

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Daniel Burda

**Odpovědnost veřejné moci za škodu – otázka pro
civilní, nebo správní soudy?**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 21. 4. 2019

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 195 222 znaků včetně mezer.

V Praze dne 21. 4. 2019

.....

Daniel Burda, diplomant

Poděkování

Předně bych rád poděkoval vedoucí své diplomové práce paní doc. JUDr. Lence Pítrové, CSc. za cenné připomínky, ochotu a nadhled.

Dále bych rád poděkoval své kamarádce Monice Liškové za obětavou pomoc a důležitou zpětnou vazbu k mé práci a rovněž svému kamarádovi Samiru Leparovi za pohostinnost v belgickém Gentu, kde jsem tak mohl studovat v tamní univerzitní knihovně.

V neposlední řadě bych rád poděkoval své rodině a zejména svým rodičům za všestrannou podporu, které se mi z jejich strany během studií dostávalo.

Obsah

Úvod	6
1. Teoretické vymezení problematiky	11
1. 1. Dvě koncepce – soukromoprávní a veřejnoprávní.....	11
1. 2. Dva aspekty – hmotněprávní a procesněprávní	14
2. Česká perspektiva	17
2. 1. Hmotněprávní aspekty.....	17
2. 1. 1. Zakotvení v právních předpisech.....	17
2. 1. 2. Vzájemné postavení subjektů odpovědnostního vztahu	20
2. 2. Procesněprávní aspekty	25
2. 2. 1. Předběžné projednání.....	25
2. 2. 2. Soudní projednání	31
3. Francouzská perspektiva	34
3. 1. Východiska pro veřejnoprávní koncepci	34
3. 2. Procesněprávní aspekty	36
4. Belgická perspektiva.....	40
4. 1. Vývoj správního soudnictví.....	40
4. 2. Doktrinální východiska konstrukce správního soudnictví	43
4. 2. 1. Dualita subjektivních práv – občanská a politická	44
4. 2. 2. Spory subjektivní a spory objektivní	46
4. 3. Tradiční pohled na problematiku náhrady škody způsobené veřejnou mocí	48
4. 3. 1. Etablování právního institutu	48
4. 3. 2. Procesní dvojkolejnost: zrušení správního aktu a náhrada škody jím způsobené	50
4. 4. Reforma v oblasti náhrady škody způsobené veřejnou mocí z r. 2014.....	51
4. 4. 1. Cesta k reformě.....	51
4. 4. 2. Podoba reformy	53
4. 4. 3. Argumentace zastánců a odpůrců reformy	62
5. Jaká reforma v ČR?	66
5. 1. Francouzský model?.....	66
5. 2. Pragmatické změny – adhezní řízení a belgická inspirace	69
5. 2. 1. Adhezní řízení jako v trestním právu?	70
5. 2. 2. Belgická inspirace?	72
5. 3. 3. Námitky vůči změnám	75
Závěr	78
Seznam použitých zdrojů.....	79
Seznam použitých zkratk	85

