. V části náhrady škody, jejíž výši lze zjistit jen s nepoměrnými obtížemi či ji nelze zjistit vůbec, může soud postupovat dle ust. § 136 OSŘ a určit ji dle své úvahy. Jisté je správné zákonné moderační právo soudu přiznat požadovanou náhradu škody i nad rámec výše škody prokázané poškozeným v samotném řízení. V případě, že nezbytná podmínka uplatnění nároku, tedy fakt, že škoda vznikla, je po provedeném dokazování nezpochybnitelná, nelze přijmout za své tvrzení, že by náhrada škody měla být přiznána v nulové výši z důvodu, že v dané věci je určení její výše nepoměrně obtížné či nemožné.⁹⁶

OdpŠ blíže nevymezuje pojem škoda a neupravuje rozsah její náhrady; při výkladu je tak třeba vycházet z ustanovení ObčZ zabývajících se těmito pojmy.⁹⁷

8.4. Uplatnění nároku na náhradu škody

OdpŠ i v části uplatnění nároku na náhradu škody vůči příslušnému subjektu konkretizuje procesní postup poškozeného.⁹⁸ Právní předpis stanoví, že

⁹⁵ viz ust. § 427 a násl. ObčZ

⁹⁶ k tomu srov. Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 1 Cz 47/83 ze dne 29. 12. 1983, či Nález Ústavního soudu zn. II. ÚS 321/98 ze dne 5. 5. 1999

⁹⁷ srov. výklad pojmu *škoda* v kapitole 5.1., sub. 5.1.3. rigorózní práce

⁹⁸ V předchozích ustanoveních tomu tak bylo v případě ust. § 8 odst. 3 OdpŠ, dle kterého je podmínkou nároku na náhradu škody vůči státu způsobené nezákonným rozhodnutím, *vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon poskytuje poškozenému k ochraně jeho práva.*

podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu je nejprve uplatnění nároku u orgánu příslušného dle ust. § 6⁹⁹ OdpŠ (tzv. předběžné projednání nároku).

8.4.1. Institut předběžného projednání nároku

Smyslem institutu *předběžného projednání nároku* je umožnit příslušnému úřadu, aby nárok posoudil a v případě, že jej shledá opodstatněným, jej uspokojil a předešlo se tak zbytečnému soudnímu sporu.

Před novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb. byla povinnost předběžného projednání nároku stanovena pouze u nezákonného rozhodnutí aspecifických rozhodnutí v trestním řízení, nikoliv však v případě nesprávného úředního postupu (v tomto případě mohl být nárok uplatněn přímo soudní cestou). Zahrnutí uplatňování nároku na náhradu škody z nesprávného úředního postupu pod institut předběžného projednání nároku bylo důsledkem zájmu o mimosoudní řešení sporů (zejm. v souvislosti s novou úpravou odškodnění nemateriální újmy za průtahy řízení a rozšíření ust. § 13 odst. 1 o větu druhou a třetí OdpŠ)¹⁰⁰ a odstranění jakési dvoukolejnosti v uplatňování nároku na náhradu škody vůči státu.

OdpŠ povinnost předběžného projednání nároku rozvádí v ust. § 15. V případě úspěchu poškozeného (tzn., že příslušný ústřední správní úřad po předběžném projednání nároku konstatuje odpovědnost státu za škodu a přiznává náhradu škody), je zákonem stanovena povinnost nahradit škodu do šesti měsíců od

⁹⁹ Ust. § 6 odst. 1 OdpŠ: „*Ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady.*“ V dalších odstavcích tohoto ustanovení právní předpis definuje, o jaké úřady se v konkrétních případech jedná.

Oproti tomu v případě odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, OdpŠ povinnost předběžného projednání nároku nestanoví.

¹⁰⁰ K tomu taktéž Rozsudek ESLP Hartman proti České republice (viz str. 46 rigorózní práce) a poznámky č. 55 a č. 83

uplatnění nároku.¹⁰¹ Po dobu stanovenou v ust. § 15 odst. 1 OdpŠ se tak odkládá splatnost závazku z náhrady škody a stát se neocitá v prodlení. Odstavec druhý ust. § 15 OdpŠ pak stanoví důsledek nesplnění výše uvedené podmínky (tzn., že nedojde k plnému uspokojení nároku poškozeného do 6 měsíců ode dne jeho uplatnění), kterým je legitimní oprávnění poškozeného domáhat se náhrady škody cestou soudního řízení. Nutnou podmínkou pro uplatnění nároku na náhradu škody u soudu je tedy marné uplynutí šestiměsíční lhůty běžící od uplatnění nároku u ústředního správního úřadu. Splnění podmínky marného uplynutí lhůty bylo taktéž judikováno Nejvyšším soudem, který konstatoval, že *„...teprve marným uplynutím této lhůty, nikoliv uplynutím lhůty stanovené poškozeným při uplatnění nároku, ocitá se stát jako dlužník z odpovědnostního závazkového právního vztahu v prodlení a teprve ode dne následujícího po uplynutí lhůty jej stíhá povinnost zaplatit poškozenému též úrok z prodlení.“*¹⁰²

Ústřední správní úřad v rámci předběžného projednání nároku nevystupuje jako orgán státní moci, ale zastupuje stát jako subjekt občanskoprávního vztahu odpovědnosti za škodu. Pro samotné předběžné projednání nároku nejsou stanoveny žádné formální požadavky; nejedná se o řízení a nekončí rozhodnutím. Poškozený tak může svůj nárok uplatnit neformálním dopisem k příslušnému ústřednímu úřadu. Pro přezkoumatelnost uplatněného nároku by jistě mělo jít o podání perfektní, u kterého by měly být splněny obecné obsahové náležitosti návrhu (navrhovatel musí uvést příčinu vzniku škody, tj. označit nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, dále musí uvést, který orgán a v jakém řízení rozhodnutí vydal či se dopustil nesprávného úředního postupu, vyčíslit výši požadované náhrady škody, k žádosti přiložit doklady k prokázání výše škody, apod.) Jak bylo uvedeno výše, příslušný ústřední správní úřad o návrhu nevede žádný typ řízení, u kterého by se uplatnily obecné procesní předpisy a lhůty. Jedinou podmínkou stanovenou přímo OdpŠ, kterou lze logickým výkladem dovodit, je případné vyhovění

¹⁰¹ Může vzbuzovat otázku, zda v ust. § 15 odst. 1 OdpŠ zákonodárce důvodně zvolil termín „je třeba nahradit škodu“ oproti striktnějšímu termínu pro stanovení povinnosti „nahradit“.

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2060/2001 ze dne 24. 4. 2003

nároku ve stanovené šestiměsíční lhůtě, neboť v této lhůtě je třeba škodu zároveň nahradit. Poškozenému tak může být vyhověno opět pouhým neformálním přípisem od ústředního správního úřadu, či si lze představit i situaci, kdy se účastník dozví o skutečnosti, že jeho nároku bylo vyhověno až v souvislosti s vyplacením přiznaných finančních prostředků.

Předběžné projednání nároku tak plní funkci jakéhosi „filtru“, s jehož pomocí by měla být odhalena jednoznačná pochybení státu při výkonu veřejné moci, jejichž nápravu je možné sjednat rychleji bez mnohých formálních požadavků soudního procesu.

Na druhou stranu nelze opomenout situace, kdy i v případě neúspěšně uplatněného nároku u ústředního správního úřadu – rozumějme tím případy, kdy obsahově perfektnímu požadavku na náhradu škody nebude vyhověno, neboť v rámci předběžného projednání nebude zjištěno naplnění předpokladů odpovědnosti státu za škodu a nárok nebude shledán důvodným – poškozený využije svého práva obrátit se na soud, jež následně konstatuje pochybení státu a rozhodne ve prospěch žalobce.

V rámci kapitoly o institutu předběžného projednání nároku je také na místě uvést rozdíl v uplatňování nároku na náhradu škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem územního samosprávného celku. V případě náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci ÚSC neexistuje zákonná podmínka předběžného projednání nároku. Zároveň zde není stanovena šestiměsíční lhůta k plnění a ÚSC se tak dostává do prodlení dle jiného právního režimu (než je stanoven v OdpŠ); v takovém případě dochází k subsidiárnímu uplatnění ObčZ a jeho obecné úpravě zániku závazků a vzniku odpovědnosti za škodu.¹⁰³

¹⁰³ ust. § 563 ObčZ: „Není-li doba splnění dohodnuta, stanovena právním předpisem nebo určena v rozhodnutí, je dlužník povinen splnit dluh první den poté, kdy byl o plnění věřitelem požádán.“ a k tomu příp. ust. § 517 odst. 1, věta první ObčZ: „Dlužník, který svůj dluh řádně a včas nesplní, je v prodlení.“

8.4.2. Uplatnění nároku u soudu

Splněním podmínky předběžného projednání nároku¹⁰⁴ a marným uplynutím šestiměsíční lhůty k plnění se poškozenému otevírá cesta k uplatnění nároku cestou soudního řízení.

Příslušnost soudu se určí dle obecných ustanovení OSŘ. Nárok na náhradu škody podle OdpŠ se uplatňuje u okresního soudu, který je *věcně příslušný* k projednání věci v I. stupni (ust. § 9 odst. 1 OSŘ).

Místní příslušnost soudu se liší podle žalovaného. Je-li žalovaným subjektem *stát*, je k projednání věci příslušným okresní soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu. Nelze-li takto místně příslušný soud určit, je jím soud, v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo (ust. § 85 odst. 5 OSŘ). Obecným soudem *obce* je okresní soud, v jehož obvodu má své území (ust. § 85 odst. 6 OSŘ). Je-li žalovaným subjektem *kraj*, je k řízení příslušný okresní soud, v jehož obvodu mají sídlo orgány kraje (ust. § 85 odst. 7 OSŘ). Navíc dle ust. § 87 odst. 1 písm. b) OSŘ může (místo obecného soudu žalovaného) žalobce zvolit okresní soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody.

Žaloba i v tomto druhu občanského soudního řízení musí splňovat obecné podmínky stanovené OSŘ.¹⁰⁵

¹⁰⁴ k tomu srov. Vojtkův komentář k ust. § 15 odst. 2 OdpŠ: „Byla-li žaloba podána bez předběžného projednání, jde o odstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu ust. § 103 a § 104 OSŘ...“ a je na místě postup dle ust. § 104 odst. 2 OSŘ, jenž v případě neodstranění tohoto nedostatku vede k zastavení řízení. (Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 112)

Soudní praxe se prozatím nesjednotila v názoru, jak postupovat v případě, kdy poškozený nedodržel zákonnou povinnost předběžného projednání, svůj nárok uplatnil rovnou v rámci soudního sporu, avšak během probíhajícího řízení se stane nepochybným (např. z vyjádření příslušného správního úřadu k žalobě), že příslušný ústřední správní úřad by uplatněnému nároku na náhradu škody nevyhověl. Vystává zde otázka, zda žalobce nutit k tomu, aby nejprve podal svou žádost o náhradu škody u ústředního správního úřadu, když je z jeho vyjádření předem jasné, že takovému návrhu nevyhoví. (Svoboda, K. Jak se domoci náhrady škody způsobené soudními průtahy. Právo pro podnikání a zaměstnání 7 – 8/2008, s. 35)

¹⁰⁵ podmínky řízení dle OSŘ: ze žaloby musí být zřejmé, kterému soudu je určena; musí být označeni účastníci řízení, vylíčeny skutkové okolnosti případu; ze žaloby musí být patrné, čeho se žalobce domáhá, musí označit důkazy, jichž se dovolává

Řízení ve věcech náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci je dle platného ust. § 11 odst. 1 písm. g) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SoudPopl“), osvobozeno od soudního poplatku. K tomu je na místě uvést, že v současné době je jedním z aktuálních společenských a politických témat novela právě SoudPopl. Důvodem novelizace právní úpravy *institutu soudního poplatku* je skutečnost, že od roku 2001 nebyl právní předpis měněn a dnes již dostatečně neodráží ekonomické a společenské změny, složitost sporů a zvýšené náklady na provoz soudů. Současná právní úprava soudních poplatků řádně neplní svou regulační a preventivní funkci a nebrání podávání šikanózních a zbytečných žalob.

Jednou z navrhovaných změn v právní úpravě soudních poplatků by mj. mělo být zrušení právě ust. § 11 odst. 1 písm. g) SoudPopl. Podání žaloby na náhradu škody vůči státu by tak nově mělo být zpoplatněných úkonem účastníka. Novela vychází z faktu, že počet těchto podání u soudu narůstá, přičemž velká část z nich je zjevně šikanózní povahy. Zavedení soudního poplatku si tak klade za cíl omezení počtu takových podání. Výše poplatku je navrhována pevnou částkou 2000,-Kč a měla by tak zachovat dostupnost soudní ochrany (takovýto soudní poplatek by neměl být vybírán procentní sazbou z výše požadované náhrady škody, neboť se mnohdy jedná o vysoké finanční částky a procentně stanovený poplatek by naopak mohl působit šikanózně vůči poškozeným) a plnit zejména preventivní a regulační funkci. V souvislosti s novelou SoudPopl je navrhována i novela OSŘ ohledně institutu osvobození od soudního poplatku. Dle platné právní úpravy ust. § 138 OSŘ: „*Na návrh může předseda senátu přiznat účastníkovi zcela nebo zčásti osvobození od soudních poplatků, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva.*“¹⁰⁶

¹⁰⁶ viz. ust. § 138 odst. 1 věta první OSŘ

V navrhované nové právní úpravě OSŘ jsou kritéria pro osvobození od soudního poplatku sice přísnější¹⁰⁷, avšak tento institut je nadále zachován, a tak dle předkladatele novely osobám v tíživé finanční situaci nebude odepřen přístup ke spravedlnosti. S tímto argumentem naopak nesouhlasí kritici předkládané novely SoudPopl, kteří tvrdí, že zvýšení soudních poplatků ztíží přístup lidí ke spravedlnosti.

Předkladatelé novely mají jistě dobrý úmysl ulevit soudům od řešení svévolných a účelových žalob. Avšak je otázkou, jestli novela dosáhne kýženého cíle a jaké faktické důsledky do soudní praxe vlastně přinese. Snad nebude důvodem předpokládaného snížení agendy soudů přece jen kritiky předvídaná nedostupnost řešení sporů soudní cestou pro některé osoby, či nedojde k nechtěnému nárůstu pracovní náplně soudů naopak z důvodu zvýšeného počtu žádostí účastníků o osvobození od soudního poplatku.

8.4.3. Regresní úhrada

Smyslem institutu *regresní úhrady* je zajistit, aby důsledky způsobené škody dopadly na ty subjekty, které ji skutečně způsobily svou činností.¹⁰⁸ Právní úprava OdpŠ stanoví, že generálně odpovědným subjektem je *stát* (příp. ÚSC), který je povinen vzniklou škodu nahradit. OdpŠ zároveň upravuje možnost generálně odpovědného subjektu „zhojit se“ na úředních osobách a na ÚSC v přenesené působnosti právě prostřednictvím institutu regresní úhrady. Regresní úhradu lze požadovat pouze tehdy, pokud byla zaplácena náhrada škody.

Nutnou podmínkou uplatnění nároku je *zaviněné* porušení právní povinnosti odpovědného subjektu, který způsobil škodu (na rozdíl od generální

¹⁰⁷ Nově by mohl soud účastníka řízení osvobodit od soudního poplatku pouze *zčásti*, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva. Změna je motivována snahou, aby se i účastníci, kteří nemají dostatek finančních prostředků, podíleli, alespoň drobnou částkou, na nákladech soudního řízení. Výjimečně, pokud by byly splněny zvlášť závažné důvody, by bylo možné účastníka od soudního poplatku osvobodit *zcela*.

¹⁰⁸ k tomu viz. ust. § 16 – § 18 OdpŠ v případě odpovědnosti státu, ust. § 23 – § 25 OdpŠ v případě odpovědnosti ÚSC v samostatné působnosti

odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, jež má objektivní charakter), přičemž existenci zavinění je povinen prokázat ten, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu. OdpŠ nestanoví, o jakou formu zavinění se v případě porušení právní povinnosti má jednat, k naplnění subjektivní podmínky vzniku odpovědnosti dle ust. § 18 odst. 1 OdpŠ tak postačí zavinění ve formě nevědomé nedbalosti.¹⁰⁹

Rozsah regresní úhrady není neomezený, je limitován mírou účasti odpovědného subjektu na způsobení vzniklé škody. OdpŠ dosti podrobně upravuje vztahy mezi jednotlivými subjekty pro uplatnění regresní úhrady (kdo a vůči komu je oprávněn regresní úhradu požadovat).

8.5. Způsob a rozsah náhrady škody

OdpŠ v ustanoveních § 27 – § 31a předkládá specifika právní úpravy, jakým způsobem a v jaké míře (skutečná škoda, ušlý zisk) stát jako odpovědný subjekt nahrazuje škodu vzniklou při výkonu veřejné moci, přičemž v posledně jmenovaném ustanovení konkretizuje poskytování zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

Zajímavým ustanovením v této části hlavy třetí OdpŠ je ust. § 31 upravující *náhradu nákladů řízení*. Co konkrétně náklady řízení představují OdpŠ neuvádí a je třeba vycházet z příslušných procesních předpisů (např. v občanském soudním řízení se tak uplatní ust. § 137 OSŘ).

Již v rámci kapitoly 7.1. rigorózní práce jsem zmínila významný nález Ústavního soudu Pl. ÚS 18/01, který s účinností od 6. června 2002 jako protiústavní zrušil ustanovení § 31 odst. 3 OdpŠ, dle jehož původního znění bylo možné náhradu nákladů řízení přiznat pouze podmíněně (což zároveň odporovalo ust. § 31 odst. 1 OdpŠ). Osoby, kterým vznikla škoda spočívající „pouze“ v nákladech řízení, tak v důsledku odstavce 3 nemohly uplatnit nárok

¹⁰⁹ k definici *nevědomé nedbalosti* viz kapitolu 5.1., sub. 5.1.4. rigorózní práce

na náhradu škody.¹¹⁰ ÚS zde konstatoval, že i v případě škody způsobené toliko vynaložením nákladů řízení dochází ke zmenšení majetku poškozeného, přičemž v ust. čl. 36 odst. 3 LZPS je zaručeno právo na její náhradu.

Dle platné právní úpravy nárok na náhradu nákladů řízení může poškozený uplatnit jen tehdy, jestliže mu takové náklady skutečně vznikly a zároveň neměl možnost je uplatnit v průběhu řízení na základě procesních předpisů či mu takto uplatněný nárok nebyl přiznán.

OdpŠ však stanoví, že poškozený nemá nárok na náhradu nákladů právního zastoupení, které by mu vznikly v souvislosti s předběžným projednáním nároku u příslušného ústředního správního úřadu. Dle důvodové zprávy k OdpŠ: „...vyloučena bude náhrada nákladů řízení, které vznikly při projednávání uplatněného nároku na náhradu škody u příslušného ústředního orgánu státní správy, neboť toto projednávání má neformální charakter.“¹¹¹ K tomu taktéž autor Vojtek: „Předběžné projednání nároku na náhradu škody u příslušného ústředního orgánu má neformální povahu a nepředpokládá se, že by při něm poškozený musel být právně zastoupen.“¹¹²

Jestliže však OdpŠ na jedné straně stanoví subjektu povinnost k určitému úkonu, neměl by v případě úspěchu poškozeného poskytnout i zde prostor pro možnost náhrady? Domnívám se, že pokud poškozený má dle OdpŠ stanovenou povinnost předběžného projednání, je jistě v jeho zájmu nárok uplatnit perfektně a měl by tak mít možnost náhrady nákladů právního zastoupení i v této fázi uplatnění nároku. Nutnou podmínkou pro případné přiznání náhrady těchto nákladů by však byl úspěch žalobce ve věci.

V rámci historického exkurzu jsem také uvedla novelu OdpŠ provedenou zákonem č. 160/2006 Sb., která mj. zavedla do OdpŠ institut *žadostiučinnění za nemajetkovou újmu*. Před přijetím této novely OdpŠ neobsahoval právní úpravu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v případě nemajetkové újmy.

¹¹⁰ viz kapitolu 7.1., sub. 7.1.2. rigorózní práce

¹¹¹ Důvodová zpráva k OdpŠ, zvláštní část, k § 31

¹¹² Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 174

Cílem novelizace bylo legální zakotvení institutu náhrady škody způsobené porušením práva účastníka na soudní řízení v přiměřené lhůtě (mj. v důsledku rozhodnutí ESLP ve věci Hartman proti České republice¹¹³). Novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb. byl jednak institut náhrady nemajetkové újmy zaveden do základních ustanovení OdpŠ a zároveň byla rozšířena hlava třetí první části OdpŠ o nové ust. § 31a s názvem: *Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu*.

