

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci – ve prospěch jednotlivce nebo veřejné moci?

Tomáš Svoboda*

Abstrakt: Na první pohled by se mohlo zdát, že ideálním stavem v podmínkách soudobého materiálního právního státu je maximalizace uplatňování odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Tuto odpovědnost ale zřejmě nelze chápat pouze „jednosměrně“ ve prospěch odškodňování jednotlivců poškozených výkonem veřejné moci, ale do jisté míry taktéž skrze ochranu státu před nepřiměřeným uplatňováním této odpovědnosti. V zahraničí se v tomto kontextu někdy užívá pojem „mrazící efekt“ (chilling effect), který označuje potenciálně paralyzující účinky nepřiměřené odpovědnosti. Odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci tak může být vlastní určitá proporcionalita. Tato proporcionalita pak může být argumentem pro některá přiměřená omezení práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci „ve prospěch“ státu. Na druhou stranu ale může taktéž být možným argumentem pro diferencovaný přístup k různým oblastem odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, čímž se hypoteticky může také otevřít prostor pro konstrukci nových, dosud jinak odmítaných druhů odpovědnosti – typicky odpovědnosti za normotvorbu.

Klíčová slova: odpovědnost za škodu, výkon veřejné moci, proporcionalita, mrazící efekt, normotvorba

Úvod

Odpovědnost za škodu (či obdobně také za nemajetkovou újmu) způsobenou při výkonu veřejné moci lze dnes považovat za pevnou součást systému prostředků ochrany práv jednotlivců před veřejnou mocí. Obecné zakotvení této odpovědnosti se nachází v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o odpovědnosti za škodu“ či „zák. odp. šk.“).

Vzhledem k tomu, že tento zákon „provádí“ realizaci základního práva na náhradu škody zakotveného v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), lze jej principiálně chápat jako právní úpravu konstruovanou ve prospěch osob poškozených výkonem veřejné moci. Na druhou stranu ovšem nelze přehlédnout, že zákon o odpovědnosti za škodu obsahuje také určitá *omezení* tohoto práva. Kupř. stanoví, že nárok na náhradu škody vzniklé v souvislosti s nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci mají zásadně pouze účastníci řízení, v jehož rámci k vydání rozhodnutí došlo, ačkoli čl. 36 odst. 3 Listiny hovoří o právu „každého“.¹

Tím, že zákon o odpovědnosti za škodu nároky poškozených určitým způsobem limituje, tento zákon ovšem nechrání poškozeného, ale v jistém smyslu také stát.² Cílem tohoto

* Mgr. Tomáš Svoboda, katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, E-mail: t.svoboda1@gmail.com. Poděkování za konzultaci a poskytnutí dosud nepublikovaného textu náleží prof. JUDr. Josefu Bejčkovi, CSc.

¹ Srov. § 7 odst. 1 zák. odp. šk.; přičemž lze dodat, že Ústavní soud tuto disproporci jako protiústavní nevyhodnotil (srov. okrajově usnesení ze dne 31. 10. 2017, sp. zn. I. ÚS 1803/17). K některým dalším omezením obsaženým v zákoně o odpovědnosti za škodu viz dále.

² A obdobně další subjekty odpovídající za škodu při výkonu veřejné moci v „režimu“ zákona o odpovědnosti za škodu – konkrétně územní samosprávné celky (srov. § 1 odst. 2 zák. odp. šk.).

textu je krátké (a taktéž jistě nedokonalé³) zamyšlení nad otázkou, zda a do jaké míry může zákon o odpovědnosti za škodu „sloužit“ také státu, respektive výkonu veřejné moci.

1. Proporcionalita v odškodňování státem

Jak již bylo naznačeno, problematika obsahu zákona o odpovědnosti za škodu má svůj ústavněprávní základ. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny má „každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“.⁴ Toto právo je v systematice Listiny zařazeno pod právo na spravedlivý proces,⁵ které předpokládá existenci určité prováděcí legislativy.⁶ Poněkud nejasným může být, jaké možnosti se skýtají zákonodárci k úpravě podmínek a podrobností v prováděcích zákonech, respektive přesněji řečeno zda a za jakých podmínek může zákonodárce právo na náhradu škody při výkonu veřejné moci v zákoně o odpovědnosti za škodu také omezit.

Dosavadní judikatura Ústavního soudu na tuto otázku jednoznačnou odpověď neposkytuje. V nálezu pléna ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, Ústavní soud konstatoval, že zákon o odpovědnosti za škodu nemůže „nárok na náhradu škody [...] zcela anulovat (negovat), a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť toliko v určitých případech, popřít.“ Tento závěr ovšem neříká mnoho o omezeních nemajících povahu úplného anulování určitého dílčího nároku na náhradu škody. Nadto lze mít pochybnosti o tom, že by ústavněprávní ochrana práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci měla spočívat pouze v zákazu jeho úplného anulování.⁷ V takovém případě by totiž přístup k právu na náhradu škody při výkonu veřejné moci poněkud připomínal přístup k hospodářským a sociálním právům v „režimu“ čl. 41 odst. 1 Listiny, která požívají plnohodnotnou ústavněprávní ochranu pouze ve vztahu ke svému jádru, respektive „esenciálnímu obsahu“.⁸ Souhlasit lze spíše s názorem, že prováděcí zákonná úprava práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci má být zkoumatelná optikou proporcionality nikoli ve vztahu k zákazu úplného anulování tohoto práva, nýbrž v celém svém rozsahu.⁹