Abstrakt.....	86
Summary.....	88

Úvod

Odpovědnost za škodu lze obecně chápat jako jeden z vůbec nejvýznamnějších institutů práva. Jako institut, který je odrazem přirozeného chápání spravedlnosti, neboť ukládá tomu, kdo někoho poškodil, aby svůj zásah odčinil, čímž vnáší rovnováhu do mezilidských vztahů. Jiří Havelka, za první republiky docent správní vědy a čs. správního práva na Univerzitě Karlově, později rada Nejvyššího správního soudu, spolupracovník Emila Háchy a následně ministr několika vlád po Mnichovu 1938,¹ v této souvislosti píše, že „náhrada za zaviněnou škodu je imanentním principem každého právního řádu ve státech určitého kulturního stupně“.² Není tedy divu, že odpovědnost za škodu (resp. právo na náhradu škody) je pevnou součástí právních řádů, resp. občanského práva, již od raných dob vývoje práva.³ To ale hovoříme pouze o vztazích mezi jednotlivci, resp. mezi soukromými osobami. S odpovědností státu to ale bylo složitější. Stát totiž může mít v právních vztazích dvě různá postavení. Buď vystupuje de facto jako soukromá osoba, tedy vstupuje do běžných občanskoprávních vztahů, např. je stranou kupní smlouvy, anebo vystupuje jako nositel veřejné moci (čili jako vrchnost). V prvním případě není dlouhodobě pochyb o tom, že je stát v tomto typu právních vztahů odpovědný stejně jako jakýkoliv jiný subjekt, tedy podle obecných pravidel stanovených občanským právem.⁴ V druhém případě, tedy ve vztazích, ve kterých má stát vrchnostenské postavení, ale jeho odpovědnost po dlouhou dobu připouštěna nebyla. Jak píše prof. Matějka ve svém komparativním spise z r. 1923, tak „[p]o dlouhou dobu vývojovou uznáván byl v teorii i v praxi princip úplné, neb alespoň téměř úplné neodpovědnosti veřejné moci“.⁵

Když se rodil moderní stát, tedy z policejního státu se postupně stával stát právní, stát, „který ve všech projevech své činnosti podrobuje se vládě zákona: akty jeho orgánů jsou co do své zákonnosti kontrolovány; neplatí již jako výjimka, nýbrž jako pravidlo, že spory mezi státem a jednotlivci jsou rozhodovány soudy,“⁶ hledala se odpověď na otázku, zdali by měl být stát⁷ za

¹ Medailon Jiřího Havelky dostupný na: <http://www.prostor-ad.cz/pruvodce/okolobrd/hostomic/havelka.htm> [cit. 10. 4. 2019].

² HAVELKA, J.: Veřejnoprávní nárok na vyrovnání za utrpěné újmy. *Právní obzor*. 1936, **19**(20), str. 563.

³ Např. náhrada škody v římském právu, KINCL, J., SKŘEJPEK, M., URFUS, V.: *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 223-6.

⁴ K tomu např. FIEDLER, K.: Ručení státu, jiných veřejných korporací, jakož jejich orgánů (zástupců, veřejných úředníků, zřízenců) za škody způsobené těmito u výkonu úřadu nebo služby. *Právník*. 1928, **61**(1), str. 2.

⁵ MATĚJKA, J.: *Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci (podle práva československého, francouzského a německého)*. Praha: vlastní náklad, 1923, str. 4.

⁶ MATĚJKA, J., op. cit. sub 5, str. 11.

vykročení z tohoto zákonného rámce odpovědný. V této debatě se objevovaly dvě protichůdné tendence. Ta první zdůrazňovala, že právě proto, že je jednatel ve veřejnoprávních vztazích vůči státu v podřízeném postavení, je mu vlastně vydán na milost a nemilost, měl by být právem chráněn více než v soukromoprávních vztazích; odpovědnost státu za škodu způsobenou vrchnostenskou činností by tedy měla být posuzována přísněji. Druhá tendence je opačná. Upozorňuje na to, že pokud by měl stát vždy odpovídat za každou škodu, kterou při výkonu moci způsobí, potom by mohla být jeho činnost paralyzována, neboť by vždy hrozilo, že se někdo bude domáhat odškodnění. To by mohlo mít závažné negativní důsledky na státní rozpočet. Hrozilo by tak, že stát bude ze strachu rezignovat na výkon funkcí, ke kterým je povolán, totiž být suverénem, vykonávat veřejnou správu.