OdpŠ zakládá nárok na přiměřené zadostiučinění, které by mělo kompenzovat vzniklou nemajetkovou újmu bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem poškozenému způsobena škoda (skutečná škoda, ušlý zisk).¹¹⁴

Na rozdíl od obecného způsobu náhrady škody (k tomu srov. ust. § 442 ObčZ a výklad v kapitole 5.1., sub. 5.1.2. rigorózní práce) je náhrada nemajetkové újmy v penězích stanovena jako subsidiární – *Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže...* – a je možné k ní přistoupit za současného splnění dvou podmínek – *...nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující*.¹¹⁵ Kdo a jakým způsobem by měl případně konstatovat porušení práva, OdpŠ nestanoví. Lze tak uvažovat i o tom, že porušení práva konstatuje příslušný ústřední správní úřad v rámci předběžného projednání nároku. V případě, že takováto náhrada se nejeví jako dostačující, nastupuje posouzení odškodnění nemajetkové újmy v penězích. Pro případ peněžité kompenzace je nutné přihlédnout k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž ke vzniku újmy došlo.¹¹⁶ OdpŠ dále rozvádí okolnosti, ke kterým je nutné přihlédnout v případě určení výše peněžité kompenzace za vzniklou nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem

¹¹³ viz kapitolu 7.1., sub. 7.1.2. rigorózní práce

¹¹⁴ Odškodnění ve formě přiměřeného zadostiučinění se neposkytuje za případnou nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, tj. v případech upravených v ust. § 9 – 12 OdpŠ.

¹¹⁵ viz ust. § 31a odst. 2, věta první OdpŠ. Jiný způsob náhrady nemajetkové újmy může představovat např. zmírnění trestu uloženého poškozenému v nepřiměřeně dlouho trvajícím trestním řízení; stejně tak je možné, že konstatování porušení práva bude namísto pokládat za dostatečné zadostiučinění.

¹¹⁶ viz ust. § 31a odst. 2, věta druhá OdpŠ

orgánu veřejné moci¹¹⁷. Tyto konkrétní okolnosti (celková délka řízení, složitost věci, chování poškozeného, postup státních orgánů, význam předmětu řízení pro poškozeného) OdpŠ uvádí demonstrativním výčtem, a tak není vyloučeno, aby bylo přihlédnuto i k jiným okolnostem, srovnatelně závažným. Předmětná kritéria¹¹⁸ jsou hodnocena i v případě sporů před ESLP při zkoumání přiměřenosti délky řízení, přičemž konkrétní řízení je vždy nutné hodnotit jako celek. Z judikatury ESLP vyplývá, že účinnost takového prostředku nápravy (jakým je poskytnutí zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu) by mohla být zpochybněna, jestliže by příslušné orgány hodnotily jednotlivé fáze řízení zvlášť, případně by se z různých důvodů některými fázemi řízení vůbec nezabývaly.

¹¹⁷ Jedná se o konkrétní typ nesprávného úředního postupu, a to porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, též porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě (konkr. ust. § 13 odst. 1, věta druhá a třetí OdpŠ v případě nesprávného úředního postupu státu, a ust. § 22 odst. 1, věta druhá a třetí v případě nesprávného úředního postupu ÚSC).

¹¹⁸ Judikatura ESLP však nestanoví nic bližšího o tom, jakým způsobem mají být jednotlivá kritéria finančně ohodnocena pro stanovení konkrétní výše peněžitého zadostiučinění. ESLP ve svých rozsudcích vyzývá státy spíše k tomu, aby se s daným problémem vypořádaly po svém a našly si svoje mechanismy výpočtu odškodnění, které budou vycházet např. z částek, jež jsou jednotlivými státy přiznávány jako náhrady jiných újem.

Jak uvádí autor Kmec, ESLP v rozsudku ve věci **Apicella vs. Itálie** ze dne 29. 3. 2006 státním adresoval 2 základní sdělení:

1. *Najděte si svůj vlastní mechanismus určování výše spravedlivého zadostiučinění za morální újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení.*
2. *Částky, které budete na základě tohoto mechanismu přidělovat, budu akceptovat, pokud budou představovat alespoň 45% částky, kterou bych stěžovateli v daném případě přiznal já sám.*

(Kmec, J. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. Právní zpravodaj 8/2006, s. 17)

8.6. Promlčení nároku na náhradu škody

OdpŠ v závěru části první upravuje otázku *promlčení*¹¹⁹ nároku na náhradu škody vůči státu (či ÚSC) z titulu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Jak uvádí autor Vojtek ve svém komentáři: „*I ve vztazích odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci je smyslem institutu promlčení motivovat poškozeného k včasnému výkonu subjektivních občanských práv, aby nedocházelo k dlouhotrvajícím právním vztahům.*“¹²⁰

Specifikum institutu promlčení nároku na náhradu škody vzniklé při výkonu veřejné moci spočívá jednak v nutnosti ochrany vlastnictví oprávněného (jednotlivce, poškozeného), jednak v nutnosti ochrany právní jistoty povinného (státu, škůdce). Na jedné straně stojí ústavní požadavek ochrany vlastnictví jednotlivce poškozeného jednáním státu tím, že stát nahrazuje majetkové škody, které sám jednotlivec musel v souvislosti s nezákonným postupem státu vynaložit, na druhé straně musí i stát mít určitou jistotu v tom ohledu, po jak dlouhou dobu je nárok založený nezákonným postupem vymahatelný a vynutitelný soudně.

OdpŠ obsahuje zvláštní právní úpravu počátku a délky promlčecích lhůt, nemění nic na obecné podstatě promlčení (viz poznámka č. 119).

OdpŠ stanoví jednak *subjektivní promlčecí lhůtu*, která je odvislá od doby, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá, jednak *objektivní*

¹¹⁹ Institut *promlčení* představuje druh právního následku marného uplynutí doby. Právní následky promlčení nastávají za předpokladu, že uplynul zákonem stanovený čas, ve kterém mohl oprávněný subjekt uplatnit své právo u soudu. Samotným uplynutím doby však právní účinky nenastávají. Nutnou podmínkou je aktivní přístup dlužníka, který musí vznést námitku promlčení. Jestliže dlužník před soudem promlčení namítne, nemůže být věřiteli právo přiznáno. Naopak, pokud námitka promlčení v řízení vznesena nebude, soud věřiteli právo přizná. Plní-li dlužník promlčené právo, jedná se o řádné plnění a nejde o bezdůvodné obohacení na straně věřitele.

Vedle toho zná právo taktéž institut *prekluze*, kde zákon s nedodržením lhůty pro uplatnění práva spojuje jednak zánik nároku, jednak zánik samotného práva. K prekluzi přihlíží soud z úřední povinnosti (tj. bez návrhu dlužníka). Zároveň oproti právu promlčenému, pokud by došlo k plnění prekludovaného práva, jednalo by se na straně věřitele o bezdůvodné obohacení, které by mohl dlužník požadovat zpět.

¹²⁰ Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 181

promlčecí lhůtu, která počíná běžet od určité skutečnosti a je nezávislá na tom, zda poškozený o této skutečnosti ví. I zde se uplatňuje obecná právní zásada, dle které subjektivní promlčecí doba nemůže skončit později než promlčecí doba objektivní. Subjektivní promlčecí doba se tak může uplatnit toliko v rámci běhu objektivní promlčecí doby a skončí vždy nejpozději s objektivní promlčecí dobou.

OdpŠ stanoví subjektivní promlčecí lhůtu 3 roky (jež je shodná s obecnou tříletou promlčecí lhůtou dle ObčZ), která počíná běžet ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá.¹²¹ Obecná objektivní promlčecí lhůta činí dle OdpŠ 10 let a počíná běžet ode dne, kdy poškozenému bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda.¹²²

Objektivní promlčecí lhůta začíná běžet již od okamžiku doručení nezákonného rozhodnutí, jímž vznikla poškozenému škoda; okamžik faktického vzniku škody, ani okamžik, kdy se poškozený o vzniku škody dozví, nejsou pro počátek běhu objektivní lhůty rozhodující. Výjimečně tak může dojít i k situacím, kdy subjektivní promlčecí lhůta ani nezačne běžet, neboť objektivní promlčecí lhůta běží nezávisle na skutečnosti, kdy se poškozený subjekt dozví o vzniku škody a může tak uplynout s důsledky promlčení i dříve, než se poškozený o vzniku škody vůbec dozvěděl (k takovým případům by jistě mělo docházet ojedinele právě i z hlediska délky objektivní promlčecí lhůty). Tato situace je však vyloučena u nároku na náhradu škody na zdraví. Ust. § 32 odst. 2, věta za středníkem, OdpŠ totiž stanoví, že objektivní promlčecí lhůta *se neuplatní*, jde-li o škodu na zdraví. Promlčení práva na náhradu škody na

¹²¹ OdpŠ navíc v případě nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím (kde právní předpis jako nutnou podmínku určuje zrušení či změnu takového rozhodnutí) stanoví počátek subjektivní promlčecí doby k okamžiku doručení *zrušovacího* rozhodnutí.

Zde se může objevit otázka, proč zákonodárce v ust. § 32 odst. 1 věta druhá OdpŠ neuvedl taktéž jako podmínku *změnu* rozhodnutí (když v ust. § 8 odst. 1 OdpŠ uvádí, že nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost *zrušeno* či *změněno* příslušným orgánem). Jistě však nelze přijmout výklad, že by se v případě nároku na náhradu škody způsobené rozhodnutím, které bylo pro nezákonnost změněno, neuplatnil počátek běhu subjektivní promlčecí lhůty.

¹²² viz ust. § 32 odst. 2 OdpŠ

zdraví je tak jediným případem výlučné promlčecí doby subjektivní (srov. taktéž ust. § 106 odst. 2 ObčZ) a není správný názor, že právo na náhradu škody způsobené na zdraví se nepromlčuje. Poškozený zde má uplatnění nároku na náhradu škody plně ve svých rukou a závisí pouze na něm, zda nechá marně uplynout obecnou tříletou subjektivní promlčecí lhůtu.

OdpŠ dále obsahuje zvláštní ustanovení týkající se promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy.¹²³ Právní předpis rozlišuje nárok založený průtahy v řízení od nároků ostatních, ve všech případech však jde o kombinaci na sobě nezávislé subjektivní a objektivní promlčecí doby. Subjektivní promlčecí lhůta činí 6 měsíců a počíná běžet ode dne, kdy se poškozený o vzniklé nemajetkové újmě dozvěděl; právo se však promlčí nejpozději v desetileté objektivní promlčecí lhůtě, která běží ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. Byla-li navíc škoda způsobena průtahy v řízení, dle OdpŠ neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení vadného řízení. Právní úprava tak umožňuje přiznat odškodnění i v těch případech, kdy k průtahům došlo v raném stadiu řízení, poté však bylo v řízení postupováno víceméně plynule a k žádným průtahům již nedocházelo. Vychází se zde z podmínky, že otázku přiměřenosti délky řízení je třeba v zásadě zkoumat s ohledem na průběh celého řízení.

OdpŠ také navíc obsahuje speciální ustanovení týkající se běhu promlčecích lhůt v případě škody způsobené specifickými rozhodnutími vydanými v trestním řízení¹²⁴. Právní předpis v těchto případech uvádí toliko jedinou objektivní dvouletou promlčecí lhůtu, která počíná běžet ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, jehož důsledkem se z daného rozhodnutí vydaného v trestním řízení stává akt, s nímž OdpŠ spojuje vznik odpovědnosti státu za škodu.¹²⁵

¹²³ viz ust. § 32 odst. 3 OdpŠ

¹²⁴ pro výčet jednotlivých rozhodnutí viz kapitolu 8.2., sub. 8.2.1. rigorózní práce

¹²⁵ Jedná se o rozsudek, jímž byl obžalovaný zproštěn obžaloby; usnesení o zastavení trestního stíhání; rozhodnutí, jímž byla věc postoupena jinému orgánu; rozhodnutí, jímž bylo odsuzující rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno; rozhodnutí odsuzující k mírnějšímu trestu; rozhodnutí o zrušení rozhodnutí ukládající ochranné léčení pro nezákonnost.

Zvláštní promlčecí doba je taktéž stanovena pro nároky na regresní úhradu. Je to lhůta jednoho roku běžící ode dne, kdy osoba oprávněná k uplatnění nároku na regresní úhradu nahradila poškozenému subjektu škodu. Tato poměrně krátká promlčecí doba je odůvodněna skutečností, že v těchto případech je nárokujícím subjektem stát či ÚSC, u nichž není důvod, aby nárok neuplatnily bez zbytečného odkladu.

Právní úprava OdpŠ se nijak nedotýká obecného institutu *stavení běhu promlčecí doby* ve smyslu ust. § 112 ObčZ. Smyslem tohoto institutu je zabránění krácení promlčecí lhůty o dobu, v níž se účastník právního vztahu domáhá tohoto svého práva u soudu. Jinými slovy tak po dobu soudního či jiného řízení neběží promlčecí doba ve vztahu k právu v tomto řízení uplatněném. OdpŠ však navíc obsahuje konkrétní ustanovení ohledně stavení promlčecí doby, jež se týká předběžného projednání nároku. Zakotvení speciálního institutu stavení promlčecí doby zde vyplývá z obligatorně stanoveného procesního postupu účastníka v rámci uplatňování nároku na náhradu škody vůči státu; poškozený je totiž povinen nejprve uplatnit svůj nárok u příslušného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu (srov. kapitolu 8.4., sub. 8.4.1. rigorózní práce). Subjektivní ani objektivní promlčecí doba tak neběží ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu 6 měsíců.¹²⁶

Uplatní-li odpovědný subjekt v občanském soudním řízení důvodně námitku promlčení, na základě zásady hospodárnosti řízení soud žalobu na náhradu škody zamítne.

¹²⁶ viz. ust. § 35 OdpŠ

9. Odpovědnost členských států Evropské unie¹²⁷ za škodu

9.1. Právní základy odpovědnosti

Obecný systém odpovědnosti za škodu v právu ES není nikde pozitivně (zákonně) upraven. Žádná ze zakládajících smluv ES výslovně nestanoví odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES a otázku odpovědnosti státu tak formuluje a konkretizuje judikatura lucemburských soudů (ESD a Soudu prvního stupně).

Hlavní funkce odpovědnosti za škodu v právu ES je stejná jako v případě vnitrostátního práva, tedy *kompensační*. Cílem je navrátit poškozeného do situace, ve které by se nacházel, pokud by k porušení práva nedošlo. V principech odpovědnosti za škodu v právu ES lze však vysledovat i funkci *preventivní*. Hrozba sankcí náhrady škody má přimět členské státy k řádnému a včasnému plnění závazků plynoucích z práva ES (typickým závazkem pro členské státy je včasná a řádná implementace směrnic). Jak navíc uvádí autor Bobek: „*Zájem jednotlivce na náhradě škody způsobené mu porušením práva ES ze strany členského státu poskytuje Společenství účinný nástroj decentralizované kontroly dodržování práva ES ze strany členského státu.*“¹²⁸

Společným jmenovatelem judikatury ESD jsou dvě zásady:

1. užitečnost a efektivita (l'effet utile) komunitárního práva – tedy snaha vykládat právo tak, aby bylo dosaženo zamýšleného výsledku, a
2. důraz na ochranu práv jednotlivce.

¹²⁷ Systematika typů mimosmluvní odpovědnosti v právu ES je chápána široce a nejedná se o jednotný systém právní odpovědnosti. Odpovědnost členských států EU za škodu je jedním z několika systémů právní odpovědnosti. V rámci obecné odpovědnosti za škodu se dále rozlišuje odpovědnost Společenství a odpovědnost jednotlivců, přičemž v jednotlivých oblastech odpovědnosti navíc vystupují specifické odpovědnostní režimy.

¹²⁸ Bobek, M. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy 12/2008 (mimořádná příloha), s. 2

Institut odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES tak patří mezi principy¹²⁹, které ESD odvodil ze „znění a ducha“ Smlouvy o založení ES. Dle názoru ESD „...by plná účinnost norem Společenství byla zpochybněna a ochrana práva, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství ze strany členského státu.“¹³⁰

Jako první byla odpovědnost členského státu a povinnost k náhradě škody formulována v případě neprovedení směrnice¹³¹. Jednalo se o Rozsudek ESD ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 **Francovich vs. Italská republika a Bonifaci a další vs. Italská republika**, rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu čl. 189 třetího pododstavce Smlouvy o EHS, jakož i směrnice Rady 80/987/EHS¹³² ze dne 20. října 1980 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (dále jen „Rozsudek Francovich“).

Dle této směrnice měly členské státy vytvořit záruční instituce, které by vyplatily dlužné mzdy v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. V projednávané věci nedošlo ze strany Italské republiky k přijetí prováděcích opatření k provedení směrnice ve stanovené implementační lhůtě (ani více jak pět let po jejím uplynutí) a tím dle ESD došlo k porušení práva ES. V Rozsudku Francovich ESD judikoval, že: „Možnost náhrady škody ke tíži členského státu je nezbytná zvláště tehdy, kdy, jako je tomu v projednávaném případě, je plný

¹²⁹ Dalšími principy jsou např. zásada aplikační přednosti práva ES před národním právním řádem, přímý účinek norem práva ES, apod.

¹³⁰ Rozsudek Francovich, bod 33 (srov. taktéž *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* 4/2003, s. 185)

¹³¹ *Směrnice* nemá přímý účinek na vnitrostátní právní řád příslušného členského státu. Stanoví, jakého výsledku má být ve sféře vnitrostátního právního řádu dosaženo, přičemž prostředky k jeho dosažení může zvolit členský stát sám. Pokud stát směrnicí provede pozdě, chybně či ji neprovede vůbec, mohou tak být jednotlivci upřena práva, která ze směrnice vyplývají.

¹³² Směrnice 80/987 usiluje o zajištění minimální ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele podle práva ES, aniž je dotčena příznivější právní úprava příslušného členského státu. Směrnice zejména stanoví zvláštní záruky za úhradu nesplacených pohledávek zaměstnavatele týkajících se mezd (viz Rozsudek Francovich, bod 3)

*účinek norem Společenství podmíněn činností ze strany státu, a kdy v důsledku toho jednotlivci v případě jeho nečinnosti nemohou uplatnit u vnitrostátních soudů práva, jež jim příznává právo Společenství.*¹³³ Bylo by nespravedlivé, aby jednotlivec doplácel na nečinnost státu, který je k takové činnosti zavázán. ESD konstatoval, že ke vzniku nároku na náhradu škody, způsobené jednotlivci neprovedením směrnice bez bezprostředního účinku, dojde za splnění tří podmínek¹³⁴:

1. cílem směrnice je založit jednotlivci určitá práva,
2. obsah těchto práv musí být určitelný na základě směrnice, a
3. existuje příčinná souvislost mezi porušením povinnosti ze strany státu a škodou vzniklou jednotlivci.

K Rozsudku Francovich uvádí zajímavou poznámku autorka Harlow¹³⁵ – dle úvahy ESD by jednotlivci mohli být mobilizováni jako jakási soukromá „policejní“ síla, jež by hrála významnou roli při vynucování dodržování práva ES členským státem. Tímto, pro členské státy ne zrovna sympatickým, kontextem ESD obohatil základní principy odpovědnosti členských států za porušení práva ES.¹³⁶

Na Rozsudek Francovich navazovala skupina případů, které se týkaly především odpovědnosti členského státu za pozdní implementaci směrnic či opomenutí směrnici implementovat vůbec. Začala se tak objevovat otázka: *Je odpovědnost státu limitována na problematiku vadné (či opomenuté) implementace směrnice, nebo se jedná o odpovědnost obecnou, která by mohla zahrnovat všechny složky státní moci?*

Dalším rozhodnutím ESD významným pro oblast odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES se stal Rozsudek ESD ze dne 5. 3.

¹³³ Rozsudek Francovich, bod 34

¹³⁴ Rozsudek Francovich, bod 40; k tomu taktéž viz např. *Harlow, C. State Liability – Tort Law and Beyond*, Oxford University Press, 2004, s. 57

¹³⁵ *Harlow, C. State Liability – Tort Law and Beyond*, Oxford University Press, 2004, s. 58

¹³⁶ Určitou „varovnou“ funkci principu odpovědnosti členského státu za škodu vysloveného v Rozsudku Francovich konstatuje taktéž autor Anagnostaras (*Anagnostaras, G. State liability v Retroactive application of belated implementing measures: Seeking the optimum means in terms of effectiveness of EC law*, Web Journal of Current Legal Issues, 2000, dostupný z: <http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/anagnostaras1.html>).

