

ČESKÝ A KOMUNITÁRNÍ KONCEPT ODPOVĚDNOSTI STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU JEDNOTLIVCI PORUŠENÍM PRÁVA

PAVEL SVOBODA

Potíže České republiky se soudnictvím a státní správou jsou předmětem kritiky mj. domácích politiků i Evropské unie. Odpovědnost států za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva je tedy i evropským tématem, s nímž se budou naše státní orgány muset vyrovnat.

V r. 1988 přijal český Parlament novou související vnitrostátní úpravu – *zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 (notářský řád)*. Proto každý odborník českého práva, který právo evropské sleduje jen okrajově, se může u vědomí naší přípravy na vstup České republiky do EU ptát, zda stávající úprava obstojí ve srovnání s požadavky, které komunitární právo klade na členské státy EU v případě, že poruší komunitární právo, anebo zda bude tato odpovědnost odlišná co do principů, podmínek i rozsahu náhrady škody.

Potíž při sblížení práva v této otázce může též způsobit okolnost, že odpovědnost členských států EU za škodu způsobenou porušením komunitárního práva je právní institut, nezakotvený v primárním právu – komunitárních zakládacích smlouvách. Odvolávat se na judikaturu, a to ještě nečeskou, bude pro českého soudce věc nezvyklá.

Z obou těchto důvodů vyplývá i struktura následujících řádků. V I. části se zaměřím na vlastní právní úpravu odpovědnosti členských států EU za škodu způsobenou porušením komunitárního práva a ve II. části provedu srovnání s platnou českou úpravou obdobných vztahů a pokusím nastínit odlišnosti mezi ní a úpravou evropskou.

I. PRÁVNÍ ZÁKLADY ODPOVĚDNOSTI ČLENSKÝCH STÁTŮ EU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU JEDNOTLIVCI PORUŠENÍM KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Primární komunitární právo, tj. komunitární smlouvy, otázku odpovědnosti členských států za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva neupravuje. Při absenci výslovných odpovědí v primárním právu ES tuto otázku zodpověděl Soudní dvůr ES (dále jen „Soud“). To je první zvláštnost komunitárního práva: enormní rozsah vlivu Soudu na vývoj komunitárního práva.

To by ale bylo téma na samostatnou přednášku.

Společným jmenovatelem následující judikatury Soudu jsou tyto zásady:

- (a) užitečnost, efektivita (francouzsky l'effet utile) komunitárního práva, tj. snaha vykládat právo tak, aby bylo dosaženo zamýšleného výsledku, a
- (b) důraz na ochranu práv jednotlivce.

Nepřekvapí proto, že výklad Soudu, sledující tyto zásady, je vskutku hodně extenzivní.

Argumentace Soudu je tato:

Komunitární právo je **samostatný právní řád** (6/64 Costa, 26/62 Van Gend en Loos).

1. Komunitární právo je součástí práva aplikovatelného na území členských států, a tudíž působí **přímé účinky nejen vůči členskému státu, ale i vůči jeho subjektům, jednotlivcům a orgánům členského státu jsou povinny takto udělená práva chránit**. To je první krok k dosažení tématu odpovědnosti, která je předmětem této úvahy¹.
2. Přímé účinky nastávají nejen tehdy, kdy je to výslovně stanoveno (např. nařízení podle čl. 249 SES nového číslování, dříve čl. 189 SES), ale i v jiných případech, jsou-li splněny následující podmínky: právní jasnost a nepodmíněnost (6/64 Costa): práva obsažená v normě jsou zřetelná, přesná a nejsou podmíněna vydáním dalšího prováděcího aktu (teorie bezprostřední použitelnosti a bezprostředního účinku). To je aktuální zejména v případě směrnice, což je legislativní harmonizační nástroj, který – narozdíl od bezprostředně použitelného nařízení – předpokládá, že její obsah bude implementován do vnitrostátního zákonodárství.
3. Celé komunitární právo bez ohledu na případnou implementaci do vnitrostátních předpisů působí tzv. **nepřímý účinek**, spočívající v povinnosti orgánů členských států vykládat své vlastní předpisy „ve světle komunitárního práva“.
4. Odpovědnost členského státu za porušení komunitárního práva má dvě formy podle druhu žalovaného: je porušující členský stát žalován jiným členským stá-

¹ Primární právo ES výslovně – ani po tolika letech existence a několika novelách – neřeší dvě otázky principiální otázky:

(a) **Konflikt norem**: jaké právo se má aplikovat, je-li na jeden vztah aplikovatelné jak právo členského státu, tak i právo komunitární? Primární komunitární právo nemá výslovné obecné kolizní ustanovení.