Související otázkou nicméně je, v jakém smyslu má být proporcionalita v kontextu zákona o odpovědnosti za škodu pojmána. V nálezu ze dne 12. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 4227/12,¹⁰ totiž Ústavní soud konstatoval, že „při posuzování nároků uplatňovaných podle zákona č. 82/1998 Sb. obecné soudy nikdy nesmí zapomínat na jejich ústavní původ a zakotvení. Je proto nezbytné v každém případě dbát na to, aby fakticky nedošlo k vyprázdňení dotčeného základního práva při použití jeho zákonného provedení. Jinak řečeno, aplikací zákona

³ Řada aspektů zmíněných v tomto textu by si totiž zasloužovala podrobnější pozornost. Nadto autor sebekriticky dodává, že není odborníkem z oblasti ústavního práva, což se mohlo odrazit na přesnosti (ale snad nikoli správnosti) některých v textu obsažených závěrů.

⁴ Dále zjednodušeně jako „právo na náhradu škody při výkonu veřejné moci“.

⁵ Srov. hlava pátá (čl. 36 až 40) Listiny. Současně lze také dodat, že toto zařazení je poněkud nedůsledné, jelikož se v případě práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci nejedná o právo procesní, nýbrž hmotné subjektivní právo; viz POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 36. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svoboda: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 746.

⁶ Srov. čl. 36 odst. 4 Listiny, dle kterého *podmínky a podrobnosti upravuje zákon*.

⁷ Obdobně již dříve POSPÍŠIL, I. *Komentář k čl. 36*, s. 755.

⁸ Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

⁹ POSPÍŠIL, I. *Komentář k čl. 36*, s. 755.

¹⁰ A obdobně v některých dalších nálezech Ústavního soudu: ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. II. ÚS 1430/13, ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 1744/12, či ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 3391/15.

č. 82/1998 Sb. v případech odpovědnosti státu za škodu a nemajetkovou újmu nesmí dojít, přímo ani nepřímo, k omezení rozsahu základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny, k jeho zúžení. Podle zákona č. 82/1998 Sb. je tedy nutno kompenzovat veškerou újmu, kterou by bylo možno namítnat podle čl. 36 odst. 3 Listiny, nikoliv naopak.“

Z tohoto závěru zřejmě nelze dovozovat, že by zákon o odpovědnosti za škodu nemohl obsahovat jakákoli (byť sebemenší) omezení práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci, respektive že by toto právo mělo být základním právem absolutním.¹¹ Jinak by ostatně zákon o odpovědnosti za škodu zřejmě nemohl být ve své stávající podobě shledán jako ústavně konformní, jelikož jistá omezující ustanovení zřetelně obsahuje. Nadto čl. 36 odst. 4 Listiny zákonodárce výslovně zmocňuje stanovit v prováděcím zákonu jisté „podmínky“, jejichž nenaplnění poškozeným z jejich podstaty vede k určitému omezení tohoto práva.

Na druhou stranu lze ale zřejmě výše citovanému závěru Ústavního soudu rozumět tak, že zákon o odpovědnosti za škodu nemá (nesmí) obsahovat omezení práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci, která by byla výsledkem poměřování¹² mezi tímto právem a jiným konkurujícím právem či určitým veřejným statkem,¹³ jelikož právo na náhradu škody v tomto poměřování nemůže „oustoupit“ (respektive musí být v prováděcím zákoně zachováno „celé“). Zda je tento přístup ústavně-metodologicky šťastný, si autor tohoto textu hodnotit netroufá. Z praktického hlediska ale uvedené nemusí být příliš významné. I pokud by totiž bylo zapovězeno omezení práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci skrze poměřování s jiným základním právem či veřejným statkem, stále lze zřejmě zaujmout výklad rozsahu tohoto práva, který připouští určitá „proporcionalitu zohledňující“ ustanovení prováděcího zákona.

Zastavme se však nejprve u otázky, proč o proporcionalitě v kontextu práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci vůbec uvažovat, respektive vůči kterému základnímu právu či (spíše) veřejnému statku by toto právo mohlo být v kolizi?¹⁴

Na první pohled se nabízí, že pro omezení práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci není zřetelný důvod. Podstatou tohoto práva je totiž, zjednodušeně řečeno, reparace újmy způsobené v příčinné souvislosti s protiprávním výkonem veřejné moci, přičemž výkon veřejné moci v souladu s právem je nepochybně stěžejním požadavkem na právní stát. Intuitivně by se proto mohlo zdát, že pomyslným ideálem je maximalizace rozsahu práva na náhradu škody (jelikož by ostatně v souladu s výše uvedeným východiskem ke vzniku škody a souvisejících nároků vůbec docházet nemělo).

2. Chilling effect

Proti tomuto neomezenému pojetí odpovědnosti lze ovšem argumentovat zejména nevyhnutelností výskytu pochybení při výkonu veřejné moci plynoucí z povahy výkonu veřejné moci jako činnosti realizované lidmi. Dokladem této skutečnosti je ostatně kon-

¹¹ Srov. BARTOŇ, Michal. Interpretace a aplikace základních práv. Omezování základních práv. In: BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 75 an.

¹² Podrobněji viz ibidem, s. 86 an.