1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA vs. Bundesrepublik Deutschland a The Queen vs. Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd a další*, rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu zásady odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, které lze tomuto státu přičíst (dále jen „Rozsudek Brasserie“). ESD zde především konstatoval, že členský stát má povinnost nahradit škodu vždy, „...bez ohledu na to, který orgán členského státu se svým konáním či opomenutím porušení dopustil“¹³⁷. ESD v rozhodnutí mj. poukázal na principy odpovědnosti za škodu v právu mezinárodním, podle kterých stát, jehož odpovědnost za porušení mezinárodního závazku je založena, je rovněž považován za jediný subjekt bez ohledu na to, zda porušení právních předpisů lze přičíst zákonodárnému, výkonnému nebo soudnímu orgánu.¹³⁸ Aby bylo komunitární právo aplikováno jednotně, povinnost nahradit škodu způsobenou jednotlivci jeho porušením nemůže záviset na vnitrostátních normách o dělbě moci mezi ústavními orgány.

Bez ohledu na to, který státní orgán svým konáním porušil právo ES (orgán moci výkonné, soudní či zákonodárné), každý případ, kdy členský stát poruší komunitární právo, spadá pod princip odpovědnosti členského státu inherentní systému SES.¹³⁹

Rozsudkem Brasserie došlo k rozšíření odpovědnosti na všechny moci (resp. složky moci) ve státě.¹⁴⁰ V tomto svém rozhodnutí ESD s konečnou platností stanovil tři obecné podmínky¹⁴¹ odpovědnosti členských států za škodu způsobenou porušením práva ES:

¹³⁷ Rozsudek Brasserie, bod 32

¹³⁸ srov. Rozsudek Brasserie, bod 34

¹³⁹ *Betlem, G. The King Can Do Wrong: State Liability for Breach of European Community Law in the Post-Francovich Era*, Web Journal of Current Legal Issues, 1996, dostupný z: <http://webjcli.ncl.ac.uk/1996/issue4/betlem4.html>

¹⁴⁰ V Rozsudku Brasserie byla konkrétně judikována odpovědnost státu za škodu způsobenou jakýmkoli aktem *moci zákonodárné* (ne jen neimplementací směrnice, jak tomu bylo v případě Francovich). Odpovědnost členského státu EU za škodu způsobenou aktem *moci výkonné* pak ESD konstatoval v Rozsudku ESD ze dne 23. 5. 1996 ve věci C-5/94 *The Queen proti Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*, řízení o předběžné otázce týkající se výkladu článků 29 a 30 SES

¹⁴¹ Rozsudek Brasserie, bod 51 a bod 54, 55 a 65

1. norma práva ES přiznává jednotlivci právo,
2. porušení povinnosti státu musí být dostatečně kvalifikované („zřejmé a podstatné“),
3. existuje příčinná souvislost mezi porušením ze strany členského státu a škodou způsobenou poškozenému.

Podmínky stanovené Rozsudkem Francovich zde byly zpřesněny a přibyl požadavek *dostatečné závažnosti* porušení. Zařazením této podmínky tak de facto došlo ke zúžení systému odpovědnosti členských států za škodu, a ne všechna porušení norem práva ES, jež jsou v příčinné souvislosti se škodou způsobenou jednotlivci, mají za následek vznik odpovědnosti členského státu za škodu.

Výše uvedené Rozsudky Francovich a Brasserie přinášejí zásadní tvrzení ESD: „Nárok jednotlivce na náhradu škody plyne přímo z práva ES.“¹⁴² Z procesního hlediska tak dochází k prolínání práva ES (komunitární právo stanoví podmínky odpovědnosti) s právní úpravou jednotlivých členských států (příslušnost soudů, lhůty, výše škody, atd.). Způsob vymáhání práva ES na vnitrostátní úrovni je přenechán procesnímu režimu příslušného členského státu, musí však být zaručen určitý standard ochrany práv jednotlivců plynoucích z práva ES požadovaný ESD. Jedná se o *požadavek rovnocennosti* – jednotlivec musí mít možnost dovolat se práv, která mu přiznává právo ES, za stejných podmínek, které jsou uplatňovány pro vynucování obdobných práv plynoucích z práva vnitrostátního – a *požadavek účinnosti* – vnitrostátní právní úprava nesmí učinit domáhání se komunitárních práv zjevně obtížným či jej vůbec znemožnit.¹⁴³

K rozhodování o odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením práva ES jsou příslušné výlučně soudy členských států. ESD

¹⁴² Bobek, M. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy 12/2008 (mimořádná příloha), s. 5

¹⁴³ Rozsudek Francovich, bod 43 (taktéž Rozsudek Brasserie, bod 67)

se v takových řízeních objevuje toliko v postavení subjektu oprávněného k výkladu norem práva ES v rámci *řízení o předběžné otázce*¹⁴⁴.

9.2. Prvky odpovědnosti

V otázkách odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením práva ES je z povahy věci odpovědný členský stát, jehož aktem či na jehož území k porušení práva ES došlo. Kdo je odpovědný jednat jménem státu v otázkách žalob na náhradu škody stanoví právní předpisy jednotlivých členských států – v případě českého práva se jedná právě o úpravu obsaženou v ust. § 6 OdpŠ.

Odpovědnost v právu ES je tradičně založena na protiprávnosti jednání, tj. porušení právní normy. Zavinění jako takové není samostatnou podmínkou, může však být důležité při zkoumání toho, zda je porušení práva dostatečně závažné.

Při zkoumání odpovědnosti založené na protiprávním jednání (či opomenutí) v právu ES je nutné zkoumat následující podmínky:

- a) co je zdrojem právní povinnosti,
- b) zda došlo k jejímu porušení,
- c) zda se jedná o normu, která přiznává právo přímo jednotlivci,
- d) zda jde o porušení dostatečně závažné.

¹⁴⁴ Řízení o předběžné otázce tvoří určitý typ komunikačního můstku mezi rozhodujícím vnitrostátním soudem a soudem ES v případech odpovědnosti členských států za škodu. Proceduru podávání předběžné otázky k ESD upravuje čl. 234 SES. Předběžné otázky se mohou týkat např. výkladu komunitárních smluv či výkladu nebo platnosti aktů přijatých orgány ES. Pokud taková otázka v řízení před soudem členského státu vyvstane, *může* vnitrostátní soud požádat ESD, aby o této otázce rozhodl, považuje-li takové rozhodnutí za nezbytné k vynesení svého rozsudku. Pakliže některá z těchto otázek vyvstane v průběhu řízení před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky (soud poslední instance), *je* tento soud dokonce *povinen* se na ESD obrátit.

Kromě podmínek stanovených v čl. 234 SES existují dále 2 případy povinnosti obrátit se na ESD s předběžnou otázkou. *Za první*, vyvstane-li v řízení před vnitrostátním soudem otázka platnosti komunitárního předpisu, soud se musí obrátit na ESD, neboť žádný soud členského státu nemůže sám prohlásit komunitární akt za neplatný. *Za druhé* musí soud členského státu podat předběžnou otázku vždy, když má v úmyslu odchýlit se od ustáleného výkladu této otázky podávaného judikaturou ESD. Meze povinnosti k předložení předběžné otázky ESD judikoval v rozsudku ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *Stl C.I.L.F.I.T. Lanificio di Gavardo SpA. vs. Italská republika*

Stanovení právní povinnosti a konstatování, že došlo k jejímu porušení, často v judikatuře ESD splývá. Podmínka existence normy, která zaručuje právo přímo jednotlivci a podmínka, že musí jít o porušení dostatečně závažné, jsou nástroje zúžení rozsahu typů protiprávností, za které mohou být členské státy odpovědné. Na základě uvedeného tak ne každá protiprávnost v právu ES dává vznik nároku na náhradu škody, ale pouze taková, která zároveň splňuje obě dodatečné podmínky.

Norma práva ES, která zaručuje právo jednotlivci, musí toto právo zaručovat přímo tomu konkrétnímu jednotlivci, který se jí dovolává (musí se jednat o právo přímo poškozeného). K tomuto jako zajímavost uveďme opět Rozsudek Francovich. Právě žalobce pan Andrea Francovich nikdy žádnou náhradu škody nedostal, neboť nespadal do okruhu oprávněných osob, jimž vykládaná směrnice stanovila jasně seznatelná práva. Ač tedy směrnice zaručovala práva přímo konkrétním jednotlivcům, jednalo se o jiný okruh osob, než do kterého spadal sám pan Francovich.¹⁴⁵

Pokud jde o vztah mezi přímou účinností norem práva ES a normami, které zaručují práva přímo jednotlivcům, ten byl mj. judikován právě v rozhodnutích Francovich a Brasserie. V Rozsudku Francovich bylo konstatováno, že vykládaná ustanovení směrnice nejsou přímo účinná (tj. z hlediska svého obsahu se nejeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná), avšak zaručují práva přímo jednotlivcům. V případě Brasserie byl ESD konfrontován s otázkou, zda skutečnost, že určité ustanovení práva ES je přímo účinné, vylučuje mimosmluvní odpovědnost členského státu za škodu. ESD v rozsudku konstatoval, že přímý účinek norem práva ES představuje minimální záruku k vymáhání práva ES na vnitrostátní úrovni a nevylučuje tak odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jeho porušením. Stejně tak přímá účinnost norem není podmínkou vzniku odpovědnosti členského státu. Požadavek, aby právní norma ES zaručovala práva přímo jednotlivcům,

¹⁴⁵ viz Rozsudek ESD ze dne 9. 11. 1995 ve věci C-479/93 *Andrea Francovich vs. Italská republika*, rozhodnutí o předběžné otázce – tzv. Francovich II

a přímý účinek normy jsou tak dvě odlišné kategorie, které se mohou, ale nemusí překrývat.¹⁴⁶

Podmínka *dostatečně závažného* porušení práva ES je nejproblematictější kategorií především z důvodu své těžké uchopitelnosti při hodnocení, zda byla naplněna. Při posuzování závažnosti porušení je rozhodujícím kritériem zjevnost a závažnost nedodržení mezí posuzovací pravomoci členským státem – určující je tedy hranice volní úvahy členského státu v oblasti, kde k porušení práva ES došlo. Lze konstatovat, že čím širší je míra úvahy rozhodujícího subjektu, tím menší je pravděpodobnost dostatečně závažného porušení práva ES.

Dle judikatury ESD se o dostatečně závažné porušení jedná mj. jednak v případě, kdy rozhodující orgán zjevně a závažným způsobem vybočil z mezí svého uvážení; jednak v případě, kdy rozhodující orgán žádnou volní úvahu nemá (či jsou hranice volního uvážení dosti omezené) – pak samotné porušení práva ES splňuje podmínku dostatečné závažnosti.

O dostatečně závažné porušení se jedná *vždy*, když:

1. porušení práva ES přetrvává i poté, co ESD rozhodl, že počínání členského státu je v rozporu s právem ES¹⁴⁷;
2. porušení práva ES bylo důsledkem opomenuté implementace směrnice do vnitrostátního právního řádu členského státu;
3. soudní orgán členského státu rozhodl zřetelně v rozporu s ustálenou judikaturou ESD¹⁴⁸.

Rozsudek Köbler je dalším rozhodnutím ESD, jež má pro oblast odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením práva ES zásadní význam, neboť v něm byla konstatována odpovědnost státu za škodu způsobenou

¹⁴⁶ Bobek, M. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy 12/2008 (mimořádná příloha), s. 8

¹⁴⁷ Rozsudek Brasserie, bod 57

¹⁴⁸ Rozsudek ESD ze dne 30. 9. 2003 ve věci C-224/01 **Gerhard Köbler vs. Republik Österreich**, rozhodnutí o předběžné otázce týkající se jednak výkladu čl. 48 SES a jednak výkladu judikatury ESD vyplývající zejména z rozsudků ze dne 5. 3. 1996, Brasserie du Pêcheur a Factortame a ze dne 17. 9. 1997, Dorsch Consult (dále jen „Rozsudek Köbler“), bod 56 a srov. Rozsudek Brasserie, bod 56

k tomu taktéž viz *Betlem, G. The King Can Do Wrong: State Liability for Breach of European Community Law in the Post-Francovich Era*, 1996, dostupný z: <http://webjcli.ncl.ac.uk/1996/issue4/betlem4.html>

rozhodnutím vnitrostátního soudu, a to dokonce soudu rozhodujícího v poslední instanci. ESD zde mj. konstatoval povinnost princip odpovědnosti státu vztahovat taktéž na rozhodnutí vnitrostátního soudu rozhodujícího v poslední instanci, neboť je nutností zajišťovat jednotlivcům ochranu práv, která jim přiznávají komunitárněprávní normy. Je na členských státech, aby umožnily jednotlivcům dovolávat se tohoto principu tím, že jim dají k dispozici odpovídající právní prostředky, přičemž „...realizace uvedeného principu nesmí být obročena neexistencí příslušného soudu.“¹⁴⁹ V daném případě byla dle rakouského práva vyloučena odpovědnost nejvyšších soudů za vadná rozhodnutí. I tak se poškozený Bernard Köbler obrátil na soud s žalobou proti státu. Rozhodující soud položil předběžnou otázku ESD. V Rozsudku Köbler ESD jednak zopakoval některé z principů odpovědnosti státu za škodu vyslovené již dříve v Rozsudcích Francovich a Brasserie, jednak vyslovil principy nové, mezi něž patří právě jedno z kritérií hodnocení dostatečné závažnosti porušení práva ES.¹⁵⁰

Tři výše uvedené předpoklady dostatečně závažného porušení jsou významné z hlediska důkazního břemene jednotlivce, který se domáhá náhrady škody. Pokud totiž došlo k porušení práva ES v jedné z těchto jmenovaných podob, automaticky je splněna podmínka dostatečně závažného porušení práva ES ze strany členského státu a jednotlivci odpadá nutnost tuto podmínku prokazovat. Jistě lze polemizovat, zda použití obecného termínu „dostatečně závažné porušení“ k definování jedné ze základních podmínek vzniku odpovědnosti členského státu za škodu v právu ES, je krokem správným směrem. Používání obecných pojmů v platném právu je diskutabilní taktéž ve sféře vnitrostátního práva. Příznivci v jejich použití shledávají pravděpodobnost ochrany většího počtu jednotlivců, jejichž práva mohou být ohrožena, když výkladem pojmu lze

¹⁴⁹ Rozsudek Köbler, bod 45 a srov. bod 50

¹⁵⁰ V Rozsudku Köbler ESD shledal, že ze strany rakouského státu došlo k porušení komunitárního práva, avšak jednání státu nenaplnovalo prvky porušení *dostatečně závažného* (srov. Rozsudek Köbler, bod 124). V daném případě tak nebyla vyvozena odpovědnost rakouského státu za škodu způsobenou rozhodnutím soudu v poslední instanci (srov. Rozsudek Köbler, bod 126).

zahrnout konkrétní případ pod dispozici právní normy. Odpůrci užití obecných termínů pak vyzdvihují určitou mlhavost a nejasnost v platném právu, která by měla být zákonodárcem spíše odstraňována než vyvolávána. Pokud jde o výše uvedenou podmínku, ku příkladu autor Bobek poukazuje právě na určitou mlhavost termínu: „*Problémem podmínky „dostatečně závažného porušení“ je její mlhavost. Co je či není dostatečně závažným porušením, zpravidla závisí na značně volném uvážení Evropského soudního dvora či národního soudu, který bude o odpovědnosti rozhodovat.*“¹⁵¹ Ke svému postoji naznačuje řešení, jež spatřuje v omezení kategorie „*na taxativně dané typy případů, nikoliv na jakýsi demonstrativní výčet faktorů, které by měly být brány v potaz*“¹⁵². Použití obecného pojmu v hypotéze či dispozici právní normy a jeho hodnocení je vždy vstupem na tenký led právní teorie i praxe. Bylo by jednodušší přiklonit se k příznivcům užívání obecných pojmů v platném právu, pokud by z rozhodovací praxe mocenských orgánů méně čišela určitá neochota a rigidnost při aplikaci práva.

Pokud jde o další ze základních odpovědnostních prvků – *škodu* – právo ES nerozpracovalo žádnou podrobnou teorii určení výše škody a jejího hrazení. Judikatura soudů ES se ustálila na požadavku, že škoda, jež se nahrazuje, musí být *skutečná a určitá*. Pojem škody i v právu ES zahrnuje jednak skutečnou škodu (*damnum emergens*), jednak ušlý zisk (*lucrum cessans*)¹⁵³.

Kalkulace výše náhrady škody je věrná principu plné reparace – úspěšnému žalobci by měla být poskytnuta v takové výši, v jaké by se nalézal jeho majetek, kdyby ke škodné události nedošlo.

¹⁵¹ Bobek, M. Odpovědnost členského státu Evropské unie za akty moci soudní, Časopis pro právní vědu a praxi 4/2003, str. 310

¹⁵² *tamtéž*

¹⁵³ k tomu srov. kapitolu 5.1, sub. 5.1.2. rigorózní práce

9.3. Odpovědnost za porušení práva ES v aplikační praxi soudů

Systémy odpovědnosti za škodu pro porušení práva ES členským státem jsou systémy otevřené. Minimální požadavky práva ES se prolínají s vnitrostátní právní úpravou jednotlivých členských států; výchozí úpravou je vnitrostátní úprava náhrady škody, která je stále více modifikována požadavky evropského práva.

Ačkoli praxe jednotlivých právních řádů členských států EU v oblasti odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva ES je rozmanitá, lze učinit několik zobecňujících poznatků.¹⁵⁴

Právo ES proměňuje přístup vnitrostátních soudů k odpovědnosti státu za škodu jen velmi obtížně. Pokud jsou soudy ochotny přiznávat náhradu škody za porušení práva ES, činí tak zpravidla proto, že tato možnost byla ve vnitrostátním právním řádu dána již dříve (tj. před Rozsudkem Francovich či Rozsudkem Brasserie). Pokud k nějaké změně v judikatuře jednotlivých vnitrostátních soudů dochází, děje se tak v důsledku přímé intervence ESD v rámci řízení o předběžné otázce předložené ESD nižšími soudy. Soudy členských států se spíše výjimečně pouštějí do samostatného posuzování rozporu vnitrostátní úpravy s právem ES. Případy, kdy dochází k náhradě škody na úrovni členského státu, se tak omezují na ty, kdy došlo ke konstatování protiprávnosti ze strany ESD. Soudy členského státu pak přezkoumávají další podmínky odpovědnosti za škodu, a to existenci příčinné souvislosti a výši škody.

Jako poslední zobecňující poznatek lze uvést postoj vnitrostátních soudů k problematice odpovědnosti jednotlivých složek státní moci. Soudy členských států nemívají problém akceptovat odpovědnost za porušení práva ES ze stran veřejné správy, problémové jsou však otázky odpovědnosti moci zákonodárné

¹⁵⁴ Kapitola 9.3. rigorózní práce se nezabývá specifiky aplikace institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva ES v jednotlivých členských státech EU, neboť by to znamenalo porovnávání 27 vnitrostátních právních řádů, což není cílem části deváté rigorózní práce.

a moci soudní. V případě odpovědnosti moci zákonodárné se problém objevuje s ohledem na doktrínu suverenity parlamentu a základy ústavního řádu. Jako příklad uveďme *anglický ústavní systém*, který vnímá suverenitu imperiálního parlamentu jako základní stavební kámen britské ústavnosti. Jedním ze zdrojů zásadního omezení suverenity britského parlamentu je právě právo ES a mj. též odpovědnost za škodu způsobenou aktem parlamentu (viz Rozsudek *Brasserie*). Zajímavá je též praxe *francouzských správních soudů*, které v případě porušení práva ES ze strany francouzského zákonodárce raději vyslovují protiprávnost správních aktů, jež legislativu přijatou zákonodárcem v rozporu s právem ES aplikovaly, a přiznávají náhradu škody vůči orgánům moci výkonné, než aby vyslovily porušení práva ES přímo ze strany moci zákonodárné.¹⁵⁵

V případě odpovědnosti moci soudní je zásadním judikátem ESD Rozsudek *Köbler*, ve kterém ESD konstatoval, že pokud soud členského státu (i když se jedná o soud rozhodující v poslední instanci) rozhodl zřetelně v rozporu s ustálenou judikaturou ESD, jedná se o dostatečně závažné porušení práva ES pro vyvození odpovědnosti členského státu za škodu.