Jedná se přitom o spor, který je stále živý, stále je třeba hledat rovnováhu mezi akceschopností státu a ochranou subjektivních práv. Tak např. autoři nového komentáře k OdpŠk, Ištváněk, Simon a Korbel, polemizují s názorem opakovaně vyjádřeným v judikatuře Ústavního soudu, totiž že *„jedním ze stěžejních principů právního státu, k němuž ČR zavazuje čl. 1 odst. 1 Ústavy, je budování důvěry občanů v právo a instituce státu, resp. veřejné moci. Tam kde jednatel jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně garantováno právo na náhradu škody, pokud se ukáže, že presumpce správnosti či zákonnosti byla klamná.“*⁸ Podle nich naopak *„[t]akto přísně nastavená odpovědnost státu (případně územních celků) by však vedla k extrémním nárokům na státní rozpočet, neboť s ohledem na rozsah činností státu při výkonu státní moci je zřejmé, že existuje vysoká pravděpodobnost pochybení a tím i poškození osob, vůči nimž výkon státní moci směřuje. V konečném důsledku by mohlo dojít k situaci, kdy bude výkon státní moci ochromen obavou z toho, že by jim mohla být způsobena újma.“*⁹

Lze ale shrnout, že dnes panuje shoda na tom, že stát má být za výkon veřejné moci odpovědný. Shoda ovšem nepanuje na tom, jakou povahu má odpovědnostní vztah, který mezi státem a jednatelcem vzniká. A návazně potom, jaké soudy mají mít v této věci pravomoc.¹⁰

⁷ Pokud zde hovořím o státu, jedná se o jisté zjednodušení, neboť uvedené se netýká pouze státu, ale i jiných veřejnoprávních korporací, zejména samosprávných územních celků. V dalším textu budu z důvodů formulační úspornosti někdy hovořit pouze o „státu“.

⁸ Viz náleží ÚS ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 529/09.

⁹ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F.: *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 3.

¹⁰ Nutno doplnit, že tyto otázky budí kontroverze jen na kontinentě, kde je právo tradičně pojímáno v dualitě soukromé x veřejné a soudnictví potom v dualitě civilní (či obecné) soudy a správní soudy.

Právě posledně jmenovaná otázka bude hlavním tématem mé diplomové práce. Můj zájem o ní přitom není jen teoretický. Čerpám ho zejména ze silného dojmu, který mi zprostředkovalo studium správního práva na pražské právnické fakultě, totiž že současný český systém vymáhání náhrady škody způsobené veřejnou mocí je alespoň v ohledu k některým škodám značně neefektivní a zdlouhavý, přičemž by nemusel být.

Předně je třeba říci, že institut odpovědnosti veřejné moci za škodu se týká různých činností státu. Zahrnuje v sobě jednak odpovědnost za správní činnost (tedy činnost správních orgánů), ale rovněž za činnost soudní nebo činnost v oblasti trestního práva (vedení trestního stíhání, vazba, tresty). Ve Francii se v tomto kontextu hovoří o *responsabilité de la puissance publique*, tedy o odpovědnosti za výkon veřejné moci (čili odpovědnosti veřejné moci za škodu). Vedle toho se ale hovoří ještě o *responsabilité administrative*, tedy odpovědnosti za výkon veřejné správy, což je pojem užší, jenž se týká pouze odpovědnosti za správní činnost.¹¹ Podle platného práva v ČR se tyto dvě kategorie neodlišují, ale přesto je vhodné mít je na zřeteli. Můj zájem směřuje především právě k odpovědnosti za správní činnost státu.

Právě reflexe systému vymáhání náhrady škody za správní činnost státu mě k danému tématu přivedla. V českém systému totiž, tak jak je nyní nastaven, platí, že správní soudy rozhodují prostřednictvím základní triády správních žalob (proti rozhodnutí, proti nečinnosti a na ochranu před nezákonným zásahem)¹² o tom, jestli veřejná správa ne/porušila žalobcova veřejná subjektivní práva.¹³ V případě, že shledají, že veřejná správa jednala nezákonně a porušila žalobcova veřejná subjektivní práva, potom ale již nemají pravomoc rozhodnout současně i o náhradě škody způsobené konstatovanou nezákonností.¹⁴ Poškozený je tak nucen zahájit další soudní řízení, tentokrát před civilním soudem, a náhrady škody se domáhat až v něm.