(b) **Účinky mezinárodní smlouvy na vnitrostátní vztahy signatářů**: EU se skládá jak ze států monistických, kdy mezinárodní smlouva závazná pro stát je zdrojem práva i pro subjekty vnitrostátního práva, tak ze států dualistických, jejichž vázanost mezinárodní smlouvou naopak neovlivňuje právní postavení vnitrostátních subjektů, pokud mezinárodní závazky nejsou inkorporovány přímo do znění vnitrostátních předpisů.

K otázce konfliktu národní a komunitární normy Soud vytvořil kolizní doktrínu o přednosti komunitárního práva před právem členských států, a to včetně jejich ústav. Tato doktrína byla postupně akceptována s jistými výhradami ve všech státech EU. Na největší odpor narazila ve Francii a SRN (srv. věci Solange I + II).

Nás však zajímá spíše odpověď na druhou otázku, **otázku účinků mezinárodní smlouvy na právní postavení subjektů vnitrostátního práva**. Nejprve uveďme, že Soud nemá na obecné úrovni právo diktovat členským státům, zda jejich poměr k mezinárodnímu právu má být monistický či dualistický. Pro okruh vztahů upravených komunitárním právem však Soud předepsal KOMUNITÁRNÍ MONISMUS: komunitární právo je součástí práva aplikovatelného v členských státech, a to především jejich orgány (srv. 26/62 Van Gend en Loos, 106/77 Simmenthal).

tem nebo Komisí, jde o žalobu podle čl. 226 a 227 SES (dříve čl. 169 a 170 SES); pro žaloby jednotlivců však v SES chybí právní základ. Je ale zřejmé, že tím, že bude sankcionován členský stát ze strany ESD, ještě nedojde k přiznání práv jednotlivci, která by měl bez dotyčného porušení ze strany členského státu.

5. Proto zejména pro případ, že hrozí, že jednotlivec bude zkrácen na svých právech zamýšlených komunitární normou (např. neprovedením směrnice), je komunitárnímu právu **inherentní povinnost členského státu nahradit škodu, způsobenou porušením komunitárního práva** (6+9/90 Francovich²).
6. Tato odpovědnost za škodu se nevztahuje jen na pochybení správních či soudních orgánů členského státu, které špatně aplikovaly komunitární právo v individuálním případě, ale i na **pochybení státního zákonodárce** (46+48/93 Brasserie du Pêcheur a Factortame III), který přijal nebo opomněl přijmout normu v rozporu s komunitárním právem.
7. Tato odpovědnost se uplatní jen při splnění určitých podmínek: **porušení komunitárního práva musí**
 - (i) **mít za cíl udělit práva jednotlivcům**: podmínka původně stejná jako u bezprostředního účinku; u bezprostředního účinku se však nyní opouští – srv.431/92 Komise v. SRN, SbSD 1995, I-2189; tím se mj. podstatně stírá rozdíl mezi bezprostřední použitelností a bezprostředním účinkem
 - (ii) **být zjevné a těžké**³: splnění této podmínky závisí na dvou okolnostech: zda členský stát má v daném případě širokou míru uvážení; a (s tím související) zda má členský stát implementovat nejistou komunitární normu. Pokud jsou tyto podmínky splněny, nelze jej činit odpovědným za čisté ekonomické ztráty, ale odpovědnost je třeba omezit jen na zjevná porušení komunitárního práva, ležící mimo onu míru uvážení (srv. též český koncept správního uvážení v § 245/2 občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb.⁴ – „o.s.ř.“).

² Ve věci Francovich šlo o porušení komunitárního práva Itálií tím, že Itálie neprovedla směrnici č. 80/987 (ÚL 1980 L 283, 23), která jí ukládala povinnost vytvořit institucionální systém, vůči němuž by se mohli obracet s nárokem na nevyplacenou mzdu pracovníci zbankrotovaných zaměstnavatelů. Tato povinnost zjevně nemůže mít bezprostřední účinek, ale potřeba napomoci zaměstnancům k jejich mzdám byla zjevná rovněž.

