

Vítězslav Němčák

ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ MOCI ZA ŠKODU JAKO MATERIE VEŘEJNÉHO PRÁVA

Abstrakt: Česká doktrína se tradičně dívá na odpovědnost státu za škodu z občanskoprávní perspektivy a aplikuje na ni občanskoprávní teorii odpovědnosti za škodu. V tomto článku je formulován názor, že by měla být problematika odpovědnosti státu za škodu považována v České republice za součást veřejného práva. Text shrnuje vývoj legislativních pravidel týkající se odpovědnosti státu a analyzuje českou diskuzi o její právní povaze od 20. let 20. století. Z analýzy vyplývá, že v současnosti přijímaný názor není jednohlasný. Zejména je nutné brát v úvahu rozhodnutí Ústavního soudu (sp. zn. II. ÚS 1612/09 z 23. února 2010), ve kterém bylo konstatováno, že tento typ odpovědnosti náleží do oblasti veřejného práva. Podle názoru autora, který se inspiruje ve francouzské doktríně, veřejnoprávní perspektiva je mnohem příleha- vější pro odpovědnost státu za škodu v České republice. Občanskoprávní teorie neumožňuje rozlišovat mezi objektivní odpovědností (bez jakéhokoliv pochybení ze strany orgánu veřejné moci) a odpovědností za chybu, což je klasické dělení francouzských právníků.

Klíčová slova: odpovědnost veřejné moci za škodu, veřejné právo, objektivní odpovědnost, nesprávný výkon veřejné moci, Francie

ÚVOD

Nárok na náhradu škody způsobené činnostmi veřejné moci je v České republice většinou pojmán jako občanskoprávní materie. V posledních letech se však objevuje čím dál silněji názor o veřejnoprávním charakteru odškodňování státem, ke kterému se také přikláním. Nelze zejména pominout závazný výklad provedený Ústavním soudem.

K povinnosti veřejné moci nahradit škodu bychom měli zvolit odlišný přístup, než který nabízí klasická občanskoprávní teorie odpovědnosti. Příkladem nám může být francouzský pohled, který vychází z veřejnoprávního pojetí. Ve Francii správní soudy již dlouhodobě formují právní pravidla nezávisle na občanskoprávních východiscích a jsou zde výrazně reflektovány odlišnosti tohoto typu nároků na odškodnění. Podle mého názoru se lze tímto přístupem inspirovat. Odhlédnutí od občanskoprávní doktríny umožní povinnost veřejné moci k náhradě škody lépe koncipovat, což může mít významný vliv na její hmotněprávní i procesní úpravu.

I. VÝVOJ LEGISLATIVNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI STÁTU ZA ŠKODU OD VZNIKU ČSR

Pro analýzu povahy odpovědnosti veřejné moci za škodu má svůj význam i historický pohled. Jak ukazují následující odstavce, obecná povinnost státu nahradit škodu se legislativně prosadila až v dobách socialistického Československa.

Ústava Československé republiky z roku 1920 obsahovala ustanovení o tom, že zvláštní zákon upraví, zda stát ručí za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci, respektive upraví podmínky ručení soudce za škodu způsobenou při výkonu soudní moci.¹ Ústavou předpokládané předpisy ale nikdy vydány nebyly. V této době se uplatňovaly pouze zákony, které upravovaly povinnost k náhradě škody pro specifické přípa-

dy; pro soudnictví byl v platnosti recipovaný říšský syndikátní zákon.² Československá republika tímto zcela navázala na právní úpravu v Rakousku-Uhersku, kde bylo rovněž ústavně deklarováno zakotvení odškodnění z činnosti státu, ale přijat byl až na drobné specifické výjimky pouze zmíněný syndikátní zákon.³

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, obsahoval ustanovení o povinnosti státu nahradit škodu způsobenou soudcem, jež mělo být (ale nebylo) provedeno zákonem (§ 145). Ustanovení o odpovědnosti státu za škodu se objevilo také v ustanovení § 346 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník. Samo však nepřineslo zlepšení pozice poškozeného, jelikož v něm bylo pouze zakotveno, že odpovědnost za nesprávný postup v úředním výkonu upraví zvláštní právní předpisy.⁴ Tyto zvláštní předpisy se však dotýkaly jen dvou dílčích oblastí: povinnosti k náhradě škody způsobené nezákonnou vazbou nebo výkonem trestu na svobodě (§ 298 až 301 zákona č. 87/1950 Sb., trestní řád) a osobní odpovědnosti pracovníků inspekce za škodu zaviněnou nesprávným postupem při výkonu jejich povinností (§ 8 vládního nařízení č. 8/1953 Sb., o státní jakostní inspekci ve spojení s § 12 vyhlášky Ministerstva výkupu č. 180/1953 Ú. l.).⁵ Judikatura Nejvyššího soudu však od sebe odlišila škodu z nezákonných rozhodnutí (která podle něj vyžaduje speciální úpravu, jež chyběla) a jiný protiprávní úřední postup, pro který se mohla uplatnit odpovědnost podle obecných občanskoprávních ustanovení.⁶

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, neobsahoval žádné specifické ustanovení ve vztahu k odpovědnosti státu za škodu. Jistý posun v otázce povinnosti státu k náhradě škody však předznamenal občanský zákoník z roku 1964,⁷ který ve svém původním znění stanovil v § 426, že „[s]tátní orgán nebo orgán, na který přešly úkoly státního orgánu, odpovídá též za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle úpravy obsažené ve zvláštních předpisech“. Zvláštní předpisy však stále pokrývaly jen některé specifické oblasti.⁸ Teorie i rozhodovací praxe sice udržela výše uvedený výklad o aplikovatelnosti obecné občanskoprávní odpovědnosti za škodu na případy škody způsobené nesprávným úředním postupem státních orgánů,⁹ avšak právní úpravě stále unikala odpovědnost za nezákonné rozhodnutí orgánů státní moci.