Tato procesní ekvilibristika přitom stále ještě nepředstavuje vyčerpávající výčet všech pomyslných „klacků“ házených poškozenému pod nohy v cestě za odškodněním. Český OdpŠk totiž předpokládá, že ještě před tím, než bude poškozený moci vznést žalobu na náhradu škody, musí svůj nárok předběžně uplatnit u ústředního správního úřadu. Ten má na posouzení takového

¹¹ Viz BELRHALI, H.: *Responsabilité administrative*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2017, str. 19.

¹² Viz § 65 a násl., § 79 a násl. a § 82 a násl. s. ř. s.

¹³ Viz § 2 s. ř. s.

¹⁴ Mají pouze pravomoc zrušit nezákonné rozhodnutí (§ 76 s. ř. s.), uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve stanovené lhůtě (§ 81 s. ř. s.) nebo určit, že byl provedený zásah nezákonný a zejména zakázat správnímu orgánu v něm pokračovat a případně nařídit obnovení původní stavu (§ 87 s. ř. s.). Taková rozhodnutí lze pokládat – jak bude rozvedeno dále – za jakousi naturální restituci (viz část věnovaná Belgii), která ale v mnohých případech nebude dostatečnou.

nároku celých 6 měsíců,¹⁵ což je jen pro srovnání lhůta šestinásobně delší než je základní lhůta pro vydání správního rozhodnutí podle SprŘ.¹⁶

Voilà, jak „uživatelsky nepřívětivý“ je náš systém soudní ochrany jednotlivce proti veřejné moci. Plného odstranění nežádoucích následků nezákonného rozhodnutí se tak poškozený často domůže až po dlouhých letech soudních sporů a vyjednávání s úřady. Přitom právě rychlost, s jakou je subjektivním právům jednotlivců poskytována ochrana, lze považovat za indikátor toho, jak moc je který stát státem právním, tedy státem, kde jsou práva skutečně garantována, a nikoliv jen deklarovaná ve svazcích sbírky zákonů. V odborném diskurzu přitom po mém soudu není výše nastíněný problém v dostatečné míře tematizován. Pověštinou se objevují jen kratší úvahy *de lege ferenda*, soustavnější tlak na změnu ale chybí.¹⁷

Ve své diplomové práci si proto kladu za cíl důkladněji prozkoumat otázku, které soudy by měly rozhodovat o náhradě škody způsobené veřejnou mocí. V této souvislosti se budu zabývat rovněž otázkou, jakou povahu vůbec má příslušný nárok na náhradu škody, jestli soukromoprávní nebo veřejnoprávní, a na základě čeho je vlastně možné na jednu či na druhou variantu usuzovat. Má základní teze přitom zní, že současný stav je z výše načrtnutých důvodů neuspokojivý a je na místě ho změnit. Výstupem této práce by potom mělo být načrtnutí některých možností, které se ke zlepšení současného stavu nabízejí.

Má práce přitom bude mít významnou komparativní část. Pro komparaci jsem si vybral dvě země. Jednak se budu zabývat Francií, zemí ve které je odpovědnost veřejné moci za škodu pojmána veřejnoprávně tedy přesně opačně, než je tomu v ČR). Ve Francii tak o této náhradě škody rozhodují správní soudy. Druhou zemí, kterou se budu komparativně zabývat, je Belgie. To přitom původně nebylo mým záměrem. Náhodný článek objevený při jedné z úvodních rešerší,¹⁸ který pojednával o reformě z r. 2014, která zavedla do tamního soudního řízení

¹⁵ Viz §§ 14 a 15 OdpŠk.

¹⁶ Viz § 71 odst. 3 SprŘ.