V souvislosti s odpovědností členského státu za porušení práva ES aktem moci soudní se však jeví jako problematické určení soudu, který by měl o odpovědnosti státu rozhodovat. Co v případě, že právo ES bylo porušeno vnitrostátním soudem poslední instance? Měl by zákonnost rozhodnutí nejvyššího soudu přezkoumávat soud prvního stupně? ESD k tomu toliko uvádí, že určení soudu, který má rozhodovat o nárocích na náhradu škody způsobené porušením práva ES ze strany členského státu, je v kompetenci členského státu.¹⁵⁶

¹⁵⁵ viz. *Bobek, M.* Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, *Právní rozhledy* 12/2008 (mimořádná příloha), s. 16 - 17

¹⁵⁶ Rozsudek *Köbler*, bod 50

9.4. Odpovědnost za porušení práva ES v ČR

Česká republika je od roku 2004 členským státem Evropské unie, což znamená, že český právní řád a taktéž vnitrostátní soudy by měly být připraveny na aplikaci principů odpovědnosti členských států, jak je stanovuje komunitární právo.

Přistoupení České republiky k EU mělo v oblasti odpovědnosti státu za škodu za následek úvahy i o rekodifikaci OdpŠ, a to v souvislosti se změnami právní úpravy v OdpŠ provedenými zákonem č. 160/2006 Sb. Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb. hodnotí situaci vzniklou přistoupením ČR k EU, a v oblasti odpovědnosti státu za škodu konstatuje nutnost připravit právní úpravu na posuzování odpovědnosti za porušení práva ES. Jak tedy uvádí důvodová zpráva: „...existují i některé další oblasti odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, které zákon č. 82/1998 Sb. ve stávajícím znění neupravuje, ač jde o otázky více než aktuální. V souvislosti s členstvím v Evropské unii jde především o odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením práva ES a dále o odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným právním předpisem a porušením povinnosti vydat právní předpis.“¹⁵⁷ Důvodová zpráva tedy prohlašuje, že je nutné vzniklou situaci řešit, avšak zároveň uvádí, že tato oblast nebyla do návrhu zákona zařazena. Zákodárce odkázal na složitost tohoto typu odpovědnosti a množství variant, které přicházejí v úvahu – od odpovědnosti státu za pozdní implementaci směrnice (případ Francovich) až po odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím soudu poslední instance (případ Köbler). „Výše uvedené otázky tak budou řešeny až poté, co budou nalezena teoretická východiska těchto problémů.“¹⁵⁸ K tomu je na místě uvést, že k vypořádání se s výše uvedeným a odpovídající změně OdpŠ doposud nedošlo.

¹⁵⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o odp. za škodu při výkonu veřejné moci (tj. k zákonu č. 160/2006 Sb. – pozn. aut.), obecná část

¹⁵⁸ tamtéž

9.3.1. Odpovědnost za škodu způsobenou zákonodárcem

Jedním z problémů z hlediska náhrady škody způsobené porušením komunitárního práva v ČR je skutečnost, že platná právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci neupravuje právo na náhradu škody způsobené výkonem legislativní moci. Skutečnost, že OdpŠ přímo nepočítá s odpovědností zákonodárského sboru za výkon jeho pravomocí, byla modifikována judikaturou Ústavního soudu v souvislosti se spory o určení výše nájemného z bytů v případech tzv. regulovaného nájemného (k tomu blíže část desátá rigorózní práce). Z judikatury Ústavního soudu vyplynulo, že výkon legislativní funkce není neomezený a že opomenutí zákonodárce přijmout právní úpravu, pokud je k tomu výslovně zavázán a pokud je existence této právní úpravy nezbytná k řádné ochraně základních práv a svobod, je protiústavní.¹⁵⁹

Platná právní úprava OdpŠ neumožňuje podat žalobu na náhradu škody způsobené porušením komunitárního práva při výkonu legislativní funkce čistě na základě českého práva. Tento stav je však v rozporu s požadavky práva ES, které vyvození odpovědnosti moci zákonodárské (resp. státu) za legislativní nečinnost výslovně vyžaduje, když jedním ze závazků vyplývajících z komunitárního práva je povinnost zajistit náhradu škody způsobené porušením komunitárního práva přičitatelným členskému státu.

Současná právní úprava je problematická zejména pro případy pozdní (či opomenuté) implementace evropské směrnice. K vytvoření půdy pro posuzování podmínek vzniku odpovědnosti státu za činnost zákonodárského sboru by byla nutná změna OdpŠ, i nejspíš změna na ústavní úrovni ve formě novelizace čl. 36 odst. 3 LZPS. Lze si určitě představit náročnost a obtížnost vymezení obecné normy o odpovědnosti státu za škodu způsobenou zákonodárskou mocí ve sféře evropského, resp. mezinárodního práva.

¹⁵⁹ Malík, J. Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Studie ze soudcovské tvorby práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko, 2008, s. 176; judikováno v Nálezu Ústavního soudu zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006

Schůdnější cestu jistě představuje potvrzení povinnosti státu k náhradě škody vzniklé legislativním porušením komunitárního práva *soudní cestou*.

České vnitrostátní soudy přistoupením ČR k Evropské unii nabyly povahy obecných soudů komunitárního práva a jsou tak povinny chránit práva založená komunitárním právním řádem. Normy práva ES se staly nedílnou součástí českého právního řádu a vyvolávají v něm účinky bez nutnosti samostatné recepce a současně mají přednost před veškerými neslučitelnými normami vnitrostátního práva. Povahu subjektivního práva vyplývajícího z práva komunitárního tak bezpochyby má i právo na náhradu škody, kterou členský stát způsobí porušením práva ES a jež se vztahuje i na porušení způsobená při výkonu legislativní moci. Jak uvádí autor Malíř: *„Za této situace by tedy české soudy, jimž by byla předložena žaloba o náhradu škody vzniklé z titulu výkonu legislativní moci, který by nebyl slučitelný s komunitárním právem, měly náhradu škody přiznat přímo na základě norem komunitárního práva, jak jsou dovozeny judikaturou Soudního dvora, a to při splnění tří dobře známých minimálních hmotněprávních podmínek, na jejichž splnění komunitární právo vzniká odpovědnosti členského státu váže.“*¹⁶⁰ Pokud však uvážíme formalistický přístup českých soudů čistě jen k aplikaci vnitrostátního práva, jeví se tato nastíněná „schůdnější“ cesta k aplikaci práva evropského spíše jako teoretická.

I v případě České republiky ESD již více jak v deseti případech rozhodl, že ze strany ČR došlo k porušení práva ES v důsledku absence implementace evropských směrnic. Z naposledy konstatovaných pochybení se jedná například o neprovedení směrnice o řízení jakosti vod ke koupání¹⁶¹, neprovedení konkrétního ustanovení směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí¹⁶² či neprovedení směrnice o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad

¹⁶⁰ tamtéž, s. 178

¹⁶¹ Rozsudek ESD ze dne 30. 9. 2010 ve věci C-481/09, neprovedení směrnice 2006/7/ES

¹⁶² Rozsudek ESD ze dne 10. 6. 2010 ve věci C-378/09, neprovedení směrnice 85/337/EHS - Článek 10a odst. 1 až 3

nimi¹⁶³. Ze starších uveďme například judikované pochybení ČR ve věci neprovedení směrnice o usnadnění volného pohybu lékařů a vzájemného uznávání jejich diplomů¹⁶⁴ či neprovedení směrnice o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci zubních lékařů¹⁶⁵.

9.3.2. Odpovědnost za škodu způsobenou soudem rozhodujícím v poslední instanci

Přestože v souvislosti s aplikací institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva ES v ČR jsou viditelnější případy odpovědnosti za škodu způsobené výkonem moci zákonodárné, nelze opomenout možnost podání žaloby na náhradu škody způsobené rozhodnutím soudu, jež by bylo v rozporu s komunitárním právem. V českém vnitrostátním právu je rozhodování o náhradě škody způsobené nezákonným soudním rozhodnutím poměrně časté, a to zejména v souvislosti s rozhodnutími vydanými v trestním řízení (tj. rozhodnutí o vazbě, trestu či ochranném opatření).

Pro případ porušení komunitárního práva však vnitrostátní soudy k případné žalobě zřejmě nebudou příliš vstřícné, právě z důvodu stávající legislativní právní úpravy a její interpretace českými soudy. Nutno podotknout, že ani tyto žaloby nebudou v praxi příliš časté, neboť soudy podmínky vzniku odpovědnosti státu za soudní rozhodnutí odporující komunitárnímu právu vykládají ve smyslu ochrany právní jistoty a nezávislosti soudnictví. Uvedenými závěry jistě nelze konstatovat, že rozhodnutím soudu nižšího stupně nemůže dojít k porušení komunitárního práva. Z hlediska konkrétního případu se však jako zásadní jeví porušení komunitárního práva soudem, proti jehož

¹⁶³ Rozsudek ESD ze dne 14. 1. 2010 ve věci C-343/08, neprovedení směrnice 2003/41/ES

¹⁶⁴ Rozsudek ESD ze dne 18. 1. 2007 ve věci C-203/06, neprovedení směrnice Rady 93/16/EHS

¹⁶⁵ Rozsudek ESD ze dne 18. 1. 2007 ve věci C-204/06, neprovedení směrnice Rady 78/686/EHS

rozhodnutí není přípustný opravný prostředek (podmínky odpovědnosti státu v takovém případě byly ESD dovozeny právě v Rozsudku Köbler).

Podle všeobecného názoru právní nauky by bylo možné domáhat se náhrady škody, která byla způsobena vnitrostátním soudem rozhodujícím v poslední instanci, a to buď jeho *aktivním jednáním* – spočívajícím v přijetí rozhodnutí, které by bylo v rozporu s dostatečně jasnou normou práva ES, anebo *opomenutím* – spočívajícím v opomenutí předložit předběžnou otázku ESD k zodpovězení, či porušení práva na řádný proces.

V případě žaloby o náhradu škody, která byla způsobena rozhodnutím českého soudu rozhodujícího v poslední instanci se aplikace stávající právní úpravy obsažené v OdpŠ jeví jako obtížná a to v důsledku zákonné podmínky stanovené v ust. § 8 odst. 1 OdpŠ. Dle tohoto ustanovení se lze domáhat náhrady škody způsobené rozhodnutím pouze tehdy, pokud takové rozhodnutí bylo příslušným orgánem pro nezákonnost zrušeno (či změněno) na základě opravného prostředku. Tento požadavek je v OdpŠ formulován bezvýjimčně¹⁶⁶, z čehož vyplývá, že by se měl uplatnit i ve vztahu k žalobě o náhradu škody způsobené rozhodnutím soudu rozhodujícím v poslední instanci.¹⁶⁷ Jako zásadní se však jeví otázka, zda v případě škody způsobené rozhodnutím porušujícím právo ES je požadavek předchozího vyčerpání vnitrostátních prostředků ochrany subjektivních práv vůbec slučitelný s judikaturou ESD ve vztahu k náhradě škody. Ačkoli ESD ve věci vztahu mezi žalobou o náhradu škody způsobené porušením komunitárního práva a vnitrostátními prostředky ochrany dosud konkrétně nerozhodoval, z judikatury ESD lze nepřímou usuzovat jeho postoj k této otázce. V Rozsudku Brasserie ESD konstatoval, že při stanovení výše náhrady škody mohou vnitrostátní soudy přihlížet k tomu, zda poškozený projevil snahu za účelem odvrátit škodu (či omezit její rozsah), „...a zvláště zda včas využil všech dostupných

¹⁶⁶ Výjimka uvedená v odstavci třetím ust. § 8 OdpŠ se vztahuje na situace, kdy poškozený v určitých případech (způsobených zdravotním stavem, sociální situací, apod.) nemohl existující opravný prostředek k ochraně svého práva využít; nevztahuje se na případy, kdy proti rozhodnutí soudu již konkrétní opravný prostředek neexistuje.

¹⁶⁷ V tomto případě lze uvažovat o přezkoumání rozhodnutí v rámci řízení o ústavní stížnosti.

*právních prostředků*¹⁶⁸. Pokud bychom však připustili podmínku nutného konstatování neplatnosti soudního rozhodnutí, jehož přijetí se řídilo vnitrostátními zákony členského státu, pro dosažení náhrady škody způsobené porušením práva ES, které přísluší jednotlivcům přímo na základě komunitárního právního řádu, mohlo by to znamenat zpochybnění samotného práva na náhradu škody způsobené porušením komunitárního práva. V případě, že by z žaloby na náhradu škody způsobené porušením práva ES byl prostředek závislý na vnitrostátním řízení o neplatnost rozhodnutí, mohlo by dojít k oslabení účinnosti komunitárního práva. Přímá použitelnost a bezprostřední účinek norem práva ES avšak byly judikovány ESD v Rozsudku ze dne 9. 3. 1978 ve věci 106/77 **Simmenthal SpA vs. Amministrazione delle Finanze dello Stato**, rozhodnutí o předběžné otázce o výkladu článku 189 Smlouvy o EHS a konkrétněji o důsledcích přímé použitelnosti práva Společenství v případě rozporu s případnými odporujícími ustanoveními vnitrostátního zákona (dále jen „Rozsudek Simmenthal“). V Rozsudku Simmenthal ESD konstatoval *neprípustnosť aplikácie jakýchkoli vnitrostátních norem oslabujících účinnost komunitárního práva*.¹⁶⁹ Komunitární právo musí být orgány členských států aplikováno jednotně. Orgány členských států, především soudy, mají povinnost neaplikovat národní právo (jakékoli právní síly), které by odporovalo požadavku plné účinnosti norem komunitárního práva.

Dle nauky evropského práva by odpovědnost státu vyplývající z porušení komunitárního práva neměla být podřízena požadavku použití žaloby na neplatnost proti vnitrostátnímu aktu zakládajícímu škodu, a to i tehdy, kdy je ve vnitrostátním právu taková předběžná podmínka ke konstatování

¹⁶⁸ Rozsudek Brasserie, bod 84

¹⁶⁹ Rozsudek Simmenthal, bod 24: „...vnitrostátní soudce pověřený v rámci své pravomoci použitím ustanovení práva Společenství má povinnost zajistit plný účinek těchto norem podle potřeby i tak, že ze své vlastní pravomoci ponechá nepoužité jakékoli odporující ustanovení vnitrostátního zákonodárství..., aniž by musel žádat nebo čekat na předchozí odstranění tohoto ustanovení legislativní cestou nebo jakýmkoli jiným ústavním postupem.“

odpovědnosti nutná.¹⁷⁰ Na toto navazuje autor Malíř a uvádí: „Není zřejmé, proč by tento závěr neměl být aplikován i ve vztahu k požadavku na použití opravného prostředku jako podmínky nutné k dosažení náhrady škody způsobené rozhodnutím soudu poslední instance, které odporuje komunitárnímu právu.“¹⁷¹ Tomuto závěru odpovídá i názor ESD judikovaný v Rozsudku Köbler, jež reaguje na pochybnosti členských států ohledně autority věci rozhodnuté (res iudicata) a právní jistoty v případech vyvozování odpovědnosti členských států za škodu způsobenou rozhodnutími soudů rozhodujících v poslední instanci, když ESD konstatuje: „...uznání principu odpovědnosti státu za rozhodnutí soudu rozhodujícího v poslední instanci nemá u takového rozhodnutí samo o sobě za následek zpochybnění autority věci definitivně rozsouzené.“¹⁷² Dle závěru ESD princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením komunitárního práva vyžaduje náhradu škody, nikoli však revizi soudního rozhodnutí, které škodu způsobilo. Řízení, jehož cílem je domoci se odpovědnosti státu, má jiný předmět řízení a nezahrnuje nutně tytéž strany jako řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí, jež nabylo autority věci definitivně rozsouzené.

Jestliže by se v českém právu objevil případ žaloby o náhradu škody způsobené rozhodnutím soudu poslední instance a došlo by na vnitrostátní zákonnou podmínku zakotvenou v ust. § 8 odst. 1 OdpŠ, bylo by tak zřejmě nutné obrátit se na ESD s předběžnou otázkou, zda existence povinnosti dosáhnout předchozího konstatování neplatnosti rozhodnutí není v rozporu s komunitárním právem, konkrétně, zda dosažení náhrady škody nečiní nepřiměřeně obtížným. Tento závěr však nic nemění na otázce položené v předchozí kapitole – Který soud by v takovém případě měl o náhradě škody rozhodovat, resp. obrátit se na ESD s předběžnou otázkou?

V případě, že by k porušení komunitárního práva došlo opomenutím soudu poslední instance předložit ESD předběžnou otázku, jejíž zodpovězení by bylo

¹⁷⁰ srov. Malíř, J. Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Studie ze soudcovské tvorby práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko, 2008, s. 181

¹⁷¹ tamtéž

¹⁷² Rozsudek Köbler, bod 39

nutné k řádnému posouzení vnitrostátního sporu, či porušením práva na řádný proces (např. nepřiměřenou délkou řízení), jednání soudu by bylo možné posoudit jako nesprávný úřední postup dle ust. § 13 odst. 1 OdpŠ.

Závěrem lze uvést, že případné žaloby na náhradu škody způsobené porušením komunitárního práva by byly pro české soudy zřejmě tvrdým oříškem, jehož rozlousknutí by však určitě nebylo nemožné. Jako nutná podmínka rozhodování těchto „neprozkoumaných vod“ českého soudnictví se však jeví ochota vnitrostátních soudů nechat se vtáhnout do mechanismů komunitárního práva a dovést veškeré právní důsledky vyplývající ze skutečnosti, že se Česká republika stala členským státem EU. Zda se tomu tak stane je však i po šesti letech našeho členství v EU stále spíše otázkou budoucnosti.

10. Případová studie

Případová studie ve věci uplatnění nároku na náhradu škody vůči státu opírající se o OdpŠ se zabývá jedním ze stále aktuálních problémů v oblasti nájmu bytů v ČR, a to možností pronajímatelů bytů zvyšovat nájemné v případech tzv. *regulovaného nájemného* (resp. vývojem a důsledky právní úpravy tohoto institutu).

Vedle vlastnického práva je *nájem* nejrozšířenější formou bydlení. Užitím pojmů právní teorie jde o právní důvod k bydlení, ve kterém nájemce odvozuje své právo užívat byt od práva vlastníka domu (resp. bytu). Stejně tak jako v jakémkoli jiném závazkovém právním vztahu, tak i ve vztahu nájemním, mají subjekty (pronajímatel – nájemce) jednotlivá práva a povinnosti.¹⁷³ Dle odhadu Ministerstva financí je v České republice téměř 740 tisíc bytů s regulovaným nájemným z celkového počtu asi jednoho milionu nájemních bytů.

Skutečnost, že nájemné v téměř dvou třetinách celkového počtu nájemních bytů v ČR podléhá regulaci, činí tuto oblast nájemních vztahů politicky a celospolečensky velice ožehavým tématem již dvě desetky let, během kterých se postupně a těžkopádně formovala snaha vytvořit prostředí k jejímu uvolnění, tj. deregulaci.

10.1. Historie vzniku regulovaných nájmu v ČR

Úvodem je na místě podotknout, že *regulace cen* nájemního bydlení se na našem území objevila již v dobách Rakouska-Uherska.¹⁷⁴

¹⁷³ Problematiku nájemného a nájemní smlouvy upravuje ObčZ v hlavě sedmé, v ust. § 663 – § 723.

¹⁷⁴ Vládním nařízením (č. 34/1917 Ř. z.) s účinností od 27. 1. 1917 došlo k rozdělení bytového fondu na domy tzv. staré, které začaly podléhat regulaci, a domy „nové“, s nechráněnými byty. Nařízení upravovalo povolenou míru zvyšování nájemného, chránilo nájemce před jednostranným zvyšováním nájemného a před výpovědí nájemní smlouvy; taktéž chránilo majitele domů před zvyšováním úrokových sazeb hypotečních úvěrů poskytovaných bankami na výstavbu činžovních domů. K pozvolné deregulaci začalo docházet po vzniku Československa, přičemž regulace byla ukončena v roce 1940 (k 30. 6. 1940 bylo zrušeno rozdělení na tzv. staré a nové domy). K výrazným zásahům do oblasti nájemního bydlení ze strany státu, jejichž důsledky pocítujeme dodnes, došlo po roce 1945.

Pokud jde o regulaci nájemného v novodobé historii (myšleno v období od pádu totality do současnosti), ta byla projevem politické a sociální situace, jež do roku 1989 panovala – po dobu 40 let – na našem území.

Jedním z projevů destrukce základních lidských práv a svobod imanentních právnímu státu bylo v období totality potlačení soukromého vlastnictví. Institut soukromého vlastnictví byl považován za buržoazní přežitek, který není vlastní socialistickému státu a musí být odstraněn. Právní úprava vlastnického a nájemního práva v 50. – 80. letech 20. století tak učinila z vlastníků bytů (resp. domů) de facto jakési rukojmí v ruce státního aparátu.¹⁷⁵ Takto státem realizovaná snaha o likvidaci soukromého vlastnictví vedla k tomu, že mnoho majitelů darovalo své zejm. nájemní domy státu. Po roce 1989 v důsledku změny režimu a nových zákonů pak původní vlastníci (či jejich právní nástupci) uplatnili své restituční nároky a přihlásili se o svůj majetek.