¹ § 92 a 104 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

² Zákon č. 112/1872 ze dne 12. července 1872, jímžto se pro vykonání článku 9. základního zákona státního, daného dne 21. prosince 1867, (č. 144 zák. říšsk.), o moci soudcovské, pořádá právo stran, žalovati pro porušení práva od soudcovských úředníků u vykonávání úřadu způsobené, viz MATĚJKA J. Náhrada škody způsobená veřejným zaměstnancem podle návrhu nového občanského zákoníka. *Právník*. 1926, roč. 65, Sešit X., s. 305.

³ FLIEDER, K. Ručení státu, jiných veřejných korporací, jakož jejich orgánů (zástupců, veřejných úředníků, zřízení) za škody způsobené těmito u výkonu úřadu nebo služby. *Právník*. 1928, roč. 67, Sešit I., s. 3.

⁴ LUBY, Š. *Zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú rozhodnutím alebo úradným postupom*. Obzor: Bratislava, 1971, s. 8.

⁵ ŠVESTKA, J. Některé úvahy o odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným postupem v úředním výkonu (§ 346 Obč. zák.). *Právník*. 1956, roč. 95, č. 8, s. 717–720, nebo LUBY, Š. op. cit. v pozn. 4, s. 8.

⁶ Viz například usnesení pléna Nejvyššího soudu ze dne 2. února 1954, sp. zn. Pls 1/53, publikované pod č. 30/1954 Sb. rozh. Nejvyššího soudu, citováno v KNAP, K. K problematice odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. *Socialistická zákonnost*. 1965, roč. 13, č. 6, s. 16.

⁷ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

⁸ Viz § 371 až 374 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestního řádu), nebo § 46 odst. 2 zákona č. 82/1968 Sb., o soudní rehabilitaci, oba zákony ve znění účinném do 1. července 1969.

⁹ KNAP, K. op. cit. v pozn. 6, s. 16, nebo LUBY, Š. op. cit. v pozn. 4, s. 10.

Již v březnu 1964 ale byly na popud vlády zahájeny práce na nové komplexní právní úpravě náhrady škody vzniklé při veřejnoprávní činnosti státu.¹⁰ Náležitostem chystané úpravy byla věnována široká odborná pozornost.¹¹ Výsledkem bylo přijetí zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Tento zákon platil až do roku 1998, kdy byl nahrazen současnou úpravou v zákoně 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), (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Nutno podotknout, že nynější zákonná úprava v ohledech podstatných pro tento článek zcela vychází z koncepce zákona z roku 1969. Důležitým milníkem, který odděluje tyto dva zákony, je zakotvení základního práva na náhradu škody v případě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.¹²

II. ČESKÁ DEBATA O PRÁVNÍ POVAZE NÁROKU NA NÁHRADU ŠKODY OD STÁTU

Na pozadí vývoje legislativní úpravy probíhala debata o právní povaze povinnosti státu k náhradě škody. Dnes je v českých publikacích všeobecně přijímán názor, že je odpovědnost veřejné moci za škodu soukromoprávním vztahem.¹³ O občanskoprávním charakteru nároku na náhradu škody ze strany státu se zmiňuje i důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb. a takto k němu přistupuje i soudní praxe obecných soudů. Nicméně soukromoprávní povaha nároku na náhradu škody od státu coby veřejnoprávního subjektu nebyla a není v české odborné debatě přijímána bezvýhradně. Nyní se proto podívejme na to, jak se k právní povaze nároku na náhradu škody při veřejnoprávní činnosti státu přistupovalo v průběhu času.

Autoři v době první republiky upozorňovali na specifický charakter vztahu státu a poškozeného a mnozí se jednoznačně stavěli za zařazení ručení státu za škodu do oblasti práva veřejného. Například J. Matějka v této souvislosti uvedl, že právní pojmy soukromoprávního původu jsou společným majetkem práva vůbec a z toho, že se nějaký pojem dříve objevil v soukromém právu, nelze usuzovat na jeho soukromoprávní

¹⁰ LUBY, Š. op. cit. v pozn. 4, s. 10.

¹¹ Například: Zápis z „Diskuze o připravované zákonné úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím“ sepsaný dr. J. Eliášem. In: *Právník*. 1965, roč. 104, č. 8, s. 728 an., ČEŠKA, Z., ŠVESTKA, J. Jak upravit odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. *Právník*. 1965, roč. 104, č. 8, s. 335 an., ELIÁŠ, J., KVASNIČKA, V. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. *Právník*. 1965, roč. 104, č. 8, s. 349 an., nebo ČERNÝ, M. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím soudců a státních notářů. *Právník*. 1966, roč. 105, č. 2, s. 134 an.

¹² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹³ VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 225, FIALA, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. 3. opravené a doplněné vydání. Brno: MU – Doplněk, 2002, s. 378, TICHÝ, L. Odpovědnost státu za legislativní újmu. Pojem, význam a návrh řešení. In: Tichý, L., Hrádek, J. a kol. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 15, nebo také KLÍMA, K. Komentář k čl. 36. In: Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. díl. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1328.

povahu. Zároveň podporoval myšlenku svěřit otázky náhrady škody způsobené státem správním soudům.¹⁴ Obdobně další autoři byli toho názoru, že náhrada škody ze strany státu je veřejnoprávní povahy.¹⁵ V tehdejších odborných publikacích lze však nalézt také názor, který hledal inspiraci v německém pojetí soukromoprávní odpovědnosti úředníků, jež pak stát na základě ústavy přebírá.¹⁶ K problému právní povahy povinnosti státu nahradit škodu se vyjádřil i prvorepublikový zvláštní senát pro řešení kompetenčních konfliktů. V roce 1931 vyslovil názor, že nárok na náhradu škody vzniklé při veřejnoprávní činnosti státu má veřejnoprávní povahu a k rozhodnutí o něm jsou příslušné správní orgány. Soudci konfliktního senátu se shodli na názoru, že povaha nároku na náhradu škody se řídí povahou aktu, z něhož je nárok odvozen. Výslovně soud konstatoval: „*Tkví tedy kriterion v podstatě nároku a povaze aktu, z něhož škoda vznikla.*“¹⁷ Tento judikát následovala i rozhodovací praxe prvorepublikového Nejvyššího správního soudu;¹⁸ na druhou stranu však platilo, že při chybějící veřejnoprávní úpravě určitého nároku na náhradu škody nebylo možné právo na odškodnění přiznat.¹⁹

Vlivem historických událostí se téma povinnosti státu k náhradě škody vrátilo až po 2. světové válce, kdy se právní věda inspirovala na východ od našich hranic.