¹⁷ K výjimkám např. PÍTROVÁ, L.: Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné správy. *Právní rozhledy*. [online] Praha: 2017, 25(22) [cit. 23. 3. 2019], právě Pítrová v tomto kontextu upozorňuje na Doporučení Rady Evropy – Recommendation [Rec(2004)20] on judicial review of administrative act, které vztahuje efektivní náhradu škody k atributům právního státu; dále: PÍTROVÁ, L., SLÁDEČEK, V.: Náhrada veřejnoprávní škody. In: DVOŘÁK, J., MACKOVÁ, A. (eds.): *Pocita Aleně Winterové k 80. narozeninám*. Praha: Všehrad, 2018, str. 305 - 319; SVOBODA, T.: Odpovědnost za škodu jako prostředek ochrany subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol.: *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017. str. 206 - 216.

¹⁸ SOHIER, J.: *L'action en responsabilité contre des pouvoirs publics: à porter devant les juridictions judiciaires ou, depuis 2014, devant le Conseil d'État* [online]. Dostupné

správného jakési adhezní řízení pro přiznávání nároků na náhradu škody vůči státu, ale mou pozornost přilákala. Nakonec se právě Belgie ukázala jako mnohem zajímavější předmět zkoumání, a to i vzhledem k tomu, že o zmíněné reformě prozatím u nás prozatím nebylo pojednáno.

Na místě je ještě doplnit, že jedním z důvodů, proč jsem pro komparaci zvolil Francii a následně také Belgii, vychází z mého širšího zájmu o francouzské prostředí. Ve Francii jsem v nedávné době strávil rok na studijním pobytu ERASMUS+. Tyto země jsou mi tak blízké i jazykově, informace mohu díky tomu čerpat z původních pramenů. V případě Belgie jsem přitom vycházel pouze z francouzsky psaných pramenů, neboť vlámsťtinu neovládám. Za účelem sběru pramenů pro svou diplomovou práci jsem potom podnikl studijní cestu do Belgie, kde jsem studoval literaturu v univerzitní knihovně v Gentu a Bruselu, a rovněž do Francie, kde jsem literaturu studoval v univerzitní knihovně v Toulouse. Všechny zahraniční citace uvádím ve vlastní překladu.

na: http://editions-larcier.larciergroup.com/resource/extra/9782804471811/Extr_RGAR_01_2015.pdf [cit. 30. 3. 2019].

1. Teoretické vymezení problematiky

1. 1. Dvě koncepce – soukromoprávní a veřejnoprávní

Odpovědnost veřejné moci za škodu je specifický právní institut. Odpovědnostní vztah zde totiž nevzniká tak jako v jiných případech, tedy jako důsledek narušení rovnováhy ve vztahu mezi jednotlivci, mezi osobami, které jsou ve formálně rovném postavení, řekněme tedy v soukromoprávních (horizontálních) vztazích, jež se řídí normami soukromého práva. Naopak, tento odpovědnostní vztah vzniká v důsledku porušení norem práva veřejného, tedy v důsledku narušení veřejnoprávního vertikálního poměru, ve kterém jeden subjekt (stát, obec či jiná veřejnoprávní korporace) vykonává veřejnou moc, čili rozhoduje o právech a povinnostech osob, a druhý subjekt (jednotlivec) je této moci podroben. Jinými slovy stát je zde v pozici vrchnostenské nadřízenosti, zatímco jednotlivec je v pozici podřízené.

Toto je základní východisko, o které není pře. Co se ale liší, je to, jak různí právníci, různé právní školy, různé právní řády pojmají právě tento nově vzniklý odpovědnostní vztah, jestli ho chápou jako vztah soukromoprávní, nebo veřejnoprávní.