¹³ Přičemž myšlen je *veřejný statek* v *nejširším smyslu* ústavního poměřování kolize základních práv a určitého konkurujícího veřejného statku (srov. BARTOŇ, Michal. *Interpretace a aplikace základních práv. Omezování základních práv*, s. 77). Jinak řečeno, veřejný statek jako určitý ústavně chráněný zájem či hodnota, nikoli veřejný statek v užším legálním pojetí jako věc určená k obecnému užívání; srov. § 490 občanského zákoníku (zákon č. 82/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

¹⁴ Ať již vyjdeme z omezení práva na náhradu škody ve vztahu k těmto právům či statkům, anebo z určité „vnitřní proporcionality“ tohoto práva (viz dále).

strukce prostředků ochrany práv a jejich určitého systému,¹⁵ která implicitně předpokládá, že výkon veřejné moci není vždy v souladu s právem a že do práv jednotlivců je v jeho souvislosti zasahováno. Existence těchto pochybení je v případě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci následně spojena s „rizikem“ poskytnutí odškodnění.

Tento závěr sám o sobě pochopitelně není nijak problematický, může se jím ovšem stát tehdy, pokud se naznačené riziko odškodnění spojené s výkonem veřejné moci stane nepřiměřeným.¹⁶ Může docházet k situacím, kdy očekávané náklady spojené s výkonem veřejné moci mohou přesáhnout náklady spojené s jeho „nevýkonem“, čímž mohou být nositelé či vykonavatelé veřejné moci motivováni k omezování jejího výkonu.¹⁷ V lepším případě lze v důsledku nepřiměřené odpovědnosti a obav z odškodnění hovořit o „defenzivních postupech“ při výkonu veřejné moci např. v podobě „opatrného“ rozhodování. V horším případě může nepřiměřená odpovědnost za škodu vést až k úplné rezignaci na výkon veřejné moci.¹⁸ V zahraniční literatuře bývá negativní jev spočívající v nepřiměřeném uplatňování právní odpovědnosti označován jako tzv. mrazící efekt (*chilling effect*),¹⁹ a to taktéž v kontextu odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Jistou analogii k tomuto „mrazícímu efektu“ by bylo možné nalézt také v rovině soukromého práva v rámci úvah o volbě *odpovědnostního principu* (subjektivní či objektivní odpovědnosti²⁰), který by měl odpovídat požadovaným funkcím a společenskému působení právní odpovědnosti v určitém kontextu.²¹ V této souvislosti lze hovořit o určité optimalizaci „nastavení“ právní odpovědnosti.²² Obdobně lze o optimalizaci zřejmě uvažovat také v případě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, pro kterou by mělo platit, že by se tato odpovědnost měla pohybovat mezi dvěma „krajními pozicemi“ – odpovědností státu za škodu způsobenou ve všech myslitelných souvislostech výkonu veřejné moci na straně jedné²³ a úplnou neodpovědností státu na straně druhé.²⁴

Jak silným je ve skutečnosti argument „mrazícího efektu“ v domácím kontextu, je samozřejmě více než diskutní.²⁵ Jistě totiž nehrozí ve stejné míře ve všech situacích při

¹⁵ Včetně samotné odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, kterou v jistém smyslu zřejmě také lze za prostředek ochrany subjektivních práv označit, byť prostředek značně specifický (bliže viz např. SVOBODA, Tomáš. *Odpovědnost za škodu jako prostředek ochrany subjektivních práv*. In: SKULOVÁ, Soňa – POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 206–216).

¹⁶ Např. svou nepředvídatelností, značným rozsahem odškodňování či jinak.

¹⁷ V kontextu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci lze přirozeně uvažovat o nákladech finančních a související ekonomické motivaci. Tyto náklady ovšem mohou být také nefinanční – v souvislosti s pochybeními při výkonu veřejné moci lze uvažovat např. o „reputačních nákladech“, viz pozn. 26 (tyto případy ale zpravidla nebudou souviset s problematikou přiměřenosti odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, jejíž rozměr je z povahy věci primárně ekonomický).

¹⁸ Viz DE MOT, Jef – FAURE, Michael. *Public authority liability and the chilling effect*. *Tort Law Review*. 2014, No. 22, s. 121.

¹⁹ Někdy se v obdobné souvislosti užívá také pojmu *overdeterrence* jakožto excesivního odstrašení, viz ELLIOTT, Mark – VARUHAS, Jason. *Administrative Law: Text and Materials*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 582.

²⁰ Subjektivní odpovědnost lze tradičně vymezit jako odpovědnost za zavinění (protiprávní jednání) a objektivní odpovědnost jako odpovědnost za výsledek (protiprávní stav), viz TICHÝ, Luboš. *K rozlišování mezi tzv. subjektivní a objektivní odpovědností*. *Bulletin advokacie*. 2013, č. 1–2, s. 18 a porůznu.

²¹ V tomto smyslu viz BEJČEK, Josef. *K některým otevřeným problémům právní odpovědnosti*. *Právní obzor*. 2019 (dosud nepublikováno) či dříve obdobně BEJČEK, Josef. *Nakládáme odpovědně s odpovědností?* In: VOZÁR, Jozef (ed.). *Zodpovednosť v práve*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 22–48; obdobně taktéž TICHÝ, L. *K rozlišování mezi tzv. subjektivní a objektivní odpovědností*, s. 18–19 a porůznu.

²² Viz BEJČEK, Josef. *K některým otevřeným problémům právní odpovědnosti*, porůznu.