Je třeba si uvědomit, že převážná část nájemních vztahů z minulosti nevznikla smlouvou na základě projevu vůle vlastníka bytu a nájemce, ale administrativním aktem státu (často proti vůli vlastníka) v souladu s koncepcí převodu celého bytového fondu do tzv. vyšších socialistických forem vlastnictví. Určitá suma nájemníků tak měla svůj uživatelský vztah k bytu založen na administrativním aktu státu o přidělení bytu, jež zůstal nadále platný i poté, co se byty (resp. domy) dostaly zpět do rukou svých původních vlastníků (není bez významu zmínit, že mnohdy ve velmi špatném a zchátralém stavu). Do jaké situace se vlastně tyto subjekty nájemního vztahu dostaly? Výše nájemného v takovýchto „smlouvách“ nepředstavovala ekonomicky reálnou cenu poskytované služby, přičemž pronajímatel takového bytu nemohl jednostranně zvýšit nájem k získání finančních prostředků pro nutnou péči o svůj majetek, neboť smlouvu lze měnit pouze dohodou, jejíhož dobrovolného dosažení ze strany nájemce nebylo možné očekávat.

¹⁷⁵ Například ukládala vlastníkům domů povinnost založit u státní spořitelny zvláštní účet nájemného, kam musel vlastník vybrané čtvrtletní nebo měsíční nájemné ukládat. Tyto finanční prostředky pak mohl využít k plnění svých povinností (např. opravy budovy) opět pouze po splnění dalších zákonných podmínek.

Pronajímatel ani nemohl byt nájemci odejmout, neboť nájemce měl platný užívací titul a zvýšení nájemného nepatří mezi důvody, pro které lze nájem ukončit.

Otázku nájmu tedy stát vnímal jako jednu z oblastí, kde by měl autoritativně působit a zvolit pro ochranu jednak pronajímatelů, jednak nájemců cestu regulace. Aby pronajímatelé měli možnost v platných smlouvách zvýšit nájemné na ekonomicky únosnou úroveň a zároveň aby nájemci byli ochráněni před jeho skokovým zvýšením, umožnil stát novelou ustanovení ObčZ¹⁷⁶ jednostranné zvyšování nájemného na základě zvláštního právního předpisu. Pokud by vzniku takové právní úpravy nebyl v právním řádu dán prostor, mohlo tak dojít k porušení základních lidských práv a svobod, jako jsou:

- právo podnikat (čl. 26 LZPS) v oblasti nájmu;
- ochrana před zneužitím vlastnického práva na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy (čl. 11 odst. 3 LZPS);
- zákaz vykonávat vlastnické právo tak, že by poškozovalo lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (čl. 11 odst. 3 LZPS);
- uznání práva každého na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a zlepšování životních podmínek (čl. 11 Mezinárodního paktu a hospodářských, sociálních a kulturních právech), a další.

10.2. Právní předpisy regulující nájmy v právním řádu ČR

Zvláštním právním předpisem (předpokládaným v ust. § 696 odst. 1 ObčZ) se stala **vyhláška** Ministerstva financí č. **176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“). Ta stanovila způsob určení maximální výše

¹⁷⁶ novela ust. § 696 odst. 1 ObčZ provedená zákonem č. 509/1991 Sb.

nájemného z bytu a úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu u všech ostatních nájemních bytů, než které obsahovalo její ust. § 2¹⁷⁷. Na základě této vyhlášky mohli pronajímatelé v určitých časových intervalech zvýšit cenu nájemného dle stanovených kritérií a pomocí vymezených koeficientů. Smyslem právní úpravy bylo postupně přiblížit úroveň nájmů mezi byty s regulovaným nájemným a ostatními byty s tržním nájemným, neboť nájemné nebylo v podstatě od roku 1964 zvyšováno a mezi nájemným vybíraným na základě platných nájemních vztahů a nájemným tržním byl značný rozdíl. Účelem bylo umožnit nájemcům postupné překonání rozdílu mezi původním nájemným a výší předpokládaného nájemného, při současném zohlednění zájmů vlastníků bytů na postupném narovnávání cen s tím, že bytů s regulovaným nájemným je uzavřený počet, který se do budoucna již zvyšovat nebude a jakékoliv nové smlouvy budou, i v otázce výše nájemného, na bázi dohody mezi pronajímatelem a nájemcem.

Po šesti letech své existence byla však vyhláška nálezem Ústavního soudu **Pl. ÚS 3/2000** ze dne 21. 6. 2000 zrušena. Návrh na zrušení vyhlášky podala skupina 14 senátorů Senátu Parlamentu ČR, kteří vyhláše vytýkali nezákonnost a rozpor zejména s LZPS a zákonem o cenách.¹⁷⁸ Nutno podotknout, že samotné odůvodnění nálezu je velice kusé a pro další vývoj právní úpravy oblasti regulace nájmů nálezu nemohl představovat to správné vodítko k vytvoření propracovanější právní úpravy. Ústavní soud zde

¹⁷⁷ Vyhláška v ust. § 2 taxativním výčtem definovala okruh bytů, na které se regulace výše nájemného nevztahovala.

¹⁷⁸ vybrané argumenty navrhovatelů z nálezu Pl. ÚS 3/2000:

- porušení obecného principu rovnosti subjektů vlastnického práva – Vyhláška chrání pouze skupinu nájemců v bytech s regulovaným nájemným. Zakládá tak rozdíl a nerovnost mezi vlastníky domů s nájemními byty, v nichž jsou byty s regulovaným nájemným a vlastníky domů s byty, ve kterých je nájemné sjednáváno dohodou smluvních stran.
- porušení ustanovení LZPS o omezení vlastnického práva – Stát prostřednictvím regulace nájemného neoprávněně zvýhodňuje nájemce a nadřazuje jeho individuální zájem nad zájmem vlastníka. Činí tak omezením vlastnického práva (ve smyslu pronajímat byt za cenu obvyklou) při neexistenci veřejného zájmu bez náhrady.
- porušení ustanovení LZPS o svobodě podnikání – Vyhláška omezuje vlastníky bytů s regulovaným nájemným v možnosti svobodně podnikat v oblasti pronájmu nemovitostí oproti skupině vlastníků bytů, na něž se regulace nájemného nevztahuje.

konstatoval rozpor vyhlášky s čl. 11 odst. 1 LZPS, neboť „*kategorií vlastníků ve skutečnosti „dotujících“ nájemné...je, na rozdíl od ostatních vlastníků, obsah i výkon řady základních oprávnění vlastníka, která tvoří obsah vlastnického práva, nezodpovědně zpochybněn a odepřen*“.¹⁷⁹ Ústavní soud konstatoval také rozpor vyhlášky s čl. 4 odst. 3 a 4 LZPS, neboť „*určité kategorie vlastníků jsou nuceny se podrobit podstatným omezením jejich vlastnického práva, zatímco jiné nikoli, a k tomuto omezení dochází napadenou vyhláškou způsobem, jenž má sotva co společného se šetřením podstaty vlastnického práva*“.¹⁸⁰

Bylo judikováno, že v důsledku právní úpravy obsažené v napadené vyhlášce ve společnosti existovala určitá skupina vlastníků, kterým bylo odepřeno požívat plody a užitky svého vlastnictví, neboť vzhledem k výši nájemného a výši nákladů nezbytných k provozu nemovitostí, byli část nájemného, jaké by jinak s přihlédnutím ke všem okolnostem bylo možno považovat za přiměřené, nuceni hradit ze svého.

Nález Ústavního soudu byl přijat dne 21. 6. 2000 a předmětnou vyhlášku zrušil s účinností ke dni 31. 12. 2001. Argumentem tohoto jeden a půl ročního období od vydání nálezu k faktické účinnosti zrušení vyhlášky bylo ponechání dostatečného časového prostoru zákonodárnému sboru k přijetí propracovanější právní úpravy, již ve formě zákona. Dnes s odstupem času můžeme konstatovat, že požadovaná právní úprava byla přijata po období nepoměrně delším – po čtyřech letech.¹⁸¹

V průběhu období od zrušení vyhlášky do přijetí zvláštního zákona bylo Parlamentu předloženo několik návrhů zákona upravujícího nájemní vztahy, jež nebyly přijaty. Ministerstvo financí se pokusilo změnit právní stav neexistence zákonné úpravy možnosti jednostranně zvyšovat nájemné vydáním **Výměru MF č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami** (dále jen „Výměr 1/2002“), kterým byl vydán seznam zboží se státem

¹⁷⁹ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (kráceno aut.)

¹⁸⁰ tamtéž

¹⁸¹ k tomu srov. odlišné stanovisko k nálezu Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000: „Ústavní soud navíc sám nemůže garantovat, že do jím stanovené doby bude nalezeno optimální právní řešení, jež stanovená lhůta předpokládá, a riskuje tak vytvoření právního vakua.“

regulovanými cenami, vč. regulace výše nájemného v bytech s regulovaným nájemným. Tímto výměrem byla stanovena horní hranice stanovení regulovaného nájemného. Proti uvedené regulaci byla podána ústavní stížnost na její zrušení z důvodu protiústavnosti zásahu do vlastnického práva, neboť to může být dle LZPS omezeno pouze na základě zákona. Výměr Ministerstva financí není zákonná norma s právní silou tzv. obecného zákona. Samo Ministerstvo financí napadený výměr ještě před jeho projednáním Ústavním soudem změnilo novým ***Výměrem MF č. 06/2002, kterým se stanoví maximální nájemné z bytu, maximální ceny služeb poskytovaných s užíváním bytu a pravidla pro věcně usměřňované nájemné v bytě a mění výměr MF č. 01/2002*** (dále jen „Výměr 6/2002“), aby se předešlo jeho projednání před Ústavním soudem, s účinností k 15. 11. 2002. Svým obsahem se však tento de facto nelišil od Výměru 1/2002. Ústavní soud se s danou situací vypořádal, v plénu Výměr 6/2002 projednal a jako protiústavní jej zrušil.¹⁸² Ústavní soud v nálezu mj. konstatoval, že „*kompetenční zákon*¹⁸³ *požaduje vydání právního předpisu, kterým však není míněno cenové rozhodnutí publikované v cenovém věstníku, nýbrž právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů*“ a že „*zvolení formy cenového rozhodnutí jako druhé zbyvajících pravomocí Ministerstva financí považuje nejen za pouze účelové východisko řešení problémů v oblasti bytové politiky státu, nýbrž i za východisko nezákonné*“.¹⁸⁴ Opět i v tomto nálezu byla zdůrazněna situace v oblasti bytové politiky na našem území nastalá po roce 1989, kdy se dotace poskytované nájemcům z celospolečenských prostředků prostřednictvím nízkých cen nájemného přenesly na některé pronajímatele, kteří získali zestátněné domy v restitucích. Tito pronajímatelé tak musí doplácet na provoz a správu z vlastních prostředků (jelikož náklady „sociální politiky státu realizované prostřednictvím nízkého nájemného“ byly přeneseny ze státu na pronajímatele).

¹⁸² viz nálezu Ústavního soudu **Pl. ÚS 8/02** ze dne 20. 11. 2002

¹⁸³ ust. § 2 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁴ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 8/02

Ihned po zrušení Výměru 6/2002 se vláda pokusila neúnosný stav v oblasti cen nájmu řešit přijetím *nařízení vlády č. 567/2002 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium nájemného z bytů*, jež bylo 20. 12. 2002 publikováno ve Sbírce zákonů.¹⁸⁵ I tato právní norma však byla Ústavním soudem zrušena a vznikla tak mezera v právním řádu v oblasti regulace cen nájemného, neboť neexistoval žádný právní předpis, který by pronajímatelům umožňoval jednostranně zvýšit nájemné bez souhlasu nájemce. Jediným možným řešením byla tedy písemná dohoda mezi vlastníkem bytu (resp. domu) a nájemcem o úpravě ceny nájemného.

Zde je namístě uvést, že neúnosná situace v oblasti nájemního bydlení, kdy byla na politické scéně po několik let neúspěšně řešena problematika regulovaných nájmu, vyvrcholila na jaře roku 2005 podáním hromadné stížnosti majitelů bytů proti České republice k ESLP (blíže o sporu pojednává kapitola 10.4 práce).

Zmíněná mezera v českém právním řádu byla odstraněna až dne 31. 3. 2006, kdy nabyt účinnosti *zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu* a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 107/2006 Sb.“), který (jak již bylo zmíněno dříve) byl přijat až po čtyřech letech od nálezů Ústavního soudu Pl. ÚS 3/2000. Konečně se tak objevila propracovanější právní úprava tolik společensky a politicky diskutovaného tématu v oblasti nájemního bydlení v ČR, která (s určitými obměnami) platí dodnes.

¹⁸⁵ Na základě tohoto cenového moratoria nájemné z bytu, které bylo ke dni 17. 12. 2002 regulováno maximální cenou, a nájemné z takového bytu, jehož výstavba, dostavba nebo rekonstrukce byla povolena po 30. 6. 1993 a na jehož financování se podílely veřejné prostředky, nebylo možné po dobu 3 měsíců ode dne nabytí jeho účinnosti zvyšovat. Cenové moratorium bylo opět napadeno skupinou senátorů Parlamentu ČR a jeho protiústavnost byla řešena před Ústavním soudem. V rámci řízení bylo konstatováno, že cenové moratorium vykazuje úzkou návaznost na Výměr 6/2002, kdy v obou případech je předmět právní regulace v podstatě shodný a de facto zachovává nájemné, které bylo prohlášeno nálezem Ústavního soudu za protiústavní. Také byl učiněn závěr, že v odůvodněných případech lze dle zákona o cenách přijmout opatření k dočasnému „zmrazení“ cen, pokud to vyžaduje mimořádná tržní situace, avšak sem nelze zařadit tento případ, kdy již byla deklarována řada protiústavních zásahů v podstatě o stejném obsahu. Ústavní soud tak v nálezem **Pl. ÚS 2/03** ze dne 19. 3. 2003 konstatoval, že cenové moratorium je v rozporu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky a z tohoto důvodu jej zrušil.

S přijetím příslušné právní úpravy vyvstala otázka, jak je možné, že právní předpis byl přijat až po tak dlouhé době? Nebyl náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 3/2000 pro politickou scénu dostatečně závazným, aby během lhůty jednoho a půl roku přijala novou právní úpravu či alespoň co nejdříve poté, co tato lhůta uplynula? Skutečnost, že na politické scéně bylo přijato několik právních norem, které byly pokaždé zrušeny jako protiústavní značí složitost perfektního zákonného zakotvení či spíše snahu odpovědných orgánů v rychlosti se vypořádat se závěry Ústavního soudu, ale de facto se těmito závěry a jejich závazností neřídít? Mohou poškození vlastníci bytů uplatnit vůči státu nárok na náhradu škody dle OdpŠ za nesprávný úřední postup zákonodárského sboru? Všechny tyto otázky vyplouvaly na povrch a začaly se objevovat žaloby pronajímatelů proti státu.

Jak již bylo zmíněno výše, do účinnosti zákona č. 107/2006 Sb. bylo možné zvýšit cenu nájemného pouze cestou dohody mezi účastníky nájemního vztahu. Pokud dohody dosaženo nebylo, účastníci se obraceli na obecné soudy a řešení jejich sporů se mnohdy dostalo až před Ústavní soud, který v této oblasti vydal nemalé množství rozhodnutí. Sám Ústavní soud nebyl při svém rozhodování jednotný a jeho jednotlivé nálezy obsahovaly řadu odlišných stanovisek soudců. Jak bylo konstatováno v úvodu případové studie, problematika regulace nájemného bydlení v ČR je již od počátku velice ožehavým politickým tématem; následně navíc podpořeným mezerou v právním řádu, s jejímiž důsledky se musí stát vypořádávat dodnes.

10.3. Významné nálezy Ústavního soudu

Shrňme nejpodstatnější nálezy Ústavního soudu, na nichž lze vysledovat dynamiku rozhodovací praxe soudů.

V nálezu *Pl. ÚS 20/05* ze dne 28. 2. 2006 bylo judikováno, že dlouhodobá nečinnost zákonodárce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost a v konečném důsledku porušení ústavních principů, je protiústavní. Stejný závěr platí i v případě, kdy Parlament deklarovanou úpravu přijal, avšak

tato byla jako nezákonná zrušena a zákonodárce nepřijal ve stanovené lhůtě ústavně konformní náhradu. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že „s ohledem na to, že dlouhodobá nečinnost státu, který nepřijal úpravu jednostranného zvyšování nájemného, je v rozporu s ústavním pořádkem, obecné soudy nemohou zamítnout žaloby pronajímatelů, ale musí rozhodnout o zvýšení nájemného.“¹⁸⁶

V dalších nálezech Ústavní soud konstatoval, že při rozhodování o výši nájemného bude obecný soud konstitutivním rozhodnutím (pro futuro) de facto dotvářet objektivní právo.¹⁸⁷ Dovodil, že pokud pronajímatelův nárok nebude v plné míře uspokojen, nezbude mu jiná cesta, než uplatnit vůči státu požadavek na náhradu škody.¹⁸⁸ Dále byla konkretizována povinnost soudů rozhodovat o zvýšení nájemného závěrem, že počátek doby rozhodování o zvýšení regulovaného nájemného nutno určit okamžikem podání žaloby k obecnému soudu (rozhodnutí pro futuro působí i do minula, avšak ne dále než od podání žaloby).¹⁸⁹ Zásadní právní závěr Ústavního soudu přinesl také nález **III. ÚS 3158/07** ze dne 4. 12. 2008. V tomto nálezu Ústavní soud vyjádřil názor, že požadavek obsažený v klíčovém nálezu Pl. ÚS 20/05 adresovaný obecným soudům, aby rozhodovaly o zvýšení nájemného v důsledku absence právní úpravy předpokládané ust. § 696 odst. 1 ObčZ, „nelze redukovat jen na právní vztahy „budoucí“, resp. není důvod jej nespojit i s nároky, jimiž se pronajímatelé domáhali zvýšení nájemného za vymezenou dobu minulou“.¹⁹⁰

S právním názorem vyjádřeným v posledně uvedeném nálezu se však neztotožnil I. senát Ústavního soudu (který řešil spor stěžovatele proti České republice na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, která mu měla vzniknout jako ztráta v důsledku protizákonné a protiústavní regulace nájemného, a to za období v letech 2002 – 2004) a hodlal se tak od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v tomto nálezu odchýlit. Věc byla proto

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006

¹⁸⁷ Nález Ústavního soudu **I. ÚS 489/05** ze dne 6. 4. 2006

¹⁸⁸ tamtéž

¹⁸⁹ Nález Ústavního soudu **IV. ÚS 175/08** ze dne 9. 9. 2008

¹⁹⁰ Nález Ústavního soudu **III. ÚS 3158/07** ze dne 4. 12. 2008

předložena plénu Ústavního soudu k zaujetí stanoviska. Předmětem posouzení byly dvě otázky:

- a) od jaké doby lze pronajímateli přiznat zvýšené nájemné,
- b) existence nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva a jeho subsidiarita.

Plénum Ústavního soudu po projednání věci přijalo stanovisko *Pl. ÚS – st 27/09* ze dne 28. 4. 2009 nazvané: *„K úhradě za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny ve věcech protiústavní regulace nájemného“* (dále jen „stanovisko“). Význam tohoto stanoviska spočívá mj. v odchýlení se od určitých předchozích právních názorů Ústavního soudu. Nutno však zdůraznit, že stanovisko bylo jedním z těch, u kterých shoda na jeho výsledné podobě nebyla mezi soudci jednoznačná a řada z nich k němu připojila svá odlišná stanoviska (buď přímo k vysloveným závěrům Ústavního soudu, či k jejich odůvodněním).

Dle bodu I. stanoviska *„obecné soudy mohou rozhodovat o zvýšení nájemného za období od podání žaloby do 31. 12. 2006. Zvýšení nájemného za období od 1. 1. 2007 přiznat nelze, neboť od tohoto data již jednostranné zvyšování nájemného připouští ust. § 3 odst. 2 zákona č. 107/2006 Sb.“*¹⁹¹

Dle bodu II. stanoviska *„žaloby pronajímatelů na náhradu škody vůči státu (opírající se o zákon č. 82/1998 Sb.), jež měla vzniknout v důsledku dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, ... jsou obecné soudy povinny posoudit z hlediska jejich práva na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 LZPS... Nárok vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 LZPS má subsidiární charakter vůči nároku pronajímatele bytu proti nájemci na zvýšení nájemného jen za dobu počínající dnem podání žaloby. Za dobu, která tomuto dni předchází, může pronajímatel bytu uplatnit svůj nárok na náhradu za nucené omezení vlastnického práva proti státu přímo.“*¹⁹²

¹⁹¹ Stanovisko Pléna Ústavního soudu Pl. ÚS – st 27/09 ze dne 28. 4. 2009, bod I.