Stoupenci soukromoprávní koncepce obvykle zastávají následující pozici: Ačkoliv odpovědnostní vztah vzniká jako „vedlejší produkt“ veřejnoprávního poměru,¹⁹ tak sám má zcela samostatnou povahu a existenci, nelze ho považovat za součást poměru, v jehož důsledku vznikl. To především proto, že v tomto právním vztahu již stát (či jiný nositel veřejné moci) není ve vrchnostenské pozici, ale naopak má stejné postavení jako poškozený subjekt. Stát v tomto odpovědnostním vztahu totiž nemá pravomoc rozhodovat o právech (a povinnostech) osob, naopak je s těmito osobami v rovném postavení.²⁰

Zastánci této koncepce často vycházejí z toho, že institut odpovědnosti za škodu je klasickým soukromoprávním institutem upraveným v občanském zákoníku, přičemž institut odpovědnosti veřejné moci za škodu je jeho pouhou modifikací, řekněme speciální úpravou.

Stoupenci veřejnoprávní koncepce nahlízejí na celou záležitost opačně; jejich pozice je obvykle následující: Odpovědnostní vztah je jakýmsi „prodloužením“ či dalším komponentem

¹⁹ Zdá se mi v této souvislosti přiléhavější hovořit o právním poměru nežli o právním vztahu, který přeci jen značí určité konkrétní sepjetí.

²⁰ V tomto smyslu VOJTEK, P., BIČÁK, V.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 223.

toho poměru, v jehož důsledku vznikl.²¹ Jestliže tedy odpovědností vztah vzniká v důsledku veřejnoprávního poměru subjektů, tak má nutně také veřejnoprávní povahu. Tento odpovědnostní vztah nemůže mít svůj základ v předpisech soukromého práva (zejména v občanském zákoníku), neboť ty upravují vztahy mezi jednotlivci, vztahy, které mají svůj základ v soukromých poměrech.²²

Po mém soudu je možné hájit obě dvě tyto koncepce, žádná z nich není sama o sobě nesprávná.²³ Myslím, že ten, kdo měl někdy – byť třeba jen v rámci studia – možnost srovnávat vícero právních řádů, musel být v první chvíli překvapen a snad i okouzlen tím, že některé právní koncepty, které se z domácího pohledu zdají být jediné správné a možné, jsou ve skutečnosti jen jednou z variant. Právní koncepty vlastní tomu či druhému právnímu řádu jsou mnohem více dílem tradice a doktríny, která v určité době převládala, než nějaké objektivní danosti. Odhaluje se tak, že právo není nějaká čistá věda jediných správných řešení, ale společenský konstrukt.

V praxi se potom rozdílnosti těchto koncepcí sice jistě projeví (jak bude ukázáno dále), ale neznamená to, že by mezi jedním a druhým řešením zela v praxi propast. Naopak se ukazuje, že v praxi (či v legislativním nastavení) se tyto dvě koncepce přibližují a rozdíly mezi nimi se do jisté míry stírají.

V České republice lze říci, že převládá soukromoprávní pojetí. Kloní se k němu většina doktríny²⁴ a současně z něj vychází i současná právní úprava (k tomu podrobnější rozbor viz dále). K soukromoprávnímu pojetí se přihlásil sám zákonodárce; v důvodové zprávě k vládnímu návrhu OdpŠk je tak uvedeno: „*Vyčlenění úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci z občanského zákoníku je důsledkem toho, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká nikoliv ze soukromoprávního, ale z veřejnoprávního vztahu. Odpovědnostní právní vztah je ovšem již vztahem soukromoprávním.*“ A dále: „*Úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci tvoří součást občanského práva. Občanský zákoník je k navrhovanému*

²¹ V tomto smyslu např. BLERO, B.: L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire. In: BLERO, B.: *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*. Bruxelles: Bruylant, 1999, str. 254 - 256.

²² Např. FIEDLER, K.: Ručení státu, jiných veřejných korporací, jakož jejich orgánů (zástupců, veřejných úředníků, zřízců) za škody způsobené těmito u výkonu úřadu nebo služby. *Právník*. Praha: 1928, 67(1), str. 4 a 7.