²³ Pro ilustraci možného excesivního pojetí odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci srov. např. nárok, který byl předmětem usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 201, sp. zn. 30 Cdo 1288/2013.

²⁴ K těmto krajním pozicím obdobně již SIMON, Pavel. *Komentář k § 1*. In: IŠTVÁNEK, František – SIMON, Pavel – KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 2 a 3.

výkonu veřejné moci.²⁶ „Mrazící efekt“ by tedy nepochybně neměl být chápán jako argument pro paušální odmítání odpovědnosti státu,²⁷ na druhou stranu se ale zřejmě jedná o východisko, které by mohlo (či mělo) být v nejobecnější rovině zvažováno.²⁸

Výsledkem těchto úvah může být závěr o určité *potřebě proporcionality* v rámci odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, která by vyvažovala právo na náhradu škody při výkonu veřejné moci na straně jedné a na straně druhé nežádoucí důsledky jejího nepřiměřeného uplatňování, které by ve výše naznačeném smyslu bylo možné vnímat především skrze ohrožení efektivity výkonu veřejné moci (která má nepochybně svou ústavní relevanci a bylo by ji tudíž možné považovat za určitý veřejný statek).²⁹

3. „Vnitřní proporcionalita“?

Pokud bychom vyloučili omezení práva na náhradu škody v zákoně o odpovědnosti za škodu (na základě kolize s jiným základním právem či veřejným statkem), druhou možností, která se nabízí, je výklad rozsahu práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci. Lze se totiž domnívat, že již samotnému tomuto právu je vlastní jistá „vnitřní proporcionalita“, která zohledňuje dopady jeho nepřiměřeného uplatňování. Při pohledu na čl. 36 odst. 3 Listiny, je totiž patrné, že toto právo nezakládá nárok na náhradu jakékoli škody způsobené veškerým výkonem veřejné moci, nýbrž pouze škody způsobené protiprávním výkonem veřejné moci.³⁰ A to ještě nikoli veškerým protiprávním výkonem veřejné moci, nýbrž zásadně pouze vybranými „formami“ protiprávního výkonu veřejné moci – nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.³¹ Je tedy zřejmé, že ústavodárce usiloval pouze o postižení omezeného (ústavně neakceptovatelného) okruhu protiprávního výkonu veřejné moci, nikoli o zakotvení absolutní a ničím neomezené odpovědnosti. Odtud snad lze usuzovat, že ústavodárce vnímal výše naznačenou potřebu určitých hranic odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci.³²

²⁵ Svou relevanci nepochybně budou mít různé aspekty úpravy v zákoně o odpovědnosti za škodu – např. odpovědnost státu a nikoli jednotlivých orgánů veřejné moci (srov. § 3 a 6 zák. odp. šk.) či konstrukce regresních úhrad (srov. § 16–18 zák. odp. šk.) apod.

²⁶ Např. Jef De Mot a Michael Favre uvádějí, že v některých situacích při výkonu veřejné moci (či přesněji obecně veřejné správy) je výskyt „mrazícího efektu“ pravděpodobnější. Mezi takovéto situace citovaní autoři zařazují např. případy, kdy mají být aplikovány nejisté právní normy, či případy, ve kterých hrozí riziko vysokého odškodnění či vysoké „reputační riziko“ (*reputational risk*) jakožto riziko poškození reputace státních úředníků či funkcionářů v důsledku pochybení při výkonu veřejné moci (veřejné správy); DE MOT, Jef. – FAURE, Michael. *Public authority liability and the chilling effect*, s. 126–128.

²⁷ Což by ostatně neodpovídalo hledání rovnováhy mezi výše naznačenými krajními pozicemi.

²⁸ Viz porůznu rozbory národních právních úprav odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v komparativní studii OLIPHANT, Ken (ed.). *The liability of public authorities in comparative perspective*. Cambridge: Intersentia, 2016.

²⁹ V druhé řadě se může nabízet kolize práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci a vlastnického práva státu (srov. čl. 11 odst. Listiny). Tato kolize je ale představitelná mnohem obtížněji. Podstatou práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci je totiž zpravidla poskytnutí finanční kompenzace ze strany státu poškozenému, realizace tohoto práva se tedy z povahy věci neobejde bez zásahu do majetku státu. Neproporcionální zásah (porušení) vlastnického práva státu si tedy lze představit jen ve výjimečných případech (v této souvislosti lze zmínit např. otázku, zda by vůči státu mohla být uplatňována sankční náhrada škody, v jejímž rámci je poskytována „nadkompenzace“ způsobené škody).

³⁰ Specifické případy odpovědnosti za škodu, která vznikla v souvislosti s výkonem veřejné moci, avšak nevyžadují jeho protiprávnost, jsou upraveny některými zákony (viz např. § 95 odst. 3 až 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky), odškodňování těchto nároků ale zřejmě pod rozsah práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci nespadá, nýbrž se jedná o určité „dobrodiní zákonodárce“ (obdobně srov. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 596/02).

³¹ Srov. § 5 a 19 zák. odp. šk.

³² V tomto směru je zřejmě také potřeba vykládat některé závěry Ústavního soudu. Konstatuje-li se např. v náleží ze dne 3. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 3026/07, že „smyslu právní úpravy odpovědnosti státu za škodu odpovídá, aby každá majetková újma, způsobená nesprávným či nezákonným zásahem státu proti občanovi (fyzické osobě), byla odčiněna“, zřejmě tím nemá být myšlena naprostá absolutizace práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci.