Jedním z rysů socialistické právní nauky byl odklon od rozlišování sféry práva soukromého a práva veřejného (tedy odmítání právního dualismu). Podle socialistických právních teoretiků chránilo osobní zájmy občanů i právo nazývané v buržoazní nauce právem veřejným a naopak státní zájmy měly být zabezpečeny i normami náležejícími v buržoazním právu k právu soukromému.²⁰ Právní řád byl pak systematizován na základě jiných kritérií, kdy hlavním byl předmět právní regulace.²¹ Právní normy se tak členily do právních odvětví spojujících vždy určitý okruh regulovaných společenských vztahů na základě jejich charakteristických rysů. K občanskému právu se v tomto ohledu přistupovalo jako k odvětví regulujícímu majetkové vztahy.²²

¹⁴ MATĚJKA, J. op. cit. v pozn. 2, s. 308–310.

¹⁵ Např. FLIEDER, K. op. cit. v pozn. 3, s. 11 an., nebo HAVELKA, J. Veřejnoprávní nárok na vyrovnání za utrpěné újmy. *Právní obzor*. 1936, roč. 19, č. 20, s. 557 an.

¹⁶ LAŠTOVKA, K. Poznámky k problému náhrady škody způsobené nezákonným výkonem veřejné moci. In: Engliš, K. (ed.). *Sborník prací k počtě šedesátých narozenin Františka Weyra*: 25. IV. 1939. Praha: Orbis, 1939, sv. 95, s. 188.

¹⁷ Rozsudek zvláštního senátu pro řešení kompetenčních konfliktů č. 734 ze dne 5. června 1931, publikováno pod č. LXXIII. In: *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních* (pořádá Jos. V. Bohuslav). sv. 13 (1931), Praha: Nákladem Právnického vydavatelství, 1932, s. 1473–1476. Nutno však podotknout, že zvláštní senát v této otázce neměl zpočátku jednoznačnou pozici, když ještě v roce 1927 rozhodl obdobný kompetenční spor v tom směru, že o těchto nárocích mají rozhodovat obecné soudy [Rozsudek zvláštního senátu pro řešení kompetenčních konfliktů č. 470 ze dne 12. prosince 1927, publikováno ve sbírce citované výše pod č. LV, sv. 9/2 (1927), 1928, s. 1554–1556].

¹⁸ Např. nález Nejvyššího správního soudu č. 7825 ze dne 13. května 1932, publikováno ve sbírce op. cit. v pozn. 17 pod č. 8997, sv. 14 (1932), 1933, s. 76–768, nebo nález Nejvyššího správního soudu č. 8187 ze dne 12. května 1933, publikováno ve sbírce op. cit. v pozn. 17 pod č. 10.533, sv. 15 (1933), 1934, s. 721–722.

¹⁹ HAVELKA, J. op. cit. v pozn. 15, s. 563.

²⁰ VEDRAL, J. Správní právo. In: Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita, 2009, s. 611–612, dostupné z <www.komunistickepravo.cz>. Obdobně také GÁBRIŠ, T. Posilňovanie roly štátu a veřejného práva v Československu v rokoch 1948–1989. ve stejné publikaci, s. 154–156.

²¹ GÁBRIŠ, T. Posilňovanie roly štátu a veřejného práva v Československu v rokoch 1948–1989. In: Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.) op. cit. v pozn. 20, s. 156.

²² BĚLOVSKÝ, P. Občanské právo. In: Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.) op. cit. v pozn. 20, s. 428.

Na těchto základech byl vybudován pohled dobových autorů na povinnost státu k náhradě škody.²³ Takto například Š. Luby konstatoval, že nemůže být sporné, jestli je odpovědnostní vztah státu za škodu občanskoprávní. Odpovědnost státu za škodu je v Lubyho uvažování stejně jako jiné občanskoprávní vztahy majetkovým vztahem, při němž se uplatňuje princip rovnosti účastníků. Podle něj rozhoduje o právní povaze odpovědnosti státu za škodu povaha vztahu samotného a nikoliv důvod jeho vzniku.²⁴ Zařazení náhrady škody způsobené veřejnou mocí do odvětví občanského práva vyplývalo také ze sovětského vzoru, kdy základy této odpovědnosti byly včleněny již do občanského zákoníku RSFSR z roku 1922 (čl. 407), a rovněž další východoevropské země ve sféře vlivu Sovětského svazu zakotvily tento typ nároku na odškodnění ve svých občanských zákonících.²⁵

Nicméně i z doby existence ČSSR lze objevit názor, podle něhož by bylo vhodnější zařadit tuto problematiku k normám administrativním.²⁶

Je pravdou, že civilistické pojetí povinnosti veřejné moci k náhradě škody zná do dnešní doby například Německá spolková republika, a tak by samozřejmě nebylo správné tento přístup bez dalšího odmítat. Jak se ovšem ukazuje, české právní realie směřují k veřejnoprávnímu pojetí nároku na náhradu škody způsobené státem, což podle mého názoru lépe vystihuje jeho podstatu.

Například v komentáři k Listině základních práv a svobod I. Pospíšil nedávno vyslovil myšlenku, že zákonodárce využil soukromoprávní institut odpovědnosti za škodu i pro účely úpravy veřejného subjektivního práva na náhradu škody ze strany státu upraveného v čl. 36 odst. 3 Listiny z důvodu „nedostatku veřejnoprávního pojetí deliktní odpovědnosti v ČR“. Podle I. Pospíšila přistupuje Ústavní soud ve své judikatuře k tomuto nároku na náhradu škody jako k schizofrennímu institutu, kdy akceptuje jeho soukromoprávní pojetí, ale s řadou výhrad a výkladových korekcí. Poukazuje pak na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 11/10 ze dne 6. 9. 2011, ve kterém Ústavní soud judikoval, že pojem zavinění poškozeného podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb. není možné interpretovat soukromoprávním pohledem, ale je potřeba vzít v úvahu povahu vztahu, ve kterém škoda vznikla.²⁷

Významným příspěvkem do diskuze²⁸ o právním charakteru povinnosti státu k náhradě škody je rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1612/09 ze dne 23. 2. 2010, v němž soud řešil otázku, zda je šestiměsíční lhůta k předběžnému projednání nároku podle zákona č. 82/1998 Sb. v souladu s ústavním pořádkem. Důvodem rozporu měla být nerovnost různých subjektů soukromého práva, kdy stát a územně samosprávné celky jsou zákonem zvýhodněny oproti jiným dlužníkům tím, že je jim zákonem dána 6měsíční

²³ Viz díla citovaná v pozn. 11 a také LUBY, Š. op. cit. v pozn. 4.