¹⁹² tamtéž, bod II. (kráceno aut.)

Ve vztahu k druhému bodu stanoviska byl překonán právní názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu IV. ÚS 175/08 ze dne 9. 9. 2008. Zde byla řešena otázka, zda lze uplatnit žalobu na náhradu škody přímo proti státu bez prvotního využití žaloby proti nájemci. Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že „u žalob pronajímatelů bytů ve věci dlužného nájemného podaných podle zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, proti státu jsou tudíž obecné soudy povinny, vycházejíce ze subsidiarity uplatnění nároku vůči státu ve vztahu k uplatnění nároku vůči nájemcům, poučit žalobce o možnosti změny návrhu.“¹⁹³ Pokud tak neučinily, došlo mj. k porušení základního práva plynoucího z čl. 36 LZPS. V nálezu IV. ÚS 175/08 byla tedy jasně konstatována subsidiarita nároku (tj. že vlastník je povinen nejprve uplatnit žalobu vůči nájemci a až poté může uplatňovat žalobu na náhradu škody vůči státu).

Dle právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu IV. ÚS 175/08 nelze vyvozovat nárok na náhradu škody vůči státu z důvodu dlouhodobé nečinnosti zákonodárce spočívající v nepřijetí zákonné úpravy umožňující jednostranné zvýšení nájemného (i když toto nekonání Ústavní soud označil za protiústavní). Z hlediska posouzení základního práva na náhradu škody vůči státu je nezbytné vycházet z čl. 36 odst. 3 LZPS. Pokud jde o obsah pojmu „orgán“, jehož rozhodnutím či nesprávným úředním postupem může osobě vzniknout škoda, nelze Parlament považovat za orgán veřejné správy, soud nebo jiný srovnatelný orgán státu. Odpovědnost Parlamentu za výkon jeho zákonodárné pravomoci je především odpovědností politickou. Pokud zákonodárny sbor překročí meze stanovené ústavním pořádkem, sankcí může být zrušení zákona nebo vyslovení jeho protiústavnosti Ústavním soudem. Takovýto zásah Ústavního soudu může mít vliv na práva jednotlivce, nezakládá však jednotlivci nárok na náhradu škody vůči státu. Pokud tedy Ústavní soud konstatoval nárok na náhradu škody vůči státu, směřoval takový výrok ve vztahu k pochybení obecných soudů (ne Parlamentu), které by neposkytly ochranu základnímu právu pronajímatele tím, že by zamítly jeho důvodný

¹⁹³ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 175/08 ze dne 9. 9. 2008

nárok na zvýšení nájemného. Pokud by příslušný orgán zrušil pravomocné rozhodnutí soudu (ve kterém soud nedodržel svou povinnost rozhodnout o zvýšení nájemného), může se pronajímatel domáhat náhrady škody vůči státu z titulu odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím.

Ve svém právním závěru obsaženém ve stanovisku se Ústavní soud odlišně od předchozích nálezů (zejm. nálezu IV. ÚS 175/08) domnívá, že pronajímatelům svědčí ve vztahu k vymezenému období před podáním žaloby jiný právní titul (než je čl. 36 odst. 3 LZPS), a to právo na náhradu za nucené omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 LZPS.

Již ve svých nálezech Pl. ÚS 3/2000 a Pl. ÚS 8/02 Ústavní soud poukazoval na protiústavnost nerovného postavení dvou skupin vlastníků v oblasti nájemního bydlení v České republice, kdy jedna skupina byla nucena nést náklady sociální politiky státu v oblasti bydlení a druhá nikoliv. Omezení vlastnického práva této skupiny vlastníků bylo výrazně nad rámec omezení vlastnického práva stanovených pro všechny vlastníky. Dle bodu 18 odůvodnění stanoviska: *„Takovéto omezení přitom s ohledem na rozsah nákladů, které jednotlivým pronajímatelům vznikly, aniž by tyto mohli mít z těchto nákladů jakýkoliv užitek, a dlouhodobost stavu, jež byla zapříčiněna především dlouhodobou protiústavní nečinností Parlamentu..., je třeba považovat za natolik intenzivní, že musí být podřazeno pod čl. 11 odst. 4 Listiny.“*¹⁹⁴

V případě nároku na náhradu škody za nucené omezení vlastnického práva dle LZPS je třeba posoudit otázku jeho subsidiarity. O subsidiaritě jednoho nároku vůči druhému lze hovořit pouze v těch případech, kdy se dva nároky alespoň částečně překrývají. Veden těmito úvahami Ústavní soud konstatoval, že je nutné důsledně odlišovat, jaký nárok pronajímatel uplatňuje. Subsidiarita nároku na náhradu škody vůči státu vyplývající ze splnění podmínky vyčerpání prostředků k ochraně práva vlastníka vůči nájemci se uplatní v případech, kdy pronajímatel podal žalobu na zvýšení nájemného u soudu. Jde-li o náhradu za nucené omezení vlastnického práva za období před podáním žaloby proti

¹⁹⁴ Stanovisko Pléna Ústavního soudu Pl. ÚS – st 27/09 ze dne 28. 4. 2009, odůvodnění (kráceno aut.)

nájemci, nelze nárok pronajímatele podmínit tím, že má napřed uplatnit prostředky k ochraně svého práva vůči nájemci, neboť pronajímatel žádný nárok za toto období vůči nájemci nemá (právo na vyšší nájemné má vlastník teprve na základě rozhodnutí soudu, a to ke dni podání žaloby u soudu, ne dříve).

Má zde tedy význam hovořit o subsidiaritě nároku? Ze závěru Ústavního soudu lze dovodit, že pronajímatel může nárok na náhradu vůči státu uplatnit přímo a nemusí jít cestou žaloby o zvýšení nájemného u soudu. Uplatnění principu subsidiarity činí závislým na vůli pronajímatele, zda podá žalobu proti nájemci či nikoliv; rozhodne-li se ji nepodat, nastupuje bez dalšího časově neomezený nárok proti státu (zatímco podal-li ji, má proti státu nárok jen za dobu počínající dnem podání žaloby).¹⁹⁵

Ústavní soud na závěr svého stanoviska uvedl, že bude vždy na úvaze obecného soudu, aby na základě posouzení všech okolností případu zvážil, zda v konkrétním případě v důsledku regulovaného nájemného došlo k zásahu do základního práva pronajímatele vlastnit majetek a zda byly splněny podmínky pro vznik práva na náhradu škody, neboť „*samotná protiústavnost právní úpravy regulovaného nájemného totiž neznamenala, že v každém individuálním případě bylo porušeno základní právo pronajímatele (vlastníka bytu)*“.¹⁹⁶

Nejen závěr stanoviska, ale i další teze Ústavního soudu v něm vyslovené, přináší spíše více otázek než odpovědí a právní vědomí společnosti tak budou opět dotvářet obecné soudy (u kterých lze předpokládat nejednotnost rozhodování).¹⁹⁷

¹⁹⁵ viz odlišné stanovisko soudců V. Kůrky, J. Muchy a J. Nykodýma ke Stanovisku Pléna Ústavního soudu Pl. ÚS – st 27/09 ze dne 28. 4. 2009

¹⁹⁶ Stanovisku Pléna Ústavního soudu Pl. ÚS – st 27/09 ze dne 28. 4. 2009, odůvodnění

¹⁹⁷ Na toto stanovisko a právní závěry v něm obsažené odkázal Ústavní soud např. v nálezů III. ÚS 870/09 ze dne 8. 4. 2010, kterým zrušil rozsudky obecných soudů ve věci uplatnění nároku na náhradu škody vůči státu.

10.4. Stížnost u ESLP a pilotní rozsudek ve věci **Hutten-Czapska**

Na počátku případové studie byla nastíněna novodobá historie regulovaného nájemného v ČR. Nutno podotknout, že ani po dvaceti letech, jež uplynuly od pádu totality, se Česká republika nebyla schopna důsledně a efektivně vypořádat s nespravedlnostmi založenými komunistickým režimem. Tolik diskutovaná problematika se dostala taktéž k ESLP, kdy se již od roku 2005 téměř pět tisíc majitelů domů domáhá náhrady za zásahy do pokojného užívání majetku a dlouhá léta nečinnosti českého státu. Naději na úspěch dává majitelům rozsudek ESLP ze dne 22. 2. 2005 ve věci stížnosti Francouzky polského původu **Marie Hutten-Czapské**¹⁹⁸ (dále jen „Hutten-Czapska“), která žalovala Polsko kvůli regulaci nájemného. ESLP v rozsudku jednomyslně konstatoval, že polská právní úprava regulace nájemného, jak existovala v letech 1994 – 2004, je v rozporu s majetkovými právy stěžovatelky, která jsou garantována čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁹⁹

Právo pokojně užívat svůj majetek však, ani v očích Úmluvy, není neomezené. I na úrovni evropského práva je státům poskytnut prostor pro případná omezení soukromého vlastnictví v rámci jejich vnitrostátní právní úpravy, která odpovídají potřebám obecného zájmu v kontextu společenské a politické situace konkrétního členského státu. Jako příklad lze uvést rozhodnutí ESLP z roku 1989 ve věci stížnosti **Leopold Mellacher a ostatní vs. Rakousko**²⁰⁰. Stěžovatelé v této věci byli vlastníky nájemných domů v rakouském městě Gratz. V roce 1981 byl v Rakousku přijat zákon, v jehož důsledku se

¹⁹⁸ Rozsudek IV. senátu ESLP ze dne 22. 2. 2005 ve věci Hutten-Czapska vs. Polsko, stížnost č. 35014/97

¹⁹⁹ 1. Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmíněk, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

2. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.

(čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod)

²⁰⁰ Rozhodnutí ESLP ze dne 19. 12. 1989 ve věci Mellacher a další vs. Rakousko, stížnost č. 10522/83

stěžovatelům podstatně snížilo nájemné, které byli oprávněni vybírat na základě existujících nájemních smluv. Rakouská legislativa však zároveň obsahovala právní úpravu postupů, které umožňovaly vlastníkům nemovitostí získávat kompenzace na úhradu nákladů na opravy nemovitosti. Stěžovatelé tvrdili, že zákonem z roku 1981 tak de facto došlo k vyvlastnění jejich majetku, a že byli zbaveni práva smluvně sjednat vyšší nájemného. ESLP rozhodl, že nedošlo k vyvlastnění majetku a vlastníci nebyli zbaveni práva své domy užívat, byty pronajímat či prodávat. ESLP v rozhodnutí připustil, že působením zákona byli vlastníci zbaveni části svých příjmů, avšak jednalo se o zákon, kterým došlo v Rakousku k úpravě užívání majetku dle bodu 2. čl. 1 Dodatkového protokolu (viz poznámka č. 199) a nejednalo se tak o proti ústavní zásah.²⁰¹

V případě sporu Hutten-Czapska učinil ESLP závěr, že omezení práva stěžovatelky pokojně užívat svůj majetek mělo zákonný základ a akceptoval argument polské vlády, že „...v sociálních a hospodářských okolnostech případu měla napadaná legislativa legitimní cíl v obecném zájmu“.²⁰² Klíčovým se tak pro rozhodnutí ESLP stalo naplnění znaku přiměřenosti omezení základního práva. ESLP shledal, že polská regulace nájemného byla natolik rigidní, že neumožňovala pronajímatelům pokrýt ani náklady na údržbu pronajatých bytů (domů). Regulované nájemné dosahovalo jen 60% těchto „výdajů na údržbu“ a zbývající část byli majitelé nuceni vynaložit ze svého. Dle závěru ESLP regulace nájmu možná je. Jestliže se však stát rozhodne nájmy regulovat tak, že nedosahují ani nákladů na nutnou údržbu nemovitostí, je povinen rozdíl mezi příjmy z regulovaného nájmu a skutečnými náklady na provoz nemovitosti uhradit. Polsko tak dle názoru ESLP „*uvalilo na tyto pronajímatele disproportionální a excesivní břímě, které se prakticky rovnalo povinnosti, aby silně dotovali své nájemníky*

²⁰¹ Dle ustálené judikatury ESLP *omezení práva pokojně užívat svůj majetek* (zaručeného Úmluvou) musí být podloženo naplněním 3 znaků: a) má právní (zákonný) základ; b) sleduje legitimní cíl, který je v obecném zájmu; c) nalézá spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem a zájmem jednotlivce (test proporcionality).

²⁰² Bobek, M. Rozhodnutí evropských soudů a institucí – Evropský soud pro lidská práva: regulované nájemné porušuje právo vlastníků nemovitostí pokojně užívat majetek, Soudní rozhledy č. 4/2005 [citováno dne 18. 9. 2010] dostupný z: <http://www.eui.eu/Personal/Researchers/mbobek/docs/hutten.pdf>

z *vlastní kapsy*.²⁰³ Dle ESLP takovéto dlouholeté zasahování do soukromého vlastnictví ze strany státu nelze ospravedlnit žádným legitimním zájmem společnosti. Polský systém regulovaného nájemného je tak v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, neboť porušuje právo vlastníků nemovitostí na pokojné užívání jejich majetku.

ESLP rozhodl ve prospěch žalobkyně a přiznal jí morální, ale i materiální odškodnění a náhradu soudních výdajů.

Mezi regulací nájemního bydlení v ČR a Polsku lze vysledovat celou řadu podobností (jež by mohly mít za následek rozhodnutí sporu ve prospěch českých stěžovatelů). V Polsku, stejně jako na našem území, parlament po pádu totality transformoval existující časově neohrazené nájemní vztahy (vzniklé administrativním rozhodnutím státu) na nájmy na dobu neurčitou, na které se pohlíželo, jako by vznikly na základě smlouvy mezi pronajímatelem a nájemcem.²⁰⁴ Polský Ústavní soud, stejně jako český Ústavní soud, opakovaně zrušil část zákona týkající se regulace nájemného jako protiústavní.²⁰⁵ Přes rozhodnutí Ústavního soudu polský zákonodárce neučinil nápravu, naopak v následných regulacích postavení pronajímatelů ještě více zhoršil. Jeden z mála rozdílů v problematice regulovaných nájmu v ČR

²⁰³ *Šuster, M.* Polská regulace nájemného v očích Evropského soudu pro lidská práva, 1. 3. 2005 [citováno dne 17. 9. 2010], dostupný z:

<http://www.libinst.cz/komentare.php?id=99&highlight=regulace>

²⁰⁴ Polský zákon o regulovaném nájemném z roku 1994 transformoval ex lege všechna práva k bytům, které byly před rokem 1990 uděleny na základě správního aktu, v regulovaný vztah smluvní.

²⁰⁵ Rozhodnutím polského Ústavního tribunálu ze dne 12. 1. 2000 (publikováno v polské sbírce rozhodnutí Ústavního tribunálu jako P. 11/98, OTK nr 1/200, poz. 3) byla regulace nájemného zrušena jako protiústavní (nebyl zrušen zákon z roku 1994 jako takový). Dalším rozhodnutím polského Ústavního tribunálu ze dne 10. 10. 2000 byla zrušena povinnost vlastníků nemovitostí nemovitost udržovat – neboť ustanovení zákona, které ukládá stejné povinnosti údržby vlastníkům nemovitostí s regulovaným nájmem, jako vlastníkům nemovitostí s tržním nájmem, je diskriminační. Účinnost obou rozhodnutí Ústavního tribunálu odložil o rok a půl, aby dal polské vládě dostatek času k legislativní nápravě. V roce 2001 byl tedy v Polsku přijat nový zákon o ochraně práv nájemníků (Ustawa o ochronie praw lokatorów). Ten se však de facto nelišil od právní úpravy z roku 1994 a byl tedy opět rozhodnutím Ústavního tribunálu K 48/01 ze dne 2. 10. 2002 (publikováno v polské sbírce zákonů za rok 2002 v r. w Dz. U. Nr 168, poz. 1383) zrušen jako protiústavní. Stále tak platila určitá ustanovení zákona z roku 1994 o cenových stropcích (zákon stanovil konec své účinnosti na 31. 12. 2004). Připravená a schválená novela zákona účinná od počátku roku 2005 byla opět ihned dne 4. 1. 2005 napadena majiteli nemovitostí jako protiústavní. Před rozhodnutím Ústavního tribunálu byl však vyhlášen pilotní rozsudek ESLP ve věci Hutten-Czapska.

a Polsku spočívá v tom, že dle názoru ESLP bylo v rámci řízení před polským Ústavním soudem jasně zjištěno, že regulované nájemné po mnoho let pokrývá v průměru jen 60% „výdajů na údržbu“; český Ústavní soud však zřejmě tentýž fakt považoval za notorietu, kterou není třeba dokazovat.²⁰⁶

Rozhodnutí ve věci Hutten-Czapska se stalo *pilotním rozsudkem*²⁰⁷ ESLP v oblasti regulace cen nájemního bydlení a mělo precedenční charakter pro dalších přibližně sto tisíc polských majitelů bytů. Nutno však zdůraznit, že případ byl u soudu dořešen až po dlouhých 14 letech, což může být hrozbou i pro žaloby českých vlastníků.

V případě hromadné žaloby českých majitelů proti státu, jejíž případný úspěch by mohl mít za následek odškodnění ve výši několika desítek miliard korun, ESLP po pěti letech stále obstarává informace o situaci v oblasti nájemního bydlení v České republice.

Soudci například chtějí vědět, jestli majitelé domů uspějí, když žádají u soudu o ušlé nájemné. K tomu nutno připomenout, že české soudy nechtěly rozhodovat spory o zvýšení nájemného, neboť v důsledku neexistence právní úpravy neměly pro takové rozhodnutí oporu v zákoně. Tento neúnosný stav byl kritizován jak ze strany obecných soudů, tak následně za strany Ústavního soudu. Ten nejprve ve svých nálezech tento postup obecných soudů podporoval, při dalších sporech jej však začal kritizovat (mj. judikoval, že obecné soudy jsou povinny rozhodovat spory o zvýšení nájemného v situaci, kdy neexistuje příslušná právní úprava a jsou povinny tak v těchto výjimečných případech dotvářet objektivní právo²⁰⁸). Dále ESLP zajímá, zda se majitelé mohou odškodnění za regulaci domáhat i zpětně, tedy za roky, kdy nemohli

²⁰⁶ srov. Šuster, M. Polská regulace nájemného v očích Evropského soudu pro lidská práva, 1. 3. 2005 [citováno dne 19. 9. 2010], dostupný z:

<http://www.libinst.cz/komentare.php?id=99&highlight=regulace>

²⁰⁷ Zjištěné nedostatky ve vnitrostátním právu a jeho aplikaci, které byly identifikovány v případě jednotlivého stěžovatele, mohou mít za následek množství následujících oprávněných stížností. Funkce *pilotního rozsudku* pak spočívá především v předvídatelnosti dalších rozhodnutí ESLP v podobných případech. ESLP je následně oprávněn v krátkém rozhodnutí odkázat na svůj pilotní judikát a přiznat žalobci náhradu škody v podobě spravedlivého zadostiučinění vůči státu.

²⁰⁸ k tomu srov. nálezy Ústavního soudu I. ÚS 489/05 a IV. ÚS 175/08, viz poznámky č. 187, 188 a 189

vybírat tržní nájem. K tomu uveďme již zmiňovaný bod II. stanoviska Ústavního soudu, dle kterého se lze domáhat náhrady pouze do konce roku 2006, neboť pak už existovala zákonná možnost jednostranně zvýšit nájemné. ESLP také žádá vyjádření, zda stát uznal, že majitelé na regulaci doplácí, příp. zda poskytl soudům návod, jak mají odškodnění vyčíslovat. To však stát neudělal, a když se dnes vlastníci soudí o doplacení peněz, musejí sami dokazovat, o kolik přišli.

V současné době jsou majitelé bytů (resp. domů) s regulovaným nájemným žádání o vyčíslení vzniklých škod. Jelikož celá kauza před ESLP trvá již více než 5 let a během této doby v důsledku přijetí zákona č. 107/2006 Sb. dochází ke zvyšování nájemného, vzniklé škody se postupně snižují.

Vzhledem k argumentům, jež vyplývají ze soudní praxe, by bylo možné očekávat úspěch žalobců. Do doby rozhodnutí ESLP jistě nelze ničeho předjímat, avšak je nadmíru jasné, jak enormní význam a precedenční charakter bude pro Českou republiku mít rozsudek, jehož přijetí snad lze předpokládat v blízké budoucnosti.