Oporu pro tento „proporcionální“ výklad práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci lze do jisté míry nalézt také v judikatuře Ústavního soudu. Tato judikatura sice dosud problematiku nepřiměřené odpovědnosti a možného „mrazícího efektu“, alespoň dle povědomí autora tohoto textu, otevřeně nereflektuje,³³ výslovně ovšem spojuje právo na náhradu škody s pojmem materiálního právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy. Počínaje nálezem ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 642/05, je v judikatuře Ústavního soudu obdobně konstatováno, že „[ú]stavněprávní základ nároku jednotlivce na náhradu škody [...], je třeba hledat nejen v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, tedy v principech materiálního právního státu, který musí nést odpovědnost za nezákonné jednání svých orgánů či za jednání, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce.“

Lze mít ovšem za to, že atributem materiálního právního státu není pouze odpovědnost státu za škodu dostatečně „pokrývající“ protiprávní výkon veřejné moci, ale taktéž již zmíněný veřejný statek v podobě dostatečně efektivního výkonu veřejné moci. Také východisko odpovědnosti za škody při výkonu veřejné moci v podobě materiálního právního státu nás tedy zřejmě může vést k závěru o určité proporcionalitě práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci. Ta by se přirozeně měla určitým způsobem promítnout také do ustanovení zákona o odpovědnosti za škodu. Tento zákon by tudíž neměl být chápán pouze jako právní předpis, jehož účelem je mechanické přiznávání práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci co nejširšímu okruhu osob, nýbrž také tak, že v rozporu s jeho smyslem nejsou ani ustanovení formulovaná „ve prospěch“ státu, budou-li ve výše naznačeném smyslu přiměřená.³⁴

4. Ustanovení „ve prospěch“ státu

Pokud bychom se přesunuli od otázky možných limitací odpovědnosti v zákoně o odpovědnosti za škodu k jeho obsahu, bylo by možné konstatovat, že je tento zákon konstruovaný „ve prospěch“ státu, respektive přesněji ve prospěch neposkytování náhrad za škody způsobené při výkonu veřejné moci? Ze zběžného komparativního pohledu ve srovnání s právními úpravami některých států Evropské unie³⁵ se zdá, že tomu tak není. Dokonce by patrně bylo možné tvrdit opak, tedy že domácí právní úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci patří v evropském kontextu mezi úpravy nakloněné odškodňování.³⁶

³³ Výjimkou, kdy je v souvislosti s odpovědností za škodu při výkonu veřejné moci zmíněn „mrazící efekt“, je snad pouze již citované (pozn. 1) usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2017, sp. zn. I. ÚS 1803/17; to však pouze v jeho narativní části shrnující argumentaci Nejvyššího soudu, která se v tomto řízení o ústavní stížnosti o tento koncept z části opírala. Pro úplnost lze dodat, že koncept „mrazícího efektu“ není judikatuře Ústavního soudu zcela cizí, jelikož s ním pracuje v kontextu omezení svobody projevu, viz např. nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1586/09.

³⁴ Není přitom zřejmě příliš významné, zda tato ustanovení označíme jako zákonná omezení práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci, anebo zda budeme hovořit o podmiňujících ustanoveních odpovídajících rozsahu tohoto práva. Jejich účelem bude v obou případech nároky na náhradu škody určitým způsobem limitovat.

³⁵ Viz již citovaná komparativní studie vzniklá na půdorysu *European Group on Tort Law* [OLIPHANT, Ken (ed.). *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Cambridge: Intersentia, 2016], která zkoumá právní úpravy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci a přístupy k této odpovědnosti následujících evropských zemí: Anglie, Belgie, Rakousko, Dánsko, Francie, Itálie, Německo, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Řecko, Španělsko, Švýcarsko (a také některých rozvinutých mimoevropských zemí).

³⁶ Viz ibidem, porůznu. Zřejmě jediným evropským státem zkoumaným v citované studii, který má právní úpravu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci pro poškozené pojetu ještě zřetelně příznivěji nežli Česká republika, je Španělsko. V tomto

V mnohých státech Evropské unie je totiž odpovědnost státu za výkon veřejné moci z pohledu poškozeného konstruována striktněji nežli obecná odpovědnost za škodu v občanském právu. V mnohých těchto státech tato odpovědnost z občanskoprávní odpovědnosti za škodu vychází, přičemž si ale zachovává svoji subjektivní povahu.³⁷ Česká právní úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci je naproti tomu pro poškozené příznivější již tím, že je postavena na objektivním principu, nadto bez možnosti liberace (§ 3 zák. odp. šk.). Jedná se tedy o objektivní odpovědnost absolutní. Že je česká právní úprava nastavena pro poškozené v základu příznivě,³⁸ ale ještě pochopitelně nevyklučuje, že nemůže obsahovat ustanovení, která jsou formulována „ve prospěch“ státu a odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci určitým způsobem limitují.