²⁴ LUBY, Š. op. cit. v pozn. 4, s. 29–30.

²⁵ LUBY, Š. op. cit. v pozn. 4, s. 8 a 29.

²⁶ BÁRTA, J. Odpovědnost státu podle zákona č. 58/1969 Sb. za škody vzniklé na úseku státní správy. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1984, roč. 17, č. 2, s. 93.

²⁷ POSPÍŠIL, I. Komentář k čl. 36. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 748, bod 69.

²⁸ Vzhledem k čl. 89 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, jde však u Ústavního soudu o diskuzní příspěvek právně závazný. Rozhodnutí nicméně není doposud soudní praxí obecných soudů respektováno ani reflektováno.

lhůta k dobrovolnému plnění navíc. Ústavní soud se k tomu vyjádřil tak, že odpovědnostní vztah založený čl. 36 Listiny základních práv a svobod a provedený zákonem č. 82/1998 Sb. je vztahem veřejnoprávním, a proto umožňuje odchýlnou úpravu a nemůže zakládat nerovnost subjektů soukromého práva.

Ústavní soud se v tomto nálezu podle svých slov poprvé zabýval otázkou právního charakteru odpovědnosti veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb.²⁹ To je v zásadě pravda. Do přijetí tohoto nálezu se v judikatuře Ústavního soudu objevovalo konstatování, že zákon č. 82/1998 Sb. je součástí občanského práva;³⁰ nicméně mimo připomenutí skutečnosti, že zákon č. 82/1998 Sb. umožňuje subsidiární použití občanského zákoníku, neuvádí dosavadní judikatura žádné argumenty, proč by tomu tak mělo být. Naproti tomu však již v jednom dřívějším usnesení Ústavního soudu (sp. zn. III. ÚS 744/09 ze dne 14. 7. 2009) můžeme najít zmínku o tom, že zákon č. 82/1998 Sb. zakládá veřejnoprávní nárok na odškodnění. Nadto se i v pozdějších rozhodnutích zmínka o veřejnoprávnosti právní úpravy nároku na náhradu škody objevuje právě s odkazem na nález sp. zn. II. ÚS 1612/09.³¹

Úvaha Ústavního soudu o veřejnoprávnosti odpovědnostního vztahu státu se v nálezu sp. zn. II. ÚS 1612/09 odrazila od analýzy historického vývoje tohoto institutu,³² ze kterého Ústavní soud dovodil, že „*nebýt čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, provedeného zákonem č. 82/1998 Sb., neexistoval by ve vnitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Již z citovaných článků Listiny základních práv a svobod plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace; důvodem je – na rozdíl od jiných subjektů práva – zvláštní funkce veřejné správy, specifické vztahy a situace, v nichž působí. Automatická aplikabilita právní úpravy odpovědnosti za škodu vyjádřenou v občanském zákoníku jakožto základním kodexu upravujícím soukromoprávní vztahy je tak vyloučena*“.³³ Dále Ústavní soud uvedl, že subsidiární použití občanského zákoníku stanovené v zákoně č. 82/1998 Sb. je legislativní technikou zákonodárce pro řešení některých otázek v zákoně výslovně neupravených. Ústavní soud k tomu dodává, že volba „*způsobu úpravy některých otázek nemůže učinit platným závěr, že se stát (...) ocitá v řízení o náhradu škody v rovnoprávném postavení s poškozeným (...) příp. v občanskoprávním vztahu*“.³⁴

O stejné argumenty opřelo své odmítavé usnesení i plénium Ústavního soudu, když rozhodlo o návrhu na zrušení 6měsíční lhůty (sp. zn. Pl. ÚS 20/12 ze dne 6. 11. 2012). Plénium Ústavního soudu se jednoznačně postavilo za názor, že právní regulace nároku na náhradu škody způsobené orgánem veřejné moci je součástí práva veřejného.

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09, odst. 13.

³⁰ Například nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, nebo ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 642/05.

³¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2662/10, nebo ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. III. ÚS 1142/12, ze dne 12. 11. 2012, sp. zn. III. ÚS 3834/12 aj.

³² Nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09, odst. 16 a 17.

³³ Tamtéž, odst. 18.

³⁴ Tamtéž, odst. 19.

K diskuzi přispěl také Veřejný ochránce práv, který zaslal vládě 12. července 2012 doporučení obsahující návrh usnesení, které by stanovilo úkol k provedení podrobnější právní úpravy předběžného projednání nároku podle zákona č. 82/1998 Sb. Ombudsman vychází z premisy, že odškodňovací proces je veřejnoprávní a že nynější právní úprava je v mnoha ohledech nedostatečná.³⁵

V současných odborných publikacích týkajících se náhrady škody z veřejnoprávní činnosti státu přesto většinou najdeme názor, že předpoklady pro vznik tohoto nároku mají sice veřejnoprávní charakter, ale příslušný odpovědnostní právní vztah je již vztahem soukromoprávním.³⁶ Odpovědnost veřejné moci za škodu je chápána jako sekundární povinnost vyplývající z nesplnění povinnosti primární a je vždy soukromoprávní bez ohledu na postavení dotčených subjektů škůdce a poškozeného a bez ohledu na to, že některé prvky či předpoklady mohou mít původ v normách správního práva.³⁷ „*Zatímco totiž při výkonu veřejné moci vystupuje stát v tzv. vrchnostenské pozici (...), pak jsou-li poté splněny podmínky jeho odpovědnosti za škodu, vzniká mezi ním a poškozeným závazkový právní vztah, v němž již vrchnostenské postavení nemá, neboť tehdy již o právech a povinnostech účastníka nerozhoduje (ani předběžné projednání nároku ústředním orgánem nemá charakter rozhodovací), naopak v něm vůči vystupuje jako rovný s rovným (obdobně jako v jiných odpovědnostních či závazkových vztazích) a podrobuje se i soudní pravomoci.*“³⁸ O právní povaze nároku na náhradu škody tedy v tomto pojetí rozhoduje povaha odpovědnostního vztahu samotného a nikoliv zásah orgánu veřejné moci, který byl důvodem vzniku škody.