³ Jde o podmínku danou ekonomickými úvahami a nemožností státu předvídat přesné ekonomické důsledky přijímané úpravy a zároveň nesmí být od takové úpravy odstrašeny hrozbou sankcí za porušování práva: aby se tato odpovědnost uplatnila, je též třeba, aby škoda způsobená jednotlivci byla vyšší než společenské škody: uvažme opatření dotýkající se volného pohybu zboží, údajně určené k ochraně spotřebitele, jež zvýší závazný kvalitativní standard: výhoda spotřebitele není jednoznačná: zlepší se kvalita, ale omezí se výběr a zvýší se cena i možná dominantní postavení domácích nebo cizích výrobců: spotřebitel v penězích např. ztratí 10, domácí výrobci získají 100 a zahraniční výrobci – čisté ekonomicky vzato – ztratí 105. Budou-li zahraniční výrobci požadovat 105, společenská ztráta bude 15, ale přitom zahraniční výrobci požádali o 7x vyšší částku, než je společenská ztráta. Tato podmínka tudíž sama o sobě představuje pro stát riziko.

Srv. blíže R. Van den Bergh, H.-B. Schäfer: State Liability for Infringement of the E.C. Treaty: Economic Arguments in Support of a Rule of „Obvious Negligence“, ELR, 1998/23, 552.

⁴ Právní definici správního uvážení kupodivu nenacházíme ve správním řádu, ale v § 245/2 o.s.ř. (občanský soudní řád č. 99/1963 Sb.): „U rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákona povolené volné úvahy (správní uvážení), předkloumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem.“

K pojmu správního uvážení srv. blíže Hendrych D. a kol., Správní právo – obecná část, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 1998, marg. č. 113, 919 a 932.

(iii) být v příčinné souvislosti se vzniklou škodou.

8. Právo na náhradu škody je podle ESD nutným doplňkem bezprostředního účinku, jde o dvě právně nezávislé možnosti, jak se domoci práva. Ve věci Francovich nemělo ustanovení směrnice bezprostřední účinek, a proto bylo přiznání práva na náhradu škody zvláště důležité. Naproti tomu ve věci 46/93 Brasserie du Pecheur, kde poškození měli možnost dovolat se čl. 30 a 52 SES s bezprostředním účinkem, a tudíž možnost uplatnit tyto normy před národními soudci, se zdá důraz na povinnost nahradit škodu podle judikatury Francovich duplicitní, protože takové právo existuje ve všech členských státech. Znovu zdůrazňuji, že až sem dospěl Soud pouhým výkladem primárního práva, výkladem, který je omezen pouze svým předmětem, nikoliv již pramenem práva či inspirace.

II. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU STÁTNÍM ORGÁNEM V ČR

2.1 Historický exkurz⁵

Institut odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem není v českém právu novinkou. Tzv. první republika (Československo mezi dvěma světovými válkami) sice výslovnou úpravu této odpovědnosti otázek nikdy nepřijala, jakkoliv československá ústava z r. 1920 takovou úpravu předpokládala: § 92 stanovil, že zákon určuje případy, kdy stát ručí za škodu způsobenou nezákonným výkonem moci. Tento zákon však mezi světovými válkami nikdy nebyl přijat.

Následující Ústavy (1948, 1960) po komunistickém puči v únoru 1948 tuto otázku neřešily. Občanský zákoník z r. 1950 (č. 141/1950 Sb.) v § 346 převzal koncept Ústavy 1920: úpravu této odpovědnosti provedou zvláštní zákony. Tyto zákony se však omezily jen na několik speciálních případů, takže obecná úprava této odpovědnosti opět neexistovala. Z pojmu této odpovědnosti byly navíc judikaturou Nejvyššího soudu vyňaty škody způsobené neúřední činností hospodářskou a technickou.

§ 426 následného občanského zákoníku z r. 1964 (č. 40/1964 Sb.) přijal obdobnou úpravu odkazem na zvláštní zákony. V praxi to znamenalo omezení této odpovědnosti na případy neoprávněné vazby a trestu (§§ 371–374 trestního řádu a § 46/2 zákona č. 82/1968 Sb.)