²³ Opačného názoru je např. Tichý: „Právní vztah z odpovědnosti za škodu je vztahem dvou rovnoprávních subjektů, vztahem horizontálním a to vzdor tomu, že – jak tomu je v některých právních řádech – je jako celek upraven ve veřejnoprávních normách, a proto je v těchto jurisdikcích považován za vztah administrativní.“ viz TICHÝ, L.: Odpovědnost státu za legislativní újmu. Pojem, význam a návrh řešení. In: TICHÝ, L., Hrádek, J. et al.: *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, str. 15.

²⁴ Např. VOJTEK, P., BIČÁK, V., op. cit. sub 20, str. 223; nebo TICHÝ, L., op. cit. sub 23, str. 15; nebo MATES, P., SEVERA, J.: *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 12-3 a další.

*zákonu ve vztahu subsidiarity; pokud navrhovaný zákon nestanoví něco jiného, použijí se na vztahy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci obecná ustanovení občanského zákoníku.*²⁵

Je tu ale i menší tábor těch, kteří se jednoznačně vyjadřují ve prospěch veřejnoprávního pojetí,²⁶ nebo těch, kteří se zdráhají k soukromoprávní koncepci bezvýhradně přihlásit a vnímají její jisté nedostatečnosti.²⁷ Z řad zastánců veřejnoprávní koncepce se zhruba před deseti lety ozval mocný hlas, a to když druhý senát Ústavního soudu v nálezu II. ÚS 1612/09 konstatoval: „Zcela jinou otázkou je však konstrukce zvolená českým zákonodárcem, kdy veřejnoprávní předpis (zákon č. 82/1998 Sb.) z důvodu legislativní techniky umožňuje, aby byl na právní vztahy jím upravené subsidiárně použit občanský zákoník. Jen volba způsobu úpravy některých otázek nemůže učinit platným závěr, že se stát (resp. i územní celky v samostatné působnosti) ocitá v řízení o náhradu škody v rovnoprávném postavení s poškozeným (příp. "v občanskoprávním vztahu" (...)); v opačném případě by totiž bylo nutné dovodit i autonomii vůle státu, nebo jeho právo obracet se v těchto otázkách i na Ústavní soud, čemuž nemůže být přisvědčeno.“²⁸ Ústavní soud tak bez dalšího označil OdpŠk za veřejnoprávní předpis a současně zpochybnil základní tezi zastánců soukromoprávního pojetí, totiž že v daném odpovědnostním vztahu mají stát (či jiný nositel veřejné moci) a poškozený rovné postavení. Tento názor potom v usnesení Pl. ÚS 20/12 stvrdilo i plénum Ústavního soudu.²⁹

V souvislosti s tím, že právo na náhradu škody je garantováno i na ústavní úrovni (čl. 36 odst. 3 Listiny) ještě I. Pospíšil v komentáři k Listině zmiňuje trochu odlišnou linii uvažování o tomto institutu. Tato linie zdůrazňuje právě skutečnost, že se jedná o ústavně garantované právo, které vyplývá z požadavků právního státu. Odtud potom dělá úkrok zpět k veřejnoprávní koncepci, když říká: „Samotné zařazení institutu odpovědnosti do Listiny značí, že jde o více než „prostý“ soukromoprávní nárok jednotlivce vůči státu a že si zákonodárce při nedostatku veřejnoprávního pojetí deliktní odpovědnosti v ČR toliko vypomáhá existujícími instituty

²⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb. (dostupná na www.psp.cz). Zdá se mi přitom na místě tvrdit, že příklon doktríny k soukromoprávní koncepci je ovlivněn i tím, že právě tuto koncepci zvolil zákonodárce, přičemž zákonodárce ji zvolil ovlivněn mimo jiné převažující doktrínou. Dochází tak po mém soudu ke kruhovému ovlivňování: praxe (legislativa a judikatura) je ovlivněna doktrínou a zpětně pak doktrína je ovlivněna praxí.