V českém právním řádu ale nejsou tyto teze v praxi následovány. Lze najít rovněž veřejnoprávní odpovědnostní vztahy za škodu. Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, konstatoval ve věci č. j. Konf 51/2004-9 ze dne 4. 5. 2005, že se veřejnoprávní povaha služebního poměru vojáka z povolání projevuje u různých součástí tohoto poměru včetně otázky odpovědnosti za škodu, kterou voják státu způsobil.³⁹ Povaha nároku na náhradu škody byla vyhodnocena jako veřejnoprávní i přesto, že o náhradě škody je možné učinit i písemnou dohodu (§ 111 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání). Veřejnoprávní charakter má také povinnost státu nahradit škodu osobám ve služebním poměru podle příslušných předpisů.⁴⁰

Stejně bychom měli přistoupit i k obecné povinnosti státu k náhradě škody, i když zde samozřejmě existují rozdíly. Například v tom, že zákon č. 82/1998 Sb. nehovoří výslovně o rozhodování orgánu veřejné moci o nároku na náhradu škody (v rámci předběžného projednání). Nicméně fakt, že o nároku rozhoduje takový orgán, není určující v otázce, zda se jedná o veřejnoprávní či soukromoprávní nárok, jelikož orgány veřejné moci mohou rozhodovat i o občanskoprávních věcech.⁴¹

³⁵ Materiál Veřejného ochránce práv sp. zn.: 3/2012/SZD/TČN. Dostupné z <<http://www.ochrance.cz>>.

³⁶ Viz díla citovaná v pozn. 13.

³⁷ TICHÝ, L. Odpovědnost státu za legislativní újmu. Pojem, význam a návrh řešení. In: Tichý, L., Hrádek, J. a kol. op. cit. v pozn. 13, s. 15.

³⁸ VOJTEK, P. op. cit. v pozn. 13, s. 225.

³⁹ Obdobně u policisty viz usnesení č. j. Konf 49/2005-4 ze dne 17. srpna 2005.

⁴⁰ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 Ads 2/2011-66.

⁴¹ Část patá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Impulesem ke změně přístupu k právní povaze nároku na odškodnění od státu by mohla být také aktuální redefinice soukromého práva v České republice. Vždyť v důvodové zprávě k § 1 nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.) se uvádí: „(...) *ta právní pravidla, která upravují práva a povinnosti mezi osobami vzniklá z jejich soukromého styku, spadají do sféry soukromého práva*“. Do tohoto pojetí soukromého práva se povinnost státu k náhradě škody způsobené při veřejnoprávní činnosti nehodí, nevznikla totiž ze soukromého styku. Naopak platí, že v případech způsobení takové škody zasáhl stát svou nesprávně provedenou veřejnoprávní činností do majetkové sféry jednotlivce.

Domnívám se tedy, že je mnohem vhodnější hodnotit otázku právní povahy náhrady škody způsobené orgánem veřejné moci z pohledu vztahu nebo činnosti, v rámci kterých škoda vznikla, a nárok na náhradu této škody považovat za veřejné subjektivní právo.

Vhodnost odlišného přístupu k povinnosti státu k náhradě škody se ukazuje i při pohledu na obecnou občanskoprávní teorii odpovědnosti za škodu, která není schopná dobře popsat tuto specifickou povinnost. Dále proto krátce shrnu českou teorii, následně představím francouzský příklad veřejnoprávního pohledu na povinnost státu nahradit škodu a závěrem zhodnotím, jestli je možné se tímto přístupem inspirovat i v našich podmínkách.

III. DNEŠNÍ ČESKÝ TEORETICKÝ POHLED NA ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU

Jelikož česká teorie staví na soukromoprávním základu odpovědnosti státu za škodu, vychází se obecně z teze, že jde o absolutní objektivní odpovědnost,⁴² což se odráží i v soudních rozhodnutích civilních soudů nebo Ústavního soudu.⁴³ Termín objektivní označuje odpovědnost bez zřetele na zavinění a její teoretický model je složen ze tří prvků. Prvním prvkem je zákonem kvalifikovaná objektivní skutečnost či událost, která vyvolala škodu. Druhým prvkem je způsobení škody a třetí podmínkou je existence příčinné souvislosti mezi událostí a způsobením škody.⁴⁴ U toho, kdo škodil, se tedy nezkoumá, zda škodu způsobil zaviněně, na rozdíl od odpovědnosti subjektivní. Termín absolutní pak označuje fakt, že se odpovědnosti nelze zprostit – neexistuje tedy žádný liberační důvod, například zásah vyšší moci.⁴⁵ Dále se uvádí, že existují dvě formy odpovědnosti státu za škodu: za nesprávný úřední postup a za nezákonné rozhodnutí,⁴⁶ což jsou již specifické kategorie vlastní právě povinnosti veřejné moci k náhradě škody.

Jestliže se však podíváme na francouzský přístup k povinnosti státu k náhradě škody, uvidíme, že ji hodnotí z jiné perspektivy.

⁴² Např. HOLUB, M. a kol. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním: praktická příručka*. 2. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 375–376, nebo obdobně VOJTEK, P. op. cit. v pozn. 13, s. 31.

⁴³ Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1272/2001, nebo náleze Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01.

⁴⁴ Např. ČAPEK, J. *Odpovědnost objektivní*. In: Boguszak, J. a kol. *Teorie práva*, Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 176.

⁴⁵ Např. KNAPP, V. *Teorie práva*, Praha: Beck/SEVT, 1995, s. 202.