Samotná existence první československé úpravy – zákona o odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem č. 58/1969 (který zároveň zrušil § 426 cit. občanského zákoníku) s účin-

⁵ Srv. blíže Hendrych D. a kol., Správní právo – obecná část, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 1998, s. 271 a násl.; Dušánek F., Odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem, PPvP 4/99, s. 9 a násl.

ností od 1. 7. 1969 byla jedním z posledních liberálních legislativních pokusů zachránit, co se v rámci Pražského jara 1969 zachránit dalo. Tento zákon nebyl překvapivě v rámci normalizace 70. let zrušen. Zákon však byl podle aplikován pouze minimálně. Jeho význam nespočívá pouze v tom, že šlo o první skutečnou úpravu této odpovědnosti, ale i to, že tímto zvláštním zákonem byla tato odpovědnost státu systémově vyňata z rámce občanskoprávních vztahů, kam pro svoji veřejnoprávní povahu nepatří.

2.2 *Současná úprava*

Základem úpravy je čl. 36 odst. 2–4 Listiny základních práv a svobod⁶:

(2) Kdo tvrdí, že byl ve svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak⁷. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

(3) Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.

(4) Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.

Tímto zákonem je

(a) zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, proveden nařízením vlády č. 116/1998 Sb.

(b) zákon č. 99/1963 Sb. – o.s.ř., zejména jeho

(i) § 2 – zásada jednotného procesu: „v občanském řízení soudy projednávají ... a zaměřují svou činnost k tomu, aby nedocházelo k porušování práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob ...“

(ii) a dále část pátá, hlava první – Obecná ustanovení o správním soudnictví.

Nová právní úprava zákona č. 82/1998 Sb. obsahuje jak hmotněprávní, tak procesněprávní ustanovení a představuje nepochybně kvalitativní zlepšení ve dvou směrech: (a) zpřesňuje stávající úpravu, (b) řeší otázky dosud neřešené: pasivní legitimize samostatných územních celků, aktivní legitimize opomenutého účastníka řízení, nesprávnost úředního postupu spočívající v nedodržení lhůt.

Při srovnání obou českých úprav napadne nutně každého jedna námitka: nebyla by byla bývala stačila pouhá novela? Tuto otázku necháme otevřenu, protože její řešení nemá již praktický význam a je pro tuto úvahu bezvýznamné.

Vývoj české úpravy se nejlépe ukáže na srovnání komunitární a české úpravy předcházející i současné.

(i) *Právní základ*

Právním základem české odpovědnosti je ústava a zákon: čl. 36 Listiny základních práv a svobod a zákon č. 82/1998 Sb., subsidiárně občanský zákoník.

⁶ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. ve znění úst. z. č. 162/1998 Sb.

⁷ Tj. § 248 o.s.ř. a Přílohy A.

Předcházející úprava se rovněž opírala o zákon – č. 58/1969 Sb., který však neměl přímou oporu v ústavě. Procesní úprava je obsažena v Části 5., Hlava 1. o.s.ř. (správní soudnictví).

Komunitární odpovědnost se však neopírá o zakládací smlouvy či předpisy přijaté k jejich provedení (primární a sekundární komunitární právo), ale výhradně o judikaturu Soudního dvora Evropských společností.

(ii) Pasivní legitimace: pojem státu a jeho orgánů

Současná česká úprava stanoví, že stát odpovídá za škodu, kterou způsobily:

- a) **státní orgány**; tento pojem není bližze českým právem definován, pouze z Ústavy zjišťujeme bližší vymezení tohoto pojmu: „Lid je zdrojem moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“ (čl. 2/1 Ústavy, srv. též např. čl. 17/5 Ústavy a čl. 36 Listiny základních práv a svobod). Proto „státním orgánem je subjekt (právnícká osoba), který svoji existenci vyvozuje z právní normy a který jedná jménem státu, zejména tím, že vydává prvotní obecně závazné právní předpisy, (orgány moci zákonodárné – Parlament České republiky) nebo tyto předpisy vykonává, provádí, naplňuje (orgány moci výkonné – prezident republiky, vláda, ministerstva, jiné správní úřady a státní zastupitelství) nebo právo nalézá (orgány moci soudní – Ústavní soud a soudy). Vedle těchto tradičně pojatých státních orgánů mohou na základě Ústavy nebo zákonů přijatých k provedení ústavy jednat jménem státu i další státní orgány – Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka.“⁸
- b) **úřední osoby**, tj. právnícké a fyzické osoby při svěřeném výkonu státní správy, např. lesní stráž⁹ nebo ředitel školy¹⁰;
- c) **notář** při sepisování veřejných listin¹¹ či jako soudní komisař¹²;
- d) **územní celky** v přenesené působnosti (územní samosprávné celky při výkonu delegované státní správy); to je zcela nový komponent pojmu stát proti předchozí úpravě.