Tento krátký text nemá ambici tato ustanovení podrobně zkoumat. Za zmínku mohou stát zejména ustanovení limitující odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, která podmiňují vznik odpovědnosti za škodu jednak účastenstvím v řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož vznikla škoda (§ 7 odst. 1 zák. odp. šk.), a jednak vyžadují, aby se jednalo o pravomocné rozhodnutí (§ 7 odst. 2 zák. odp. šk.), které bylo pro nezákonnost zásadně zrušeno nebo změněno (§ 7 odst. 2 a § 8 zák. odp. šk.). Obdobně lze vnímat také ustanovení podmiňující uplatnění nároku na náhradu škody jeho předběžným projednáním (§ 14 zák. odp. šk.). To by sice na jednu stranu mělo sloužit k dobrovolnému (mimosoudnímu) odškodnění poškozených výkonem veřejné moci, současně ovšem státu poskytuje poměrně dlouhou dobu šesti měsíců pro posouzení nároku, po kterou nelze uplatnit nárok na náhradu škody u soudu (§ 15 odst. 2 zák. odp. šk.). Ve prospěch státu se může jevit např. také dosti nízká paušální náhrada ušlého zisku za každý započatý den výkonu vazby, trestu odnětí svobody či obdobně uplatnění některých ochranných institutů (§ 30 zák. odp. šk.).^{39, 40}

U jednoho z těchto ustanovení se nicméně stojí za to pozastavit, a to u ustanovení, které zřejmě představuje nejvýraznější odchylku „ve prospěch“ státu v současném zákoně o odpovědnosti za škodu. Je jím ustanovení, dle kterého se „*nárok na náhradu nemajetkové újmy podle tohoto zákona promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen*“ (§ 32 odst. 3 věta první zák. odp. šk.). Toto ustanovení je pozoruhodné tím, že jím upravená subjektivní promlčecí lhůta v délce šesti měsíců je dramaticky kratší nežli obecná promlčecí lhůta v soukromém právu.⁴¹

případě je nicméně zvažováno zpřísnění této právní úpravy, a to právě s ohledem na její široký rozsah; viz MARTÍN-CASALS, Miquel – RIBOT, Jordi. Spain. In: OLIPHANT, Ken (ed.). *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, s. 463 an.

³⁷ Tedy vyžaduje prokázání zavinění na straně vykonavatele veřejné moci, k tomu viz pozn. 20.

³⁸ Toto tvrzení je ale samozřejmě značným zjednodušením, jelikož na „celkovou příznivost“ právní úpravy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci pro poškozené má vliv celá řada jejích aspektů a především její aplikace.

³⁹ Ta činí, pokud poškozený neprokáže její skutečnou výši, pouze 170 korun (srov. § 30 zák. odp. šk.).

⁴⁰ Dále lze v obdobném smyslu zmínit např. otázku nastavení výše soudního poplatku v případě žalob na náhradu škody při výkonu veřejné moci, k tomu aktuálně viz náleze Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 3283/18.

⁴¹ Úprava promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy byla do zákona o odpovědnosti za škodu vložena s účinností od 27. 4. 2006 novelizací zákonem č. 160/2006 Sb., kterým do zákona o odpovědnosti za škodu doplnil (mimo jiného) úpravu odpovědnosti za nemajetkovou újmu. Významnou roli při přijetí této změny sehrála judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která České republice vytýkala absenci účinného prostředku nápravy nepřiměřené délky řízení (viz rozsudek ve věci *Hartman proti České republice*, stížnost č. 53341/99). V rámci novelizovaného zákona o odpovědnosti za škodu tak bylo nově za nesprávný úřední postup výslovně označeno také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (§ 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zák. odp. šk.). Lze spekulovat, že úprava předmětné krátké subjektivní promlčecí lhůty je určitým „protipohybem“ proti možnosti vznášení těchto nových nároků. Znění důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 160/2006 Sb. nicméně tuto domněnku nepotvrzuje, respektive důvodová práva se k délce předmětné promlčecí lhůty nijak nevyjadřuje (viz sněmovní tisk 1117/0, 4. volební období, 2002–2006).

Přesněji se jedná o pouhou jednu šestinu obecné tříleté promlčecí lhůty upravené v občanském zákoníku.⁴² Na poškozené při výkonu veřejné moci, kterým byla způsobena nemajetková újma, jsou tedy kladeny zřetelně vyšší nároky co do uplatnění jejich práva nežli na poškozené, kterým nemajetková újma výkonem veřejné moci způsobena nebyla.

Otázkou přiměřenosti délky promlčecí lhůty v případě nároků na náhradu nemajetkové újmy způsobené při výkonu veřejné moci se ve své judikatuře zabýval Nejvyšší soud i Ústavní soud. Nejvyšší soud ve vztahu k délce této promlčecí lhůty ve svém usnesení ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2872/2012, konstatoval, že podstata institutu promlčení spočívá v motivaci poškozeného k včasnému výkonu jeho subjektivním práv, přičemž *„[r]elativně krátká subjektivní promlčecí lhůta [...] odpovídá zájmu na odškodnění poškozené osoby v co nejkratší době, neboť čím rychlejší bude odškodnění poškozené osoby, tím účinnější bude i právní prostředek nápravy.“*⁴³ Jinak řečeno, Nejvyšší soud vyložil předmětnou právní úpravu jako úpravu fakticky „ve prospěch“ poškozených a potud ji ani nepovažoval za protiústavní.⁴⁴

Značně kritičtější pohled na ústavnost úpravy promlčení nároků na náhradu nemajetkové újmy v zákoně o odpovědnosti za škodu se nicméně nabízí v nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 3391/15,⁴⁵ jehož předmětem bylo posouzení otázky rozporu námítky promlčení vznesené státem v situaci, kdy nebyl stěžovatelem včas uplatněn nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobeným nedůvodným trestním stíháním:

„K závěru o rozporu námítky promlčení vznesené státem s dobrými mravy vede Ústavní soud více důvodů. Následky trestního stíhání stěžovatele zasahující do jeho osobních, rodinných i majetkových poměrů jsou již výše popsány. [...] V jejich důsledku lze pochopit, že stěžovatel podle všeho nenapřel všechny své osobní aktivity k uplatnění nároku takovým způsobem, který by naplňoval mimořádně náročné požadavky zákona č. 82/1998 Sb. Nejde navíc jen o ne zrovna přehlednou zákonnou úpravu uplatnění nároku, v jejímž rámci platí dvojitý režim – předběžné uplatnění nároku u „úřadu“ jednajícím jménem státu a uplatnění nároku u soudu (srov. § 14 odst. 1, 3 versus § 15 odst. 2) – s jedinou společnou promlčecí lhůtou (§ 32 odst. 3) a beneficiem stavení lhůty po dobu předběžného projednání nároku (§ 35 odst. 1), ale zejména o délku lhůt samotných, jejíž (ne)přiměřenost se nachází na samé hranici ústavnosti. [...] Ačkoli byla ustanovení o lhůtách k uplatnění nároku na imateriální újmu vtělena do zákona č. 82/1998 Sb. až jeho novelou pod č. 160/2006 Sb., stanovena v § 32 odst. 3 byla – paradoxně právě vzhledem k povaze této újmy – mimořádně krátká šestiměsíční subjektivní lhůta, byť tamtéž „orámovaná“ desetiletým objektivním limitem. Neznamená to nic jiného, než že poškozený musí být mimořádně bdělý (vigilantibus iura ad absurdum), zatímco stát nabude vůči jedinci i ve svých vnitřních poměrech takřka extrémně brzy právní jistotu, že zaváhání poškozeného (srov. např. též odlišnou úpravu a interpretaci uplatnění nároků na ochranu osobnosti!) jednoduše „odklidí“ formálně správně vznesenou námítkou promlčení.“

Ústavní soud tedy na předmětnou šestiměsíční subjektivní promlčecí lhůtu pohlíží zjevně jako na ustanovení formulované „ve prospěch“ státu. Úprava promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy v zákoně o odpovědnosti za škodu poměrně dobře ilustruje

⁴² Srov. § 629 odst. 1 občanského zákoníku.

⁴³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2872/2012, obdobně také některá další rozhodnutí Nejvyššího soudu.

⁴⁴ Pro úplnost lze dodat, že jako protiústavní předmětnou úpravu promlčení neshledalo ani dřívější usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1615/12.

⁴⁵ Cit. již v pozn. 10.

dvojici problémů omezujících ustanovení v zákoně o odpovědnosti za škodu. Prvním a nikoli překvapivým problémem je potenciální *neprůměřenost* těchto ustanovení ve vztahu k právu na náhradu škody. Druhým problémem je otázka, do jaké míry mohou limitující ustanovení *diferencovat* mezi různými situacemi při výkonu veřejné moci a tím pádem také různými skupinami poškozených výkonem veřejné moci.

Zatímco *neprůměřenost* limitujících ustanovení je pochopitelně již v principu nežádoucí, v případě diferenciací může být situace odlišná.

5. Diferencované přístupy – klíč k rozšiřování odpovědnosti?

Institut odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci prodělal na českém území do dnešních dnů nesnadný vývoj. Od absolutní neodpovědnosti panovníka dospěl až do stadia, ve kterém se jedná o jeden z nepostradatelných atributů soudobého materiálního právního státu.⁴⁶ Nejasné ovšem je, zda je dnešní pojmání a rozsah této odpovědnosti konečný a definitivní, respektive zda jsme, řečeno s jistou parafrází, svědky „konce dějin“ tohoto institutu. Na první pohled by se mohlo zdát, že současný stav již nenabízí mnoho prostoru a do značné míry je to pravda, jelikož zákon o odpovědnosti za škodu snad poměrně uspokojivě pokrývá „jádro“ výkonu veřejné moci, kterým je aplikace práva orgány veřejné moci.

Stále ovšem zbývají oblasti výkonu veřejné moci, do kterých odpovědnost za škodu nepronikla nebo proniká jen pozvolna. Zmínit lze kupř. výkon veřejné moci neúzemní samosprávou, který není zákonem o odpovědnosti za škodu reflektován,⁴⁷ či některé netradiční podoby činnosti státních orgánů, které mohou výkon veřejné moci připomínat, ale v pravém smyslu jím nejsou.⁴⁸ Konečně tou nejširší a také zdaleka nejproblematictější oblastí je obecná⁴⁹ odpovědnost za škodu způsobenou protiprávní normotvorbou a jejími výsledky – normativními právními akty, která je českými vrcholnými soudy vytrvale (avšak nikoli zcela přesvědčivě) odmítána.⁵⁰

Problémem pro reflexi některých nových (včetně výše uvedených) rovin odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci ale může být překvapivě právě již dosažený standard odpovědnosti v zákoně o odpovědnosti za škodu, který je, jak již bylo řečeno, konstruovaný na základě absolutní objektivní odpovědnosti. Zatímco takto konstruovaná odpovědnost se zdá být vhodná pro případy typické aplikace práva soudy a orgány veřejné správy, pro jiné podoby výkonu veřejné moci může být zkrátka příliš přísná.