⁴⁶ Např. VOJTEK, P. *Odpovědnost státu za legislativní újmu v českém právu – východiska a možná řešení*. In: Tichý, L., Hrádek, J. a kol. op. cit. v pozn. 13, s. 160.

IV. ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA FRANCOUZSKÉ TEORIE

Ve Francii správní soudy za pomoci doktrinárních prací formují a upravují odpovědnostní systém za škodu způsobenou veřejnou mocí kontinuálně od konce 19. století. V 70. letech 19. století se osamostatnilo správní soudnictví, což následně umožnilo významné rozhodnutí, které symbolicky ukončilo období „neodpovědného státu“. Soud kompetenčních sporů (*Tribunal des conflits*) rozhodoval v roce 1873 spor o to, která ze dvou větví soudnictví, správní či civilní, je příslušná pro spory o nárocích na odškodnění vůči státu. Kompetenční soud k tomu řekl: „Vzhledem k tomu, že odpovědnost, jež může být přičítána státu, za škody způsobené jednotlivcům skutkem osob zaměstnaných v jeho službách, se nemohou řídit pravidly, která jsou stanovena v Občanském zákoníku pro vztahy mezi jednotlivci. (...) správní orgán je výlučně pravomocný pro řešení [těchto případů].“⁴⁷

Kompetenční soud tímto určil, že pravomoc k řešení žalob na náhradu škody způsobené státem mají výlučně správní soudy neboli soudy veřejného práva. Po přijetí tohoto rozhodnutí se sice okamžitě neroztrhl pytel s žalobami, ale byla jím symbolicky započata tvorba pravidel této odpovědnosti. Jejich vytváření se ve Francii, jinak příkladné země kodifikovaného práva, ujaly správní soudy a dodnes je judikatura jejich základním pramenem.

Středem pozornosti je při zkoumání problému povinnosti státu k náhradě škody pojem *faute de service public* (zkráceně se používá *faute de service*) neboli „chyba veřejné služby“. Veřejnou službou je ve francouzském pojetí myšlena aktivita, která směřuje k uspokojení potřeby obecného zájmu a zároveň označuje organizaci nebo osobu, která tuto aktivitu zajišťuje.⁴⁸ V porovnání s činností veřejné moci, jak ji chápeme u nás, je veřejná služba konceptem širším, který v sobě zahrnuje také zajištění vzdělávání, zdravotních služeb apod. Nicméně vzhledem k mnou rozebíraným obecným otázkám nemá tento rozdíl zásadní význam. Ve vztahu k Francii budu nadále používat termín veřejná služba ve smyslu aktivity zajišťované veřejnou mocí jako veřejnoprávního subjektu.

V. ODPOVĚDNOST ZA CHYBU VEŘEJNÉ SLUŽBY VE FRANCII

Základní pravidlo tedy říká, že stát odpovídá za škodu způsobenou „chybou (veřejné) služby“ (*faute de service*). Jednotnou definici pojmu *faute de service* bychom ve francouzské doktríně nebo judikatuře nenašli, protože žádná z nich není schopná obsáhnout téměř nekonečné množství možných případů nefunkčnosti nebo dysfunkčnosti uplatňování veřejné moci. Východiskem může být obecná definice pojmu *faute* z pera M. Planiola jako „*nesplnění předem dané povinnosti*“,⁴⁹ což však není pro praxi příliš přesným vodítkem. Pro identifikaci pojmu *faute de service* je možné použít několik pomůcek.

⁴⁷ Rozhodnutí ve věci *Blanco*, Soud kompetenčních sporů (*Tribunal des conflits*), 8. února 1873.

⁴⁸ CHAPUS, R. *Droit administratif général. Tome 1*. 14ème édition. Paris: Montchrestien, 2000, s. 568.

⁴⁹ PLANIOL, M. *Traité élémentaire de droit civil: Les preuves. Théorie générale des obligations. Les contrats. Privilèges et hypothèques. Volume 2 de Traité élémentaire de droit civil: conforme au programme officiel des facultés de droit*. 2ème édition. Nakl. F. Pichon, 1902, s. 261.

Významnou pomůckou je výčet skupin pochybení, které přicházejí v úvahu při zajišťování některé veřejné služby. Nutno podotknout, že tento katalog chyb veřejné služby není různými autory představován ze stejného úhlu pohledu.⁵⁰ Pro ilustraci zde uvedeme příklad jednoho z možných výčtů pochybení veřejné moci:⁵¹

- nedostatečná údržba,
- nedostatečný dohled a kontrola,
- zpoždění, pasivita, opomenutí nebo nečinnost,
- nezákonnost,
- omyl, zanedbání či jiné vady.

Takto vytvořený seznam je vlastně systematizací velkého množství soudních rozhodnutí, ve kterých bylo o povinnosti veřejné moci k náhradě škody rozhodnuto.

Pro francouzského právníka je pak důležitým pomocníkem pro vymezení pojmu chyba veřejné služby také její srovnání s charakterem chyby podle úpravy odpovědnosti v občanském právu. Chyba (*faute*), jak ji zná článek 1382 *Code civil*, předpokládá úmysl, nebo přinejmenším určitý stupeň srozumění původce škody s tím, že jeho jednání může být chybné. Francouzské civilistické pojetí pojmu *faute* se tedy blíží českému termínu „zavinění“. Za *faute* však nejsou ve Francii považovány jen úmysl a nedbalost, ale také neopatrnost. Tento pojem navíc neoznačuje pouze zavinění, ale mísí se s protiprávností. Občanskoprávní *faute* můžeme tedy s trochou zjednodušení definovat jako zaviněné protiprávní jednání.⁵² Naproti tomu ale chyba veřejné služby (*faute de service*) v sobě prvek individuální pohnutky nebo selhání neobsahuje, a je tudíž chybou anonymní.

Chyby veřejné služby jsou podle R. Odenta v zásadě dvojího charakteru: (i) chyba vyplývající ze špatné organizace nebo špatného fungování veřejné služby a (ii) chyba, která je způsobena konkrétním úředníkem při plnění jeho úkolů. První skupina je chybou veřejné služby v pravém slova smyslu, druhá skupina je chybou, která je veřejné moci přičítána. Pro posouzení toho, zda orgán veřejné moci jednal chybně, je pak nutné brát v úvahu celkový kontext jednání nebo opomenutí, čas, místo a další okolnosti, v jakém bylo jednání učiněno.⁵³

Faute de service je tedy závadné jednání orgánu veřejné moci při zajišťování veřejné služby bez ohledu na zavinění konkrétní osoby.