Je evidentní, že jde o obecnější a pružnější vymezení pojmu stát, zejména oproti předcházející úpravě, která státem rozuměla

a) soud: civilní, trestní i vojenské (mimo rozhodnutí o vazbě nebo trestu), místní lidový soud,

ne však za rozhodnutí hospodářské arbitráže (§ 1/3)

b) správní orgán,

c) státní notář,

d) orgán státní organizace,

⁸ Pavlíček V, Hřebejk J., Knapp V., Kostečka J., Sovák Zd., Ústava a ústavní řád České republiky, Linde Praha 1995, 166.

⁹ Srv. § 39 zákona č. 289/1995 Sb. o lesích: toto ustanovení odkazuje na pojem lesní stráž, již se rozumí fyzická osoba zajišťující ochrannou službu v lesích při obecném užívání lesů občany. Lesní stráž ustanovuje na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu orgán státní správy lesů při splnění zákonem stanovených podmínek.

¹⁰ § 3 zákona č. 564/1990 Sb. o státní správě a samosprávě ve školství.

¹¹ § 2 a 62 zákona č. 358/1992 o notářích.

¹² § 38 o.s.ř.

e) orgán společenské organizace o rozhodnutí při plnění úkolů státního orgánu, které na tuto organizaci přešly (§ 1/1).

Shora vymezený český pojem státu je velmi široký. Rozdíl proti komunitární definici, obsažené v judikatuře ESD, je zjevný: absence státního zákonodárce – parlamentu. Definice ESD – jakkoliv je ještě vágnější – zahrnuje totiž jakýkoliv orgán státu, dokonce i ústavně nezávislý (např. parlament, soud atd. – 31/69 Komise v. Itálie), protože všechny státní orgány jsou povinny aplikovat komunitární právo (106/77 Simmenthal II), včetně samosprávných orgánů s delegovanou státní pravomocí.

(iii) Aktivní legitimace: žalobce

Aktivně legitimován k domáhání se náhrady škody není podle českého práva pouze poškozený účastník řízení (§ 7/1, dříve § 2), ale nově též opomenutý poškozený účastník řízení (§ 7/2).

Pro minulou českou úpravu byl aktivně legitimovanou osobou

a) poškozený účastník řízení, z něhož vzešlo nezákonné rozhodnutí (§ 2),
b) absolvent vazby, bylo-li trestní stíhání zastaveno nebo byl zproštěn obžaloby, výjimkou, že

(i) si vazbu způsobil sám např. útekem při vyšetřování,

(ii) z důvodu milosti, amnestie, neodpovědnosti za spáchaný trestný čin, (iii) šlo o vazbu při řízení o vydání do ciziny.

Komunitární právo nemá kompaktní vymezení aktivně legitimovaného. Doposud jím byla jakákoliv poškozená osoba, která splňovala výše uvedené podmínky ve vztahu k vzniklé škodě.

(iv) Odpovědnostní skutkové podstaty

Skutkové podstaty odpovědnosti podle českého práva, tj. příčina škody může být zásadně dvojitá: a) rozhodnutí vydaná v řízení občanskoprávním, správním a trestním (§ 5/a), b) nesprávný úřední postup (§ 5/b), včetně – nově – rozšíření definice o nevydání rozhodnutí včas. Základním problémem u nevydání rozhodnutí včas je absence závazných lhůt v českých procesních předpisech.

Obecné lhůty správní mají jen pořádkovou povahu podle § 49 správního řádu: „Lhůty jsou zásadně povahy pořádkové, což znamená, že jejich nedodržení nemá bezprostřední vliv na práva účastníků řízení.“¹³ To znamená, že přinejmenším ve správním řízení podle § 49 správního řádu není možno o žádném rozhodnutí říci, že rozhodnutí nebylo vydáno včas. To je typická situace, kdy právo může v podstatě znemožnit dosažení náhrady škody, situace, kterou komunitární právo reprobuje, jak bude ukázáno níže.

Soudy podle o.s.ř. ani trestního řádu nejsou vázány vůbec žádnými lhůtami.