Jako zásadní lze očekávat, jakým způsobem se ESLP mj. vypořádá s faktem, že rok od podání stížnosti byl v ČR přijat zákon poskytující pronajímatelům legitimní oprávnění jednostranně zvýšit nájemné.

V současné době dochází v oblasti regulovaného nájemného k velkému přelomu, neboť k 31. 12. 2010 téměř ve všech českých regionech regulace nájemného skončila.²⁰⁹ Od 1. 1. 2011 bude tedy i v těchto bytech (domech) nadále sjednáváno nájemné vzájemnou dohodou účastníků.

V souvislosti s očekávanou deregulací se objevuje řada otázek, na které prozatím není snadné nalézt odpověď. Dopusud totiž neexistují žádné praktické zkušenosti a odborná veřejnost může vést toliko teoretické polemiky o tom, jak by uvolnění nájemního bydlení v ČR mohlo vypadat. Jak bylo uvedeno výše, pronajímatel se s nájemcem na výši nájemného musí dohodnout.

²⁰⁹ V krajských městech s výjimkou Ostravy a Ústí nad Labem začnou deregulované nájemné platit o dva roky později, tj. od 1. 1. 2013.

Je pravděpodobné, že ne všichni účastníci nájemních smluv mezi sebou zvýšení ceny nájmu bezproblémově ujednájí („rizikové skupiny“ představují rodiny s nízkými příjmy, důchodci, apod.). Samotní vlastníci v některých případech ani nemají představu o výši nájmu, za který by měli byty pronajímat. Ministerstvo pro místní rozvoj připravuje tzv. *mapu nájemného*, která by na základě prováděného sběru dat měla následně představovat pro pronajímatele a nájemce vodítko k určení výše nájemného v konkrétním případě.²¹⁰

Pokud se strany na zvýšení nájmu nedohodnou, spor může vyústit až v soudní žalobu. Současná právní úprava ObčZ však soudům neumožňuje o výši nájemného rozhodovat. V současné době je tak jedním z vážných politických témat novela ObčZ, která by mj. přinesla právní základ pro řešení takovýchto sporů.²¹¹ Novela doplňuje ust. § 696 ObčZ a zakotvuje pravomoc soudu rozhodnout na návrh pronajímatele či nájemce o výši nájemného v případě, že se strany mezi sebou nedohodnou.²¹² Dle důvodové zprávy²¹³ k návrhu zákona je novela ObčZ nutnou reakcí na změnu právní úpravy nájemních vztahů od ledna 2011. K tomu je však na místě uvést, že deklarovaná *nutnost* novelizace ObčZ zůstala pouze „na papíře“, neboť ke schválení novely, do 31. 12. 2010, kdy pozbyla platnosti první část zákona č. 107/2006 Sb., nedošlo.

Hrozí tak v oblasti nájemního bydlení opět stav právního vakua, kdy nebyl včas přijat příslušný právní předpis? Pokud ano, pak by bylo možné představit si obdobný průběh jako v předešlém období, kdy spory pronajímatelů a nájemců končily až před Ústavním soudem, který ve svých nálezech konstatoval

²¹⁰ Proces tvorby mapy nájemného a očekávané výsledky Ministerstvo pro místní rozvoj poměrně podrobně prezentuje na svých internetových stránkách, na adrese <http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Prechod-na-smluvni-najemne>

²¹¹ zákon, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 188)

²¹² viz navrhované nové ust. § 696 odst. 2 ObčZ: „Nedošlo-li ke sjednání nájemného dohodou..., rozhodne soud na návrh pronajímatele nebo nájemce o určení nájemného, které je v daném místě a čase obvyklé.“ (sněmovní tisk č. 188) [citováno dne 30. 1. 2011] dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=188&CT1=0>

²¹³ „Novela je předkládána ještě před účinností nového občanského kodexu upravujícího nájem bytu... Její naléhavost je dána potřebou dále liberalizovat, nájemní vztahy... a zároveň řešit situaci po skončení účinnosti části první zákona o jednostranném zvyšování nájemného, kde by jinak opět hrozilo vakuum a fixování do té doby „regulovaných“ nájmu.“ (Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění ObčZ) [citováno dne 30. 1. 2011] dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=188&CT1=0>

povinnost obecných soudů v konkrétních případech právo dotvářet a o výši nájmu rozhodnout. I zde se pak vkrádá myšlenka dovolávání se odpovědnosti státu za škodu v důsledku jeho činnosti, resp. nečinnosti v souvislosti s deregulací.²¹⁴

Jistě blízká budoucnost ukáže, zda se českému státu po dvaceti letech podařilo (a jak úspěšně či neúspěšně) vypořádat se s jedním z pozůstatků totalitního režimu.

10.5. Závěry případové studie

Regulované nájemné jako jeden z projevů snah státu vypořádat se stigmaty čtyřicetileté vlády socialismu není fenoménem toliko naší společnosti a českého státního aparátu. Jako příklad byla uvedena právní úprava regulace nájmu v postkomunistickém Polsku, která je velice podobná té české; a taktéž polský stát nepostupoval v této věci perfektně, což mj. vyústilo sporem až před ESLP. Případová studie nastínila vývoj právní úpravy regulace nájmu v ČR, jejímž důsledkem jsou letité soudní spory pronajímatelů proti státu a požadavky na nemalá odškodnění.

Vzhledem ke skutečnosti, že v současné době regulace nájemného v České republice končí, Ústavní soud po mnoha svých rozhodnutích přijal určité jednotící stanovisko k posuzování nároků pronajímatelů vůči státu (ačkoli je toto stanovisko v jistém směru dosti generálním vodítkem pro rozhodování obecných soudů, což nesměřuje k jednotné judikatuře), bylo by možné říci, že nastává poslední fáze tohoto období směřujícího k uvolnění nájemních vztahů v České republice.

Případová studie se zabývala tématem odpovědnosti státu za regulaci nájemného v době, kdy se chýlí ke konci celkové zjišťování informací o stavu nájemního bydlení v ČR ve věci stížností českých pronajímatelů před ESLP a je

²¹⁴ Novela ObčZ (sněmovní tisk č. 188) byla dne 11.2.2011 schválena Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR a postoupena k projednání Senátu Parlamentu ČR. Senát ji dne 22.3.2011 vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy jako sněmovní tisk č. 188/5.

netrpělivě očekáváno, pro Českou republiku průlomové, rozhodnutí evropského charakteru. Pro srovnání bylo nastíněno rozhodnutí ESLP ve věci Hutten-Czapska, v níž lze sledovat zásadní podobnost s českými případy a tento pilotní rozsudek dává stěžovatelům naději typově stejného rozhodnutí. Doufejme, že je v tuto chvíli otázkou měsíců, zda tomu tak ve skutečnosti bude. Taktéž bude zajímavé sledovat, jakým způsobem se v odůvodnění svého rozhodnutí ESLP vypořádá s problematikou celkového vývoje právní úpravy regulace nájemního bydlení na našem území (neboť tak tomu v případě polské stížnosti de facto učinil).

Závěrem případové studie byla taktéž nastíněna určitá „bolavá místa“ dlouho připravované deregulace ke konci roku 2010 a uvažovány důsledky zásadní změny tohoto fenoménu v oblasti nájemního bydlení.

11. Zhodnocení platné právní úpravy a úvaha de lege ferenda

Záměrem jedenácté části rigorózní práce je předložit čtenáři určité teze, otázky a úvahy o české právní úpravě odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, které se v předchozích deseti částech textu objevily a jistě nebude na škodu, pokud nějaké další teze, otázky a úvahy dílem nepodchycené, tato závěrečná část dále vyvolá.

Již v úvodu rigorózní práce jsem uvedla, že odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je případem tzv. zvláštní občanskoprávní odpovědnosti za škodu, přičemž samotný ObčZ ji ve výčtu případů zvláštní odpovědnosti za škodu neuvádí. V historii občanského práva tomu tak nebylo vždy. Avšak v souvislosti s přijetím zákona č. 58/1969 Sb. došlo k vypuštění ustanovení o odpovědnosti orgánů státu za škodu z ObčZ a tato úprava platí dodnes. Vyčlenění právní úpravy tohoto typu občanskoprávní odpovědnosti z ObčZ je dle zákonodárce důsledkem toho, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká nikoliv ze soukromoprávního, nýbrž z veřejnoprávního vztahu. Jelikož je však příslušný odpovědnostní vztah vztahem soukromoprávním, domnívám se, že by pro lepší právní orientaci bylo vhodné, aby se do ObčZ vrátilo určité základní ustanovení o tomto druhu občanskoprávní odpovědnosti, jistě s odkazem na právní úpravu obsaženou v samostatném zákoně.²¹⁵

Pokud jde o hodnocení platné právní úpravy OdpŠ, zajímavá úvaha se nabízí v otázce podmínek účastenství v soudním řízení o náhradu škody ve vztahu k právu státu požadovat regresní úhradu po subjektu, který škodu svým jednáním při výkonu veřejné moci způsobil. Soudnímu řízení o náhradu škody předchází povinnost poškozeného svůj nárok uplatnit u ústředního správního úřadu v rámci předběžného projednání nároku. Jménem státu pak ústřední

²¹⁵ Nutno konstatovat, že ani v souvislosti s připravovaným novým ObčZ se o zavedení tohoto institutu zpět do ObčZ neuvažuje.

správní úřad vystupuje taktéž před soudem a zde se může projevit určitá mezera v právní úpravě OdpŠ. Normativní zakotvení práva na regresní úhradu nenutí stát mít eminentní zájem na tom spor vyhrát, neboť v případě, že bude soudem rozhodnuto o povinnosti státu uhradit poškozenému škodu, ten se po jejím splnění automaticky obrací k příslušnému orgánu (který škodu svým jednáním de facto způsobil) s požadavkem na regresní úhradu. V případě, že v rámci předběžného projednání nároku stát náhradu škody poškozenému nepřizná, není v soudním řízení motivován prosadit svůj předchozí právní názor, neboť „co zaplatí, vymáhá regresem“. Možná právě pro tu část uplatnění nároku na náhradu škody, která se odehrává před soudem, by měl být účastníkem řízení taktéž orgán, který škodu svým nezákonným rozhodnutím (či nesprávným úředním postupem) způsobil a bude ji v případě úspěchu žalobce ve věci ve svém důsledku poškozenému hradit.²¹⁶

V rámci úvahy de lege ferenda je na místě zopakovat, že dle platné právní úpravy jsou soudní řízení ve věcech náhrad škod způsobených při výkonu veřejné moci osvobozena od soudních poplatků. I tohoto druhu řízení se však dotkne novela SoudPopl a nově bude v souvislosti s podáním žaloby proti státu zavedena povinnost uhradit soudní poplatek. Také v oblasti náhrad škod se totiž projevuje zastaralost právní úpravy podmínek hrazení soudních poplatků, která nebyla po dobu deseti let měněna a v současné době jednak neodpovídá ekonomickým a společenským změnám a složitosti soudních sporů, jednak i v této oblasti nahrává zbytečným a šikanózním žalobám, kterými se soudy musí zabývat. Poplatek bude zaveden pevnou částkou 2000,- Kč, čímž by měla být zachována dostupnost soudní ochrany. Předkladatelé novely vychází z myšlenky, že takovýto poplatek by neměl být vybírán procentní sazbou z výše požadované náhrady škody, neboť se mnohdy jedná

²¹⁶ Pro tento postup by dle současné právní úpravy bylo možno uvažovat ust. § 93 OSŘ, podle kterého by příslušný orgán mohl požádat soud, aby byl připuštěn jako vedlejší účastník na straně státu. Je však otázkou, zda by soud dalšího účastníka na straně státu vůbec připustil, když jménem státu vystupuje ústřední správní úřad a primárně on by měl činit vše proto, aby stát nebyl k náhradě škody odsouzen.

o vysoké finanční částky a procentně stanovený poplatek by naopak mohl působit šikanózně vůči žalobci. V souvislosti se změnou SoudPopl se má změnit i právní úprava podmínek osvobození od povinnosti hradit soudní poplatky stanovených OSŘ. V nově navrhované právní úpravě OSŘ jsou kritéria pro osvobození od soudního poplatku sice přísnější, avšak tento institut zůstává zachován, a tak osobám nebude odepřen přístup ke spravedlnosti. V současné době v novele spatřuji spíše pozitiva pro soudní systém než kritiky předvídanou nedostupnost řešení sporů soudní cestou pro některé osoby. Je však otázkou, zda právě v důsledku nově zavedené povinnosti hradit soudní poplatky i v dalších typech soudních sporů, nedojde k nárůstu agendy soudů právě z důvodu zvýšení množství žádostí o jejich osvobození.

Další zvláštností v oblasti platné právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je pro mne institut nároku na náhradu nákladů řízení, konkrétně normativní zakotvení nemožnosti uplatnit nárok na náhradu nákladů zastoupení, které vznikly poškozenému v souvislosti s předběžným projednáním nároku u příslušného ústředního správního úřadu. Dle důvodové zprávy a komentářů k OdpŠ je vyloučena náhrada nákladů právního zastoupení při projednání nároku u ústředního správního úřadu, neboť předběžné projednání nároku má neformální charakter a poškozený nemá povinnost být při něm právně zastoupen.

Pokud má institut předběžného projednání nároku plnit funkci jakéhosi „filtru“, s jehož pomocí by měla být odhalena jednoznačná pochybení státu při výkonu veřejné moci, jejichž nápravu je možné sjednat rychleji bez mnohých formálních požadavků soudního procesu, je jistě presumovanou podmínkou, že nárok bude uplatněn bezvadně. S pojmem „bezvadný nárok“ spojuji taktéž odbornou pomoc při jeho uplatnění. Jestliže OdpŠ na jedné straně stanoví subjektu povinnost svůj nárok nejprve uplatnit u ústředního správního úřadu, neměl by v případě úspěchu poškozeného poskytnout i zde prostor pro možnost náhrady? Domnívám se, že pokud poškozený má dle OdpŠ stanovenou povinnost předběžného projednání nároku, je jistě v jeho zájmu jej uplatnit perfektně. Měl by tedy mít možnost náhrady nákladů právního

zastoupení již v této fázi uplatnění nároku a zákon by mu to neměl znemožňovat. Nutnou podmínkou pro případné přiznání náhrady těchto nákladů by samozřejmě byl úspěch žalobce ve věci.

V rámci úvah *de lege ferenda* bychom mohli uvažovat i jednu změnu OdpŠ spíše legislativně technického rázu. V ustanovení týkajícím se specifik právní úpravy promlčecí doby nároku na náhradu škody bych volila jinou zákonnou formulaci vztahu objektivní promlčecí doby a uplatnění nároku na náhradu škody na zdraví. Formulace ust. § 32 odst. 2, věta za středníkem, OdpŠ²¹⁷ může vzbuzovat dojem, že nárok na náhradu škody na zdraví se nepromlčuje. Opak je pravdou a zákonodárce tím konstatuje, že promlčení práva na náhradu škody na zdraví je jediným případem výlučné subjektivní promlčecí doby.

V rámci jedenácté části je vhodné také učinit poznámku o tom, jakým způsobem reagovala právní úprava obsažená v OdpŠ na přistoupení České republiky k EU a na fakt, že český právní řád se stal součástí práva ES a měl by tak být připraven na aplikaci principů odpovědnosti členských států, jak je definuje komunitární právo. Skutečnost, že jsme se stali jedním z členských států Evropské unie, měla i v oblasti odpovědnosti státu za škodu za následek úvahy o rekodifikaci OdpŠ, a to v souvislosti se změnami právní úpravy OdpŠ provedenými zákonem č. 160/2006 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu hodnotila situaci vzniklou přistoupením ČR k EU a konstatovala povinnost zákonodárce upravit další oblasti odpovědnosti státu za škodu (způsobenou porušením práva ES, nezákonným právním předpisem či porušením povinností vydat právní předpis). Zároveň však bylo uvedeno, že pro složitost tohoto typu odpovědnosti nebyla tato oblast do návrhu zákona zařazena. K tomu dodejme, že k proklamovanému vypořádání se s problémem a odpovídající změně OdpŠ ani po čtyřech letech od novely provedené zákonem č. 160/2006 Sb. dosud nedošlo.

²¹⁷ „Nejpozději se nárok promlčí za deset let ode dne, kdy poškozenému bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda; *to neplatí, jde-li o škodu na zdraví.*“ (ust. § 32 odst. 2 OdpŠ)

12. Závěr

Jak jsem uvedla již na počátku své rigorózní práce, odpovědnost je jedním z nejuniverzálnějších institutů, které v právním světě existují. Význam odpovědnosti právní rovinu dokonce výrazně přesahuje, neboť myšlenka odpovědnosti úzce souvisí i s obecnou představou o spravedlivém uspořádání společnosti. Hledání příčin, proč odpovědnost zaujímá tak výsadní postavení, prochází sférou právní teorie již od dob římského práva.

Jako téma rigorózní práce jsem si vybrala jeden ze zvláštních případů občanskoprávní odpovědnosti, jež je výrazně specifický právě svým subjektem, kterým je přímo *stát*. Stát jako suverén a nositel veřejné moci v odpovědnostním vztahu tuto svou mocenskou pozici ztrácí a stává se jedním z jeho účastníků, který je druhému účastníku odpovědný ze svého jednání.

Téma odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem jsem se pokusila uchopit komplexně a představit jednak hmotněprávní úpravu obsaženou v OdpŠ, jednak procesněprávní specifika řízení o náhradu škody.

Rigorózní práci jsem rozdělila do *osmi částí* tak, aby v rámci jednotlivých kapitol a podkapitol plynule prováděla zvoleným tématem a jeho zajímavostmi.

Pro lepší přehlednost textu jsem jako *část druhou* zařadila abecedně řazený seznam nejvíce používaných zkratk.

Záměrem rigorózní práce bylo představit institut odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem jako jeden ze zvláštních případů občanskoprávní odpovědnosti za škodu. Proto jsem se v jednotlivých kapitolách úvodních částí rigorózní práce, zejména *části čtvrté a páté*, zabývala definicemi pojmů *odpovědnost* a *odpovědnost za škodu* dle občanského práva.

Dvě kapitoly v rámci *části páté* představily jednak jednotlivé základní předpoklady občanskoprávní odpovědnosti za škodu, jednak subjekty odpovědnostních vztahů, mezi které patří právě i *stát*. V rámci kapitoly 5.2. rigorózní práce, ve které jsem se zabývala jednotlivými subjekty

odpovědnostního vztahu, jsem se v podkapitole 5.2.3. pokusila nastínit určité zvláštnosti již v samotném pojetí státu jako subjektu občanskoprávních vztahů, které není mezi právními teoretiky jednotné a vzbuzuje různé právní názory.

Za výrazný prvek *části šesté* pak považuji předložený výčet a konkrétní specifika jednotlivých tzv. *zvláštních případů odpovědnosti za škodu* dle občanského práva, jedním z nichž je právě odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a právní úprava zakotvená v OdpŠ.

Po seznámení čtenáře se základními pojmy a definicemi v oblasti občanskoprávní odpovědnosti za škodu jsem plynule přešla do stěžejních částí rigorózní práce týkajících se odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Část sedmá* obsahovala krátký historický exkurz do předchozích kodifikací, na který jsem navázala konkrétními důvody přijetí OdpŠ. V jedné z podkapitol části sedmé jsem se zabývala taktéž zásadními novelami OdpŠ.

V *části osmé* jsem se již zaměřila na jednotlivé prvky právní odpovědnosti státu za škodu. Také jsem zhodnotila průběh řízení o nároku na náhradu škody, způsob a rozsah náhrady škody a určitá specifika institutu promlčení.

Text rigorózní práce jsem obohatila o množství judikátů Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, které buď měly zásadní význam pro právní úpravu obsaženou v OdpŠ, či jimi byly toliko konkretizovány základní pojmy odpovědnosti státu za škodu (např. obecný pojem *nesprávný úřední postup*).

V rigorózní práci jsem taktéž reflektovala změnu právního postavení České republiky na poli mezinárodního práva v souvislosti s přistoupením ČR k Evropské unii v roce 2004 a skutečnost, že jsme se stali jedním z členských států EU. Z tohoto důvodu je Česká republika odpovědna nejen za porušení svého vnitrostátního práva, ale taktéž za porušení práva ES. V *části deváté* jsem proto mj. nastínila obecné principy odpovědnosti členských států Evropské unie za škodu a představila zásadní rozsudky ESD, kterými byly určeny základní prvky této odpovědnosti.