VI. OBJEKTIVNÍ ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ SLUŽBY VE FRANCII

Vedle nároku na náhradu škody způsobené chybou veřejné moci zná francouzský právní řád i odpovědnost „bez chyby“ (*sans faute*).

R. Chapus uvádí, že tento typ odpovědnosti vykazuje známky neutrality nebo objektivit, protože určení této odpovědnosti za škodu nepředchází žádné morální posouzení

⁵⁰ Viz například rozdíly v katalogu podle MOREAU, J. *La responsabilité administrative*. 2ème édition. Paris: PUF, 1995, s. 67, a podle COLIN, F., DEBBASCH, Ch. *Droit administratif*. 8ème édition, Paris: Economica, 2007, s. 501–504.

⁵¹ MOREAU, J. op. cit. v pozn. 50, s. 67.

⁵² K občanskoprávnímu konceptu *faute* v české odborné literatuře viz PELIKÁNOVÁ, I. Odpovědnost za škodu – trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*, 2011, č. 3, s. 15 an.

⁵³ CHAPUS, R. op. cit. v pozn. 48, s. 1268.

jednání, které způsobilo škodu; jednající orgán není nějak pokárán a není mu nic vytýkáno.⁵⁴ Objektivita v tomto směru tedy znamená, že není zkoumáno jakékoliv pochybení, respektive není relevantní, zda vůbec došlo k pochybení. Ten orgán, který způsobil škodu, mohl postupovat v souladu se všemi požadavky na danou činnost, ale nějakým způsobem při ní došlo ke škodě.

Přestože není odpovědnost *sans faute* obecným pravidlem, je ve francouzském prostředí velmi častá. Jsou odlišovány dva teoretické důvody, které vysvětlují existenci tohoto typu odpovědnosti.

Prvním důvodem je vznik situace, kdy je na jednotlivce nakládána příliš velká míra rizika z činnosti veřejné moci. Jedná se v prvé řadě o tzv. používání nebezpečných věcí nebo metod, kdy například chovanci psychiatrických léčeben způsobí škodu při povolených vycházkách.⁵⁵ Odlišuje se také riziko ze sousedství⁵⁶ (například exploze skladu výbušnin), riziko veřejných funkcionářů a dočasných spolupracovníků veřejné moci (pokud jsou vystaveni výjimečnému riziku; například vystavení těhotné učitelky epidemii zarděnek šířící se ve školním zařízení) nebo riziko plynoucí z veřejných prací⁵⁷ (zaplavení majetku způsobené pracemi na drenáži).

Druhým konceptem ospravedlňujícím existenci této objektivní odpovědnosti je vznik nerovnováhy, která je charakterizována tím, že by některý jednotlivec musel snést větší škodu z činnosti veřejné moci než jiní. Francouzská doktrína používá termín „odpovědnost zakládající se na narušení rovnováhy zatížení veřejnými břemeny“.⁵⁸ Činnost veřejné moci má často za následek určitá omezení, pokud však tato omezení překračují určitý minimální, tolerovatelný limit a dopadají pouze na určitou skupinu jednotlivců, pak mají tito jednotlivci nárok na náhradu škody. Může se jednat například o náhradu ušlých zisků obchodníkům, kteří sídlí v ulici, v níž byla omezena doprava. Jiným typem případů může být odmítnutí vykonání pravomocného rozhodnutí (například odmítnutí vykázaní stávkujících z prostor továrny z důvodu hrozby sociálních nepokojů).⁵⁹

VII. ODPOVĚDNOST ZA CHYBU VEŘEJNÉ MOCI V ČESKÉM PRÁVU

Současnou českou právní úpravu nároků na náhradu škody způsobené veřejnou mocí můžeme rovněž podřadit pod kategorie užívané ve francouzském právním prostředí. Pojem „nesprávný úřední postup“ je možné připodobnit k francouzskému pojmu *faute de service*. Nesprávný úřední postup zákon č. 82/1998 Sb. upřesňuje pouze v tom směru, že za něj považuje také nečinnost orgánu veřejné moci nebo průtahy v řízení. Zákon rezignoval na jakékoliv další zpřesnění proto, že variace nesprávných postupů není možné shrnout v jednotné definici.⁶⁰ Vymezení pojmu nesprávný úřední postup je tedy ponecháno zejména na soudní praxi.

⁵⁴ CHAPUS, R. op. cit. v pozn. 48, s. 1309.

⁵⁵ MOREAU, J. op. cit. v pozn. 50, s. 94.

⁵⁶ COLIN, E., DEBBASCH, Ch. op. cit. v pozn. 50, s. 510.

⁵⁷ MOREAU, J. op. cit. v pozn. 50, s. 90.

⁵⁸ CHAPUS, R. op. cit. v pozn. 48, s. 1337.

⁵⁹ COLIN, E., DEBBASCH, Ch. op. cit. v pozn. 50, s. 516.

⁶⁰ Viz důvodová zpráva k § 13 zákona č. 82/1998 Sb.

Ústavní soud a Nejvyšší soud uvádí, že z obsahu pojmu nesprávný úřední postup „vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoliv jinou než rozhodovací činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu“.⁶¹ Nejvyšší soud k tomu dále judikoval, že „[z] pravidla není možné úřední postup předpisem upravit natolik detailně, aby pokrýval všechny představitelné dílčí kroky, které je třeba při výkonu pravomocí učinit. Správnost úředního postupu musí být tedy poměřována i hlediskem účelu, k jehož dosažení postup státního orgánu směřuje“.⁶²

V obecných rysech tedy nabývají pojmy *faute de service* a „nesprávný úřední postup“ zcela shodných parametrů. Zpravidla bude pochybení či nesprávnost spočívat v jednání orgánu veřejné moci, které je v rozporu se zákonem, ale může se jednat i o jednání, které není samo o sobě nezákonné, ale v konkrétním případě je nesprávné vzhledem k jeho povaze, funkci a účelu nebo také vzhledem k legitimnímu očekávání ze strany jednotlivce.⁶³

Jak bylo výše uvedeno, je pod pojem *faute de service* ve Francii podřazována i jakákoliv nezákonnost v postupu orgánu, což zahrnuje i nezákonnost rozhodnutí. Český termín „nezákonné rozhodnutí“ je tedy jedním z typů *faute de service* ve francouzském pojetí. Ekvivalentem pojmu *faute de service* by tedy u nás bylo například již dnes užívané sousoví „nesprávný výkon veřejné moci“,⁶⁴ které zahrnuje jak kategorii nesprávného úředního postupu, tak kategorii nezákonného rozhodnutí.