Totéž platí i o zákonodárci. Uvažujeme-li o budoucí odpovědnosti státu za špatnou činnost parlamentu, je třeba ve světle vydání včas právního aktu zvážit i ana-

¹³ Matrasová a j. Správní řád, komentář, 5. vydání, Linde Praha 1998, 82.

logii se zmocňovacími ustanoveními k vydání prováděcího předpisu, která nebyla po dlouhou dobu využita ke škodě jednotlivce.¹⁴

Předchozí právní úprava rozdělovala obdobně odpovědnostní skutkové podstaty na nezákonné rozhodnutí (§ 1/1) a nesprávný úřední postup (§ 18/1).

Komunitární právo – judikatura Evropského soudního dvora – toto rozdělení příčin škody výslovně nestanovuje. Počítá s tím, že základem odpovědnosti může být nejen jednání i opomenutí moci výkonné a správní, ale i legislativní: od samého počátku (věc 6+9/90 Francovich) obsahuje další skutkovou podstatu, našemu právu neznámou, totož odpovědnost zákonodárce aktivního (srv. věc 392/93 British Telecom, např. špatné provedení směrnice) i pasivního (srv. věc 6,9/90 Francovich, např. neprovedení směrnice). České právo sice legislativní odpovědnost státu výslovně nevyklučuje, ale ani s ní nepočítá. Odpovědnost českého zákonodárce by teoreticky bylo možno zahrnout pod čl. 36/3 Listiny základních práv a svobod (odpovědnost „... jiného státního orgánu...“, jímž parlament je – viz výše) i § 2 o.s.ř., ale čl. 36/2 Listiny základních práv a svobod ani Část 5 hlava 1 o.s.ř. s touto možností zjevně nepočítají.

(v) Rozsah náhrady

Otázka rozsahu náhrady škody není v platné české úpravě výslovně řešena a nebyla řešena ani v úpravách předcházejících. Jakkoliv se jedná o vztah veřejnoprávní, mám za to, že absenci odpovědi na tuto otázku je možno řešit s jistou dávkou odvahy odkazem na obecná zásady o náhradě škody, podle nichž „každý odpovídá za škodu, kterou porušil porušením právní povinnosti“ (§ 420 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1961 Sb. – „OZ“) a „hradí se skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk)“ (§ 442 odst. 1 OZ).

Komunitární právo stanoví, že nahrazena musí být celá škoda hmotná i nehmotná, skutečná i ušlý zisk (152/84 Marshall).

(vi) Objektivita odpovědnosti

Podle současné české úpravy se odpovědnosti nelze zprostit (§ 2), je tedy objektivní. Předcházející úprava byla rovněž postavena na principu objektivitě (§ 1/2, 5, 6, 18/2).

Komunitární odpovědnost státu je rovněž objektivní, s výjimkou případů, kdy státní orgán má velký prostor pro uvážení a např. směrnice, jež má být provedena, je nejasná (46/93 Brasserie du Pecheur, 48/93 Factortame).

(vii) Podmínka předchozího zrušení pravomocného rozhodnutí příslušným orgánem pro nezákonnost

Základní podmínkou české odpovědnosti státu je předchozí zrušení napadeného rozhodnutí příslušným orgánem pro nezákonnost. Soud rozhodující o náhradě

¹⁴ Srv. § 48 autorského zákona č. 35/1965 Sb. zmocnil vládu k založení práv zahraničních výrobců zvukových záznamů na území ČR. Vláda tohoto oprávnění nikdy nevyužila, ačkoliv tím ČR porušuje řadu svých mezinárodně právních závazků, neboť v důsledku toho nejsou práva těchto výrobců k jejich záznamům u nás chráněna.

škody je totiž vázán orgánu o zákonnosti rozhodnutí (§ 8/1). Předcházející úprava stanovila stejný princip v § 4/1.

Zákon sám nedefinuje pojem „nezákonné rozhodnutí“. Ve valné většině případů však půjde o zrušení správních rozhodnutí podle § 247 a násl. o.s.ř. Podmínkou zrušení takových rozhodnutí je (a) jejich nabytí právní moci po vyčerpání všech opravných prostředků a (b) nesprávnost právních či skutkových zjištění.