Poměrně rozsáhlou částí rigorózní práce je *část desátá*, jejímž cílem bylo na konkrétním případě ukázat možnosti aplikace právní úpravy odpovědnosti

státu za škodu obsažené v OdpŠ. Jako příklad jsem použila jedno z dlouholetých témat politických i společenských sporů, a to v oblasti českého nájemního práva možnost pronajímatelů bytů zvyšovat nájemné v bytech s tzv. regulovaným nájemným. Pro utvoření uceleného dojmu jsem v úvodní kapitole desáté části alespoň v základních rysech nastínila historii vzniku regulovaných nájmu v ČR. Následně jsem se zabývala jednotlivými právními předpisy regulujícími nájmy, jejich existencí v českém právním řádu a určitým skrytým bojem mezi zákonodárcem a Ústavním soudem v této oblasti. Za klíčový moment části desáté považuji rozbor žalob pronajímatelů proti státu z titulu odpovědnosti státu za škodu způsobenou nečinností zákonodárce a judikaturu Ústavního soudu. Na závěr případové studie jsem jako zajímavost uvedla srovnání s právní úpravou Polska, které se taktéž vypořádává s regulovaným nájemným jako pozůstatkem totalitního režimu. V rámci této komparace jsem také uvedla pilotní rozsudek ESLP v případě stížnosti polské pronajímatelky Marie Hutten-Czapské, když i spory českých pronajímatelů bytů vyvrcholily hromadnou stížností k ESLP. Na základě získaných poznatků jsem pak předložila úvahu nad možným směrem budoucího zásadního rozhodnutí ESLP pro Českou republiku.

Část desátá samozřejmě reagovala na měnící se právní stav v oblasti regulovaných nájmu v roce 2011, když k 31.12.2010 téměř ve všech českých regionech regulace nájemného skončila.

V rámci poslední, *jedenácté části* rigorózní práce jsem se pokusila vystihnout konkrétní teze, otázky a úvahy o platné právní úpravě institutu odpovědnosti státu za škodu v českém právním řádu, a předložila jsem několik návrhů na možnou změnu OdpŠ v rámci úvah *de lege ferenda*.

Za obohacující prvky této práce považuji několikrát prováděné srovnání platné právní úpravy odpovědnosti za škodu obsažené v ObčZ a navrhovaných změn v připravovaném novém ObčZ (jež jsem zařadila do úvodních částí práce), jednak závěrečnou desátou část a zajímavou případovou studii, která teoretické poznatky o tématu rigorózní práce aplikovala na konkrétní případ.

13. Resumé

Liability is one of the most universal juridical institutes which exist in the legal world. The importance of liability even exceeds the legal world dramatically, because the concept of liability relates to the general idea of a just social structure.

The fact, that the institute of liability is able to remove social and economic effects of infringement, is one of the most important reasons why the liability has such a privilege position.

As a theme of my thesis I chose a particular case of a civil liability which is specific by its subject. The theme of my thesis is state liability for damage incurred due to the decision or incorrect official procedure.

The aim is to provide a complex analysis of this institute and introduce legal forms on the one hand and specifics of proceedings concerning compensation for damage on the other.

The thesis itself is separated into *eight* extensive *parts*, in which is the topic of a discourse and its matters of interest arranged into chapters and subheads.

The *second part* of the thesis contains list of the most commonly used abbreviations in an alphabetical order for better text clarity.

The object is to present state liability for damage incurred due to the decision or incorrect official procedure as one of the specific instances of civil liability. This is the reason why I deal, mainly in the *fourth* and the *fifth part*, with definitions of liability and liability for damage as presented by the civil law.

The two chapters of the fifth part introduce individual basic premises of civil liability for damage and also the subjects accountable, highlighting the role of the state as being part of them.

An account of special instances of civil liability subject to civil law and its specifics presents an important feature of the *sixth part*. State liability for damage is again emphasized.

Once the basic ideas and definitions of civil liability have been introduced, we move on to its fundamental parts concerning state liability for damage incurred due to the decision or incorrect official procedure.

The *seventh part* contains a short historic excursion to previous legislations and provides links to concrete reasons for adopting the present legal form. One chapter of the seventh part deals with the fundamental amendments too.

The *eighth part* is focused on individual elements of state liability for damage mainly on subjects accountable, forms and legal conditions for arising of state liability. It evaluates juridical procedures administered in proceedings claiming the damages, methods and range of compensation for damage and some specifics of the statute of limitations.

The thesis is enriched with interesting Supreme Court and Constitutional Court judgements and judicial decisions, of either fundamental meaning for legislation or which just concretized basic terms of state liability for damage incurred due to the decision or incorrect official procedure (such as a general term *incorrect official procedure*).

I also reflect a change of legal position of the Czech Republic on the field of an international law with respect to the European Union accession in 2004. The Czech Republic is accountable not only for breaking the national law but also for breaking the European law. The general principles of liability for damage of EU member states and the fundamental rulings of European Court of Justice, which established the essential elements of this liability, are introduced in the *ninth part*.

The *tenth part* of the thesis is quite extensive and its purpose is to show on a concrete example possibilities of application of legal form of state liability for damage incurred due to the decision or incorrect official procedure. A longtime and still actual topic of residential rent rates in the Czech Republic, namely the possibility of landlords to increase rents in flats with rent control is used as an example to illustrate the issue in question.

At the beginning of the tenth part there is an outline of history of rent control in the Czech Republic. Then individual legal forms of rent control are

analyzed, its existence in the Czech system of law and a certain hidden conflict between Constitutional Court and Parliament in this area.

A key issue of the tenth part is an analysis of legal proceedings of landlords against state due to state liability for damage incurred due to inaction of Parliament and particular judicial decisions of Constitutional Court. There is a comparison with Polish legislation at the end of the case study. In this comparison I mention an important judgement by European Court of Human Rights in the case of a Polish claimant Maria Hutten-Czapska (at the time when European Court of Human Rights faced a collective complaint filed by Czech landlords). On the basis of findings I then try to indicate a possible direction of judgement in case of an upcoming decision concerning the Czech Republic.

The tenth part reacts to changing legal status in the area of rent control in 2011 when in almost every Czech region deregulation was successfully completed to 31.12.2010.

In the last *eleventh part* of the thesis concrete ideas are presented, reflections and questions are raised about existing legal form of state liability for damage incurred due to the decision or incorrect official procedure *de lege lata* and several reflections of potential changes of its legislation *de lege ferenda*. In the last part of the thesis I ponder the fact that state liability for damage incurred due to the decision or incorrect official procedure is not present in an account of special cases of civil liability for damage present in the Czech Civil Code. Furthermore I contemplate the position of concrete party to the action in claim for damages incurred by the state. In terms of *de lege ferenda* reflections, the upcoming amendment concerning the duty to pay court fees in the claim for damages caused by the state is not omitted. Of course, the last part of the thesis does not forget to reflect upon the readiness of the Czech system of law to changes that ensued from EU accession of the Czech Republic.

14. Seznam použité literatury

I. Monografie

- *Bar, v. Cb.*: The Common European Law of Torts, vol. 2, c. H. Beck – München, 2000, 607 s.
- *Fiala J. a kol.*: Občanské právo hmotné, Brno: Nakladatelství Doplněk, 2002, 436 s.
- *Fiala, J., Kindl, M. a kol.*: Občanský zákoník. Komentář I. díl (§ 1 až 487), Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, 904 s.
- *Harlow, C.*: State Liability – Tort Law and Beyond, Oxford University Press, 2004, 149 s.
- *Knappová, M.*: Povinnost a odpovědnost v občanském právu, Praha: Academia, nakladatelství Československé akademie věd, 1968, 276 s.
- *Malíř, J.*: Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie, Studie ze soudcovské tvorby práva, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko, 2008, 262 s.
- *Pavliček V. a kol.*: Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda, Praha: Linde Praha, a.s., 1998 dotisk 2003, 365 s.
- *Pokorný M., Hochman J.*: Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním, Praha: Linde Praha, a.s., 2008, 318 s.
- *Švestka J.*: Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku, Praha: Academia, nakladatelství Československé akademie věd, 1966, 320 s.
- *Švestka, J., Dvořák, J. a kol.*: Občanské právo hmotné 1, díl první: obecná část, díl druhý: věcná práva, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, 460 s.
- *Švestka, J., Dvořák, J. a kol.*: Občanské právo hmotné 2, díl třetí: závazkové právo, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, 552 s.
- *Tichý, L. a kol.*: Dokumenty ke studiu evropského práva, Praha: Linde Praha, a.s., 2006, 910 s.
- *Vojtek P.*: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, 288 s.

II. Články

- *Anagnostaras, G.*: State liability v Retroactive application of belated implementing measures: Seeking the optimum means in terms of effectiveness of EC law, Web Journal of Current Legal Issues, 2000, dostupný z: <http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/anagnostaras1.html>
- *Betlem, G.*: The King Can Do Wrong: State Liability for Breach of European Community Law in the Post-Francovich Era, Web Journal of Current Legal Issues, 1996, dostupný z: <http://webjcli.ncl.ac.uk/1996/issue4/betlem4.html>
- *Blažek, V.*: Spor o deregulace: Co udělalo Česko pro majitele domů, ptá se evropský soud, 26. 5. 2009, dostupný z: <http://finweb.ihned.cz/c1-37235540-spor-o-deregulace-co-udelalo-cesko-pro-majitele-domu-ptá-se-evropsky-soud>
- *Bobek, M.*: Odpovědnost členského státu Evropské unie za akty moci soudní, Časopis pro právní vědu a praxi 4/2003, str. 303 – 318
- *Bobek, M.*: Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy 12/2008 (mimořádná příloha), str. 1 – 19
- *Bobek, M.*: Rozhodnutí evropských soudů a institucí – Evropský soud pro lidská práva: regulované nájemné porušuje právo vlastníků nemovitostí pokojně užívat majetek, Soudní rozhledy 4/2005, dostupný z: <http://www.eui.eu/Personal/Researchers/mbobek/docs/hutten.pdf>
- *Bobek, M., Komárek, J., Passer, J.*: Vyhnání z rajské zahrady neodpovědnosti (Národní soudy a porušení komunitárního práva), Soudce 9/2004, str. 1 – 20
- *Červená, R.*: Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, Bulletin advokacie 8/1998, str. 24 – 39
- *Doležal, K.*: Deregulace nájemného: Zkušenosti z 1. republiky, 17. 1. 2006, dostupný z: <http://www.mesec.cz/clanky/deregulace-najemneho-zkusenosti-z-1-republiky/>

- *Duda, M.*: Samostatná a přenesená působnost obce, 17. 6. 2002, dostupný z: <http://spravni.juristic.cz/154292/clanek/spravni2>
- *Gunaryadi, M. A.*: The Development of State Liability (staatsaansprakelijkheid) in the European Union, 30. 6. 2005, dostupný z: <http://gunaryadi.blogsome.com/2005/06/30/the-development-of-state-liability-in-european-union/>
- *Jurčová, M.*: „The Common Frame of Reference (CFR)“ – perspektivní zdroj na cestě k rekodifikaci občianskeho práva, *Právní obzor*, ročník 89, 3/2006, str. 227 – 238
- *Jušková, K.*: Tržní nájemné dál klesne, 14. 9. 2010, *Lidové noviny*
- *Kmec, J.*: K otázce účinných prostředků nápravy porušení práva na přiměřenou délku řízení, *Právní zpravodaj* 6/2006, str. 1 – 7
- *Kmec, J.*: K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, *Právní zpravodaj* 8/2006, str. 12 – 16
- *Marek, K.*: DFCR první výstup na cestě k Evropskému zákoníku soukromého práva, 21. 11. 2008, dostupný z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-30575310-dfcr-prvni-vystup-na-cestě-k-evropskemuzakoniku-soukromeho-prava>
- *Marson, J.*: Access to justice: a deconstructionist approach to horizontal direct effect, *Web Journal of Current Legal Issues*, 2004, dostupný z: <http://webjcli.ncl.ac.uk/2004/issue4/marson4.html>
- *Michora, Z.*: LN: Regulovaný nájem končí. Hrozí desítky tisíc žalob, 28. 12. 2010, dostupný z: <http://www.bydlet.cz/259859-ln-regulovany-najem-konci-hrozi-desitky-tisic-zalob/>
- *Nezdařil, A.*: Odpovědnost za škodu způsobenou soudním exekutorem, *Právní rádce* 2/2009, str. 18 – 19
- *Novotná, I.*: Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, *Právní rádce* 3/2009, str. 43 – 45
- *Pokorný, J.*: Soudy jsou zavalené, tak zdraží. Rozvod vyjde na dva tisíce, 10. 2. 2011, *Mladá Fronta DNES*

- *Schlupková, K.*: K problematice odpovědnosti členských států za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva, 25. 10. 2000, dostupný z: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=285
- *Svoboda, K.*: Jak se domoci náhrady škody způsobené soudními průtahy, *Právo pro podnikání a zaměstnání* 7 – 8/2008, str. 34 – 37
- *Svoboda, P.*: Odpovědnost států EU za škodu způsobenou jednotlivci, *Právní rádce* 1/2000, str. 17 – 20
- *Škaloud, M.*: Nájemné po rozhodnutí Ústavního soudu, 21. 12. 2002, dostupný z: <http://www.skaloud.net/clanky/stanoviska/nazory-a-komentare/2002/najemne-po-rozhodnuti-ustavniho-soudu-21-12-2002/>
- *Šuster, M.*: Polská regulace nájemného v očích Evropského soudu pro lidská práva, 1. 3. 2005, dostupný z: <http://www.libinst.cz/komentare.php?id=99&highlight=regulace>
- *Taranda, P.*: Nesprávný úřední postup v kontextu s ušlým ziskem, *Daně a právo v praxi* 1/2009, zdroj ASPI [LIT32169CZ]
- *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* 4/2003, str. 185 – 187

III. Judikatura

Ústavního soudu ČR

- Stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS – st 27/09 ze dne 28. 4. 2009
- Nález pléna Ústavního soudu Pl.ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002
- Nález pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. 11. 2002
- Nález pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000
- Nález Ústavního soudu zn. I. ÚS 489/05 ze dne 6. 4. 2006
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006
- Nález Ústavního soudu IV. ÚS 175/08 ze dne 9. 9. 2008
- Nález Ústavního soudu III. ÚS 870/09 ze dne 8. 4. 2010

- Нález Ústavního soudu I. ÚS 245/98 ze dne 22. 9. 1999
- Нález Ústavního soudu II. ÚS 321/98 ze dne 5. 5. 1999
- Нález Ústavního soudu III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004
- Нález Ústavního soudu II. ÚS 1612/09 ze dne 23. 2. 2010
- Нález Ústavního soudu IV. ÚS 642/05 ze dne 28. 8. 2007
- Нález Ústavního soudu II. ÚS 792/09 ze dne 30. 7. 2009
- Нález Ústavního soudu IV. ÚS 1735/07 ze dne 21. 10. 2008
- Нález Ústavního soudu III. ÚS 3158/07 ze dne 4. 12. 2008

Nejvyššího soudu ČR

- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 1950/2007 ze dne 30. 9. 2009
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 1923/2002 ze dne 19. 2. 2004
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2109/2003 ze dne 17. 6. 2004
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2046/2007 ze dne 29. 7. 2009
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2060/2001 ze dne 24. 4. 2003
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 315/2005 ze dne 31. 1. 2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 1 Cz 47/83 ze dne 29. 12. 1983
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 1802/2002 ze dne 23. 10. 2003
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 20 Cdo 923/2007 ze dne 26. 9. 2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2222/2002 ze dne 28. 1. 2004
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 545/2007 ze dne 4. 10. 2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 36/2004 ze dne 14. 4. 2005
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2573/2007 ze dne 10. 6. 2009
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 1935/2004 ze dne 31. 10. 2005
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 356/2003 ze dne 26. 5. 2004
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 99/97 ze dne 18. 5. 1999
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 312/2005 ze dne 31. 1. 2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 970/2006 ze dne 30. 7. 2008
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 20 Cdo 57/2007 ze dne 24. 9. 2008
- Rozsudek Nejvyššího soudu zn. 30 Cdo 1269/2009 ze dne 20. 10. 2010
- Usnesení Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2162/2005 ze dne 2. 2. 2006
- Usnesení Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 2258/2003 ze dne 2. 9. 2004

- Usnesení Nejvyššího soudu zn. 25 Cdo 40/2005 ze dne 15. 9. 2005
- Usnesení Nejvyššího soudu zn. 30 Cdo 4863/2008 ze dne 19. 2. 2009
- Usnesení Nejvyššího soudu zn. 30 Cdo 4862/2008 ze dne 19. 2. 2009

Evropských soudů

- Rozsudek ESD ze dne 19. 11. 1991 ve věci A. Francovich vs. Italská republika a D. Bonifaci a další vs. Italská republika, spojené věci C-6/90 a C-9/90
- Rozsudek ESD ze dne 9. 11. 1995 ve věci C-479/93 Andrea Francovich vs. Italská republika (Francovich II)
- Rozsudek ESD ze dne 5. 3. 1996 ve věci Brasserie du Pêcheur SA vs. Bundesrepublik Deutschland a The Queen vs. Secretary of State for Transport, spojené věci C-46/93 a C-48/93
- Rozsudek ESD ze dne 30. 9. 2003 ve věci C-224/01 Gerhard Köbler vs. Republik Österreich
- Rozsudek ESD ze dne 9. 3. 1978 ve věci 106/77 Simmenthal SpA vs. Amministrazione delle Finanze dello Stato
- Rozsudek ESD ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 Srl C.I.L.F.I.T. Lanificio di Gavardo SpA. vs. Italská republika
- Rozsudek ESD ze dne 23. 5. 1996 ve věci C-5/94 The Queen proti Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd
- Rozsudek ESD ze dne 10. 7. 2003 ve věci Hartman vs. Česká republika, stížnost č. 53341/99
- Rozsudek ESD ze dne 30. 9. 2010 ve věci C-481/09
- Rozsudek ESD ze dne 10. 6. 2010 ve věci C-378/09
- Rozsudek ESD ze dne 14. 1. 2010 ve věci C-343/08
- Rozsudek ESD ze dne 18. 1. 2007 ve věci C-203/06
- Rozsudek ESD ze dne 18. 1. 2007 ve věci C-204/06
- Rozsudek IV. senátu ESLP ze dne 22. 2. 2005 ve věci Hutten-Czapska vs. Polsko, stížnost č. 35014/97

- Rozhodnutí ESLP ze dne 19. 12. 1989 ve věci Mellacher a další vs. Rakousko, stížnost č. 10522/83

IV. Právní předpisy

- Listina základních práv a svobod
- Ústava České republiky
- 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 p. p.
- Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění p. p.
- Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění p. p.
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění p. p.
- Zákon č. 59/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku, ve znění p. p.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění p. p.
- Zákon č. 549/191 Sb., o soudních poplatcích, ve znění p. p.
- Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění p. p.
- Zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, ve znění p. p.
- Zákon č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění p. p., zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění p. p., a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění p. p.
- Zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění p. p.

- Vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění p. p.
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950

V. Další dokumenty

- Draft Common Frame of Reference (DCFR), dostupný z:
<http://www.vskv.cz/KPR/prehlc.php>
- Principles of European Tort Law (PETL), dostupné z:
http://civil.udg.es/tort/principles/text_cz.htm
- MERITUM – výkladová řada, Občanské právo, Praha: ASPI, a. s., 2006, 1000 s.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, zdroj ASPI [LIT28149CZ]
- Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, zdroj ASPI [LIT25736CZ]
- zákon, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění p. p., a další související zákony; důvodová zpráva (sněmovní tisk č. 188), dostupné z:
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=188&CT1=0>
- *Black, H. C.*: Blackův právnický slovník, 1. svazek, VICTORIA PUBLISHING, a.s., 1993, 767 s.
- *Black, H. C.*: Blackův právnický slovník, 2. svazek, VICTORIA PUBLISHING, a.s., 1993, 704 s.
- *Chromá, M.*: Česko – anglický právnický slovník, Praha: LEDA, spol. s.r.o., 2001, 478 s.
- *Oberová, J., Svoboda, M., Kalina, M., Bočánková, M.*: Česko – anglický právnický slovník, Praha: LINDE Praha, a.s., 2010, 649 s.

VI. Internet

www.komora.cz

www.obcanskyzakonik.justice.cz

www.osmd.cz

<http://webjcli.ncl.ac.uk/>

www.mmr.cz

15. Klíčová slova

Klíčová slova

- odpovědnost státu za škodu
- rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup
- odpovědnost státu za škodu za nesprávný úřední postup zákonodárce

Keywords

- state liability for damage
- decision or incorrect official procedure
- state liability for damage incurred due to incorrect official procedure of legislator