VIII. OBJEKTIVNÍ ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ MOCI V ČESKÉM PRÁVU

Jak jsem uvedl, druhým typem odpovědnosti státu za škodu je ve Francii odpovědnost „bez chyby“ v postupu orgánů veřejné moci. V českém prostředí je tento typ odpovědnosti veřejné moci za škodu také poměrně častý. Jedná se například o povinnost k náhradě škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření podle § 9 a následujících zákona č. 82/1998 Sb. Naprosto bezchybný postup státních orgánů (nelze tedy hovořit o nesprávném úředním postupu nebo nezákonném rozhodnutí), který však vedl k výkonu vazby, má za následek vznik nároku na odškodnění. I mnohé další zákony konstruují nárok na náhradu škody, u něhož není podmínkou nesprávný úřední postup nebo nezákonné rozhodnutí. Například § 36 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), stanoví, že stát odpovídá za škodu způsobenou právními a fyzickými osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními prováděnými *podle zákona*.⁶⁵ Dále například ustanovení § 95

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07, obdobně také rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 25 Cdo 613/2005.

⁶² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 786/1999, nebo ze dne 16. 8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/1999.

⁶³ MOREAU, J. op. cit. v pozn. 50, s. 63.

⁶⁴ Pojem „nesprávný výkon veřejné moci“ použil jako zastřešující slovní spojení v názvu své publikace OND-RUŠ, R. (ed.). *Přehled judikatury. Odpovědnost státu za nesprávný výkon veřejné moci*. Praha: ASPI, 2004.

⁶⁵ Absenci nutnosti naplnění kategorie nesprávného úředního postupu nebo nezákonného rozhodnutí potvrzuje i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1649/2007.

odst. 3 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, uvádí, že stát odpovídá za škodu osobě, která poskytla pomoc policii nebo policistovi na jeho žádost nebo s jeho vědomím. Ani v tomto případě zákon nepodmiňuje vznik nároku na náhradu škody nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím, a jde tedy o odpovědnost „bez chyby“ orgánu veřejné moci. Nárok na náhradu škody od státu, u kterého není podmínkou nesprávný výkon veřejné moci, obsahují i mnohé další právní předpisy.⁶⁶

IX. ZÁVĚR

Nárok na náhradu škody vzniklé z činnosti nebo nečinnosti orgánů veřejné moci je vhodnější hodnotit optikou veřejného práva. Tento postoj zastávala i soudní praxe první republiky a většinově rovněž tehdejší doktrína. Jinak se pak k problému postavila socialistická nauka, která stavěla na zcela jiných východiscích a dovozovala, že povinnost k náhradě škody náleží vždy mezi normy občanského práva. V dnešním českém právním řádu nicméně tato teze neplatí; zejména tam, kde škoda vznikla v oblasti vztahů a činností upravených veřejným právem, je i povinnost státu k náhradě škody hodnocena jako veřejnoprávní. Ústavní soud výslovně konstatoval, že důvodem odlišného přístupu k povinnosti státu k náhradě škody je také zvláštní funkce veřejné správy a specifické vztahy a situace, v nichž působí.

Navíc i přes mnoho společných rysů s občanskoprávní odpovědností je vhodné nárok na odškodnění vzniklý z veřejnoprávní činnosti státu nebo územních samosprávných celků posuzovat z odlišného pohledu. V českém právním řádu lze identifikovat obdobně, jak to činí ve Francii, nárok na náhradu škody v případě nesprávného výkonu veřejné moci a nárok na náhradu škody bez ohledu na její nesprávný výkon. Zahrnutí obou těchto forem pod občanskoprávní kategorii „objektivní odpovědnost“ nevystihuje jejich odlišnou podstatu.

Odhlédnutí od klasické občanskoprávní doktríny lépe umožňuje zamyšlení nad tím, které činnosti veřejné moci mají takový charakter, že by měly spadat do jedné z výše uvedených kategorií nároků na náhradu škody. Můžeme také diskutovat, zda by měl existovat jeden obecný zákon pro uplatnění obou těchto forem nároků namísto dnešní roztržité úpravy. V neposlední řadě vyžaduje veřejnoprávní pojetí vyřešení procesních pravidel pro uplatnění nároku atd.

Článek vyjadřuje postoje a názory autora.

Vítězslav Němčák

Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Ministerstvo spravedlnosti

⁶⁶ Například: § 39a zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), § 43 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, § 30 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, § 12 zákona č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic).

Vítězslav Němčák

Liability of Public Authority for Damages as a Matter of Public Law

Abstract: Traditionally, Czech doctrine looks at state liability for damages from the private law perspective and applies private law theory of liability for damages on it. This article argues that this issue should rather be treated as a part of public law in the Czech Republic. Text summarizes the development of legal rule concerning state liability and analyzes Czech discussion about its legal character from 1920's. Analysis shows that currently accepted opinion is not unequivocal. Above all, judgement of the Constitutional court (II. ÚS 1612/09 of 23rd February 2010) stating that this type of liability is public law issue should be considered. According to author's opinion, who takes his inspiration from the French doctrine, public law perspective is much more suitable to state liability for damages in the Czech Republic. Private law theory doesn't allow distinguishing between objective liability (without any fault from the part of public authority) and liability for fault which is the traditional classification of French lawyers.

Key words: liability of public authority for damages, public law, objective liability, fault of public authority, France