Výjimkou z tohoto principu jsou nároky z rozhodnutí vykonatelných bez ohledu na jeho právní moc, které lze uplatnit, bylo-li toto rozhodnutí zrušeno nebo změněno na základě opravného prostředku. Zvláštní výjimky z této podmínky dále mají trestněprávní povahu a jsou obsaženy v § 12/2: právo na náhradu škody nevznikne, pokud

- a) v řízení nebylo možno dále pokračovat z důvodů uvedených ve zvláštním předpisu, jmenovitě v § 163a trestního řádu č. 141/1961 Sb., tj. případy trestných činů, ohledně nichž je možno stíhání zahájit a v něm pokračovat pouze se souhlasem poškozeného;
- b) trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno a nastaly účinky zastavení trestního stíhání (§§ 307–08 trestního řádu);
- c) výrok o zastavení trestního stíhání byl součástí rozhodnutí o narovnání (§§ 309–314 trestního řádu);
- d) trestní stíhání bylo zastaveno z důvodů uvedených ve zvláštním předpisu, jmenovitě v § 172/2 trestního řádu (zanedbatelnost uloženého nebo hrozícího trestu anebo postačující rozhodnutí o stejném skutku jiným orgánem).

Pravomocné rozhodnutí správního orgánu může z vlastního nebo jiného podnětu přezkoumat správní orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Pravomocné rozhodnutí ústředního orgánu státní správy může přezkoumat jeho vedoucí na základě návrhu jím ustanovené zvláštní komise (§ 65 a 61/2 správního řádu). Přezkoumávající správní orgán napadené rozhodnutí zruší nebo změní, bylo-li vydáno v rozporu se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením (§ 65/2 správního řádu). Do tohoto seznamu bude snad v budoucnu implicitně patřit i evropské právo.

Do skupiny rozhodnutí, která mohou být jako pravomocná zrušena, je nutno zahrnout dva zvláštní případy: zrušení dovolacím soudem a Ústavním soudem.

Úprava případů, kdy dovolací soud napadené pravomocné rozhodnutí zruší, je obsažena v § 243b o.s.ř. O dovoláních proti rozhodnutím krajských soudů jako odvolacích soudů a o dovolání proti rozhodnutím vrchních soudů jako soudů odvolacích rozhoduje Nejvyšší soud ČR (§ 10a o.s.ř.). Dovolací soud dovolání zamítne rozsudkem, dojde-li k závěru, že rozhodnutí odvolacího soudu je správné. Dojde-li k opačnému závěru, napadená rozhodnutí rozsudkem zruší. Rozhodování dovolacího soudu ve věci samé je založeno na kasačním principu. Proto pravomocná rozhodnutí odvolacích soudů mohou být jen zrušena, nikoliv měněna.

Kasační pravomoc Ústavního soudu zahrnuje zejména případy zrušení zákonů a jiných právních předpisů pro rozpor s ústavou podle čl. 11 zákona o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb.

Jde každopádně o podmínku, která – vzhledem ke stavu české justice – může přinejmenším náhradu škody časově značně oddálit, ne-li znemožnit: který český soudce bude mít chuť odsoudit vlastní stát, který ho platí? Tím by ovšem mohlo dojít k tomu, že by se žalobce mohl úspěšně dovolat komunitární normy, která příkazuje odhlédnout při aplikaci národního práva od ustanovení, která fakticky znemožňují dosažení náhrady škody.

(viii) Podmínka předchozího využití opravných prostředků

V předcházejícím bodě již bylo naznačeno, že podmínka předchozího využití opravných prostředků je vlastní jak samotnému zákonu 82/1998, včetně opravných prostředků podle zvláštního předpisu (§ 8/2 – viz hlava III části páté o.s.ř.) a že tato podmínka je obsažena i v navazujících předpisech (§ 247/2 o.s.ř.). Nesplnění této podmínky lze prominout z důvodu hodného zvláštního zřetele.

Komunitární právo v této otázce mlčí a odkazuje na národní právo, jehož aplikaci opět podmiňuje tím, že příslušné ustanovení národního práva nečiní obdržení náhrady škody de facto nedostupným.

(ix) Podmínka dostatečné závažnosti porušení práva státním orgánem

Tato podmínka byla českému právu vždy neznáma.

Naproti tomu komunitární právo ji obsahuje. Dostatečná závažnost je pravděpodobná, čím menší má státní orgán míru uvážen a čím konkrétnější je komunitární norma. Závažným porušením je vždy (a) neprovedení směrnice, (b) další porušení po vynesení rozsudku ESD o porušení členským státem, (c) porušení proti ustálené judikatuře.