Princip objektivní absolutní odpovědnosti kupř. může být skutečným důvodem, proč selhaly snahy o podřazení normotvorby pod kategorii nesprávného úředního postupu upravenou zákonem o odpovědnosti za škodu.⁵¹ To, že je pro odpovědnost za škodu způsobenou normotvorbou objektivní princip příliš striktní, ale pochopitelně neznamená,

⁴⁶ K vývoji odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci na českém území viz VAVRUŠOVÁ, Lenka. Odpovědnost státu za škodu. In: SCHELLE, Karel – TAUCHEN, Jaromír (eds). *Encyklopedie českých právních dějin. IV. svazek, N–O*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 681–684.

⁴⁷ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15.

⁴⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5848/2016.

⁴⁹ Tedy nikoli zvláštní, srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09.

⁵⁰ K tomu podrobněji SVOBODA, Tomáš – SMUTNÁ, Veronika. K odpovědnosti za újmu způsobenou podzákonou normotvorbou. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 10, s. 913–923.

⁵¹ V případech odmítnutí odpovědnosti za škodu způsobenou normotvorbou jistou roli nepochybně sehrály také obavy před „mrazícím efektem“ dovození této odpovědnosti (v její striktní formě) ve sféře orgánů nadaných normotvornou pravomocí, byt takto explicitně tyto obavy formulovány nebyly (srov. judikatura cit. ibidem).

že by tato odpovědnost nemohla být hypoteticky konstruována jinak, více „ve prospěch“ státu. Řešením by mohlo být přijetí více či méně *diferencovaných přístupů* pro různé situace a formy výkonu veřejné moci, které mohou umožnit rozšíření odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci do nových oblastí, kde je žádoucí ponechat činnosti státu a jeho orgánů větší prostor nežli v případě tradičních forem aplikace práva.

Jak by tyto diferencované přístupy mohly vypadat v praxi, je již pochopitelně otázkou značně přesahující tento text.⁵² Obecně nicméně může platit, že akceptace závěru, že právní úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci může (v přiměřeném rozsahu) chránit také stát, může v konečném důsledku sloužit nejen státu, ale také samotným poškozeným, jejichž odškodnění by jinak bylo paušálně odmítáno z obav před nepředvídatelnými důsledky dovození odpovědnosti v její striktnější podobě.

Závěr

Na první pohled by se mohlo zdát, že ideálním stavem, respektive projevem soudobého materiálního právního státu je maximalizace uplatňování odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Tuto odpovědnost ale zřejmě nelze chápat pouze „jednosměrně“ ve prospěch odškodňování, ale také ve smyslu její limitace tak, aby nemohl být omezen výkon veřejné moci v důsledku jejího nepřiměřeného uplatňování. V zahraničí se v tomto kontextu někdy užívá pojem „mrazící efekt“ (*chilling effect*). Odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci tak může být vlastní určitá proporcionalita (ať již ve smyslu proporcionalního poměrování základního práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci, tak ve smyslu určité „vnitřní“ proporcionality tohoto základního práva jako takového). Tato proporcionalita pak zřejmě může být relevantním argumentem pro přiměřené omezení práva na náhradu škody „ve prospěch“ státu či jiného nositele veřejné moci.

Tím ovšem nemá být řečeno, že by měl být opuštěn dosud dosažený standard odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Naopak, úvahy o proporcionalitě této odpovědnosti mohou umožnit diferencované přístupy k různým oblastem odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, čímž se může také otevřít také prostor pro konstrukci nových, jinak paušálně odmítaných druhů odpovědnosti – např. limitované odpovědnosti za normotvorbu.

Příčemž současně si dovoluji dodat, že v tomto textu nastíněná otázka je nepochybně složitější. Významná a – v tomto textu opomenutá – je především role soudní judikatury, která svými rozhodnutími může do výše naznačené proporcionality právní úpravy taktéž značně promlouvat.

⁵² V případě odpovědnosti za škodu způsobenou normotvorbou lze ve stručnosti uvažovat např. o rozdílném přístupu k normotvorbě, která umožňuje širokou diskreci normotvorného orgánu (typicky zákonodárství), a k normotvorbě, v jejímž rámci naopak normotvorný orgán diskreci spíše nedisponuje (některé případy podzákonně odvozené normotvorby). Zatímco v případě prvním by odpovědnost za škodu mohla být formulována velmi volně, v případě druhém by mohlo jít o obdobu odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup apod.

Public Authorities' Liability for Damages – to the Benefit of the Individual or Public Authority?

Tomáš Svoboda

Abstract: At the first glance, it might seem that maximising the exercise of public authorities' liability for damages is an ideal condition in the current materially conceived legal state. However, this liability should not be understood merely as "one-directional", in favour of compensating individuals harmed by the exercise of public authority, but also, to some extent, by protecting the state from disproportionate exercise of that liability. In foreign literature, the term "chilling effect" is sometimes used in this context, which describes the potentially paralysing effects of disproportionate liability. Thus the principle of proportionality seem to be inherent in Public authorities' liability for damages. Proportionality can then serve as an argument for some reasonable restrictions on the right to compensation for damage caused by public authorities "for the benefit of the state". On the other hand, it can also be a possible argument for a differentiated approach to different areas of public authorities' liability, therefore hypothetically also opening the door to constructing new, yet otherwise rejected, types of liability – typically liability for damages caused by legislation.

Key words: liability for damages, exercise of public authority, proportionality, chilling effect, legislation