(x) Podmínka předběžného projednání s ústředním orgánem

Předchozí projednání odpovědnostního nároku s ústředním orgánem bylo podmínkou uplatnění této odpovědnosti nejen v minulosti (§ 9–11) ale i podle stávající úpravy (§ 6), nyní je však projednávání nároku omezeno lhůtou 6 měsíců (§ 15), jejímž marným uplynutím vzniká možnost podat žalobu. Tato lhůta je významná pro počítání promlčecí lhůty, protože, jak níže uvedeno, běh promlčecí lhůty počíná momentem, kdy se poškozený dozvěděl o škodě, resp. od doručení zrušujícího rozhodnutí (§ 22/1). De facto tím je subjektivní promlčecí lhůta zkrácena.

Komunitární právo v této otázce mlčí a odkazuje na národní právo, jehož aplikaci opět podmiňuje tím, že příslušné ustanovení národního práva nesmí činit obdržení náhrady škody de facto nedostupným.

(xi) Promlčení

K promlčení nároku na náhradu škody dojde po marném uplynutí subjektivní lhůty 3 let od momentu, kdy se poškozený dozvěděl o škodě, resp. od doručení zrušujícího rozhodnutí (§ 32), resp. objektivní lhůty 10 let od doručení nezákonného rozhodnutí, vyjma škody na zdraví (§ 33) Minulá úprava promlčení byla postavena na stejných zásadách (srv. §§ 22/2, 22/1).

Podle komunitárního práva musí promlčecí lhůta být přiměřená okolnostem, např. v konkrétním případě i jeden rok stačí (261/95 Palmisani).

(xii) Vztah k soudnímu přezkumu před Evropským soudem pro lidská práva

Rízení před národními soudy v otázkách odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivcům státem při výkonu veřejné moci však našťastí není konečné, nakolik se dotýká práv obsažených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. ČR i členské státy EU jsou signatáři této úmluvy. V konkrétním případě by bylo nutno zjistit, zda příslušný členský stát je signatářem příslušného Protokolu, který zakládá příslušnost Soud pro lidská práva.

III. ZÁVĚR: ZHODNOCENÍ

Z předchozího srovnání obou systémů vyplývají přinejmenším následující závěry:

Zásadní problém vidím pouze jeden: předmět odpovědnosti podle současné české úpravy přes odkaz na „veřejnou moc“ již v názvu zákona je proti komunitární úpravě omezenější: neobsahuje odpovědnost (aktivního i pasivního) legislativce. V současné právní úpravě neexistuje prostor, jak tento nedostatek bez zásadní úpravy odstranit.

Hmotněprávní základ odpovědnosti legislativce je nedostatečný: první a zároveň poslední záchytný bod je zmíněný čl. 36 Listiny základních práv a svobod, který však je bez prováděcích zákonů sám o sobě nepoužitelný. Nestanoví-li prováděcí zákony, že stát odpovídá i za pochybení zákonodárce, nezhojí tento nedostatek dokonce ani Ústavní soud, neboť pracuje na principu kasačním, nikoliv apelačním¹⁵. Hmotněprávní základ zkoumané odpovědnosti zákonodárce bude tedy třeba doplnit.

Procesněprávní úprava je na tom ještě hůře. Dané spory jsou spory veřejnoprávní ve smyslu § 7/2 o.s.ř.¹⁶, které spadají do působnosti soudů jen stanoví-li tak zákon. Ten o odpovědnosti českého zákonodárce nestanoví nic. Správní soudnictví podle § 244 a násl. o.s.ř. se pojmově neuplatní. Soudní přezkum je tedy i z procesního hlediska vyloučen.

Kdyby Česká republika byla členským státem a kdyby i existoval hmotněprávní základ odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci zákonodárcem (výše jsme ukázali, že čl. 36 Listiny sám o sobě nestačí), uplatnila by se komunitárněprávní zásada, že národní procesní předpisy nesmějí znemožnit získání náhrady škody (srv. věci 199/82 San Giorgio, 6+9/90 Francovich). Zde se ale na základě do-

¹⁵ Srv. § 11 zákona o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb.

¹⁶ § 7 o.s.ř.: „(1) V občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných, družstevních, jakož i z obchodních vztahů (včetně vztahů podnikatelských a hospodářských), pokud podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.“

(2) Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon.“

savadních zkušeností se zalíbením českých soudů ve formalistickém přístupu ke sporům nabízí otázka: lze si představit, že by český soudce, který se zatím potýká s českým právem, přijal za svou takovou vágní procesní zásadu, v jejíž prospěch by neaplikoval české procesní právo, které zná už několik desetiletí? Ti, kdo znají české soudy z praxe, znají i odpověď na tuto otázku.