²⁶ Např. NĚMČÁK, V.: Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník*. Praha: 2013, 152(3); nebo POSPÍŠIL, I. Komentář k čl. 36. In: WÁGNEROVÁ, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

²⁷ Např. KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M.: *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 24- 26 a další.

²⁸ Nález ÚS ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

²⁹ Usnesení ÚS ze dne 6. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 20/12.

*soukromoprávními. Jinak tomu být ani nemůže, neboť již samotné zařazení tohoto nároku do Listiny jakožto předpisu veřejného (ústavního) práva z něj činí veřejné subjektivní právo.*³⁰ S posledně uvedenou tezí přitom po mém soudu nejde souhlasit. Práva, která zakotvuje Listina, mohou být zajisté ve výsledku realizována jak prostředky práva veřejného, tak prostředky práva soukromého, volba je přitom zejména na zákonodárci.

1. 2. Dva aspekty – hmotněprávní a procesněprávní

Jestliže jsem výše představil dva základní možné přístupy k otázce náhrady škody způsobené veřejnou mocí, je nyní na místě pokračovat v úvaze dále a vymezit, jaké všechny aspekty tento institut má, v jakých aspektech ho lze zkoumat. Na základě analýzy těchto aspektů pak bude možné nejen přesněji učinit závěr o tom, jak se soukromoprávní či veřejnoprávní koncepce daného institutu projevuje v praxi (tedy zejména v legislativě a judikatuře), ale především analyzovat, jestli je současné nastavení odpovědnosti veřejné moci za škodu v českém právním řádu dostatečné a kde jsou případně jeho mezery. Přitom pozornost bude primárně zaměřena na otázku, které soudy by měly mít stran náhrady škody způsobené veřejnou mocí pravomoc, neboť tato otázka je hlavním tématem mé práce.

V rámci této analýzy se ukáže, že polemika nad tím, jestli institut odpovědnosti veřejné moci za škodu pojímat soukromoprávně, nebo veřejnoprávně, nemá jen akademickou hodnotu, ale promítá se do zcela praktických aspektů daného institutu.

Parametry či aspekty institutu odpovědnosti za škodu způsobenou veřejnou mocí lze rozdělit do dvou kategorií, a to do kategorie hmotněprávní a procesněprávní.

Mezi hmotněprávní aspekty patří zejména předpoklady odpovědnosti za škodu, těmi jsou tradičně protiprávnost, škoda či újma, příčinná souvislost a zavinění. Zkoumání předpokladů odpovědnosti za škodu nás povede jednak k obecné otázce, v jakém právním předpise jsou tyto předpoklady (resp. celý institut náhrady škody) zakotveny, dopředu přitom nutno předeslat, že v současném právním řádu nelze toto zakotvení hledat pouze v běžných zákonech, ale rovněž v předpisech ústavní síly. Konkrétnější otázky spojené s předpoklady odpovědnosti jsou potom tyto: v jakých případech (hypotézách) a kdo je odpovědný (případně na koho tato odpovědnost nedopadá); jaké je postavení jednotlivých subjektů v odpovědnostním vztahu, posiluje kupř. právo postavení jednoho subjektu oproti postavení druhému? Právě posledně jmenovaná otázka

³⁰ POSPÍŠIL, I., op. cit. sub 26, komentář k čl. 36 odst. 3.

se zdá být zvláště zajímavá, souvisí totiž s tím, jestli škůdce bude odpovědný subjektivně (za zaviněné jednání) nebo objektivně (tedy i bez zavinění); toto nastavení totiž nutně vychází z reflexe vzájemného postavení subjektů odpovědnostního vztahu a spravedlivého uspořádání vztahů mezi nimi. Současně mám za to, že tento posledně jmenovaný aspekt souvisí i s tím, jak zákon rozprostírá důkazní břemeno v řízení o náhradě škody. Ačkoliv je problematika důkazního břemene tradičně zařazována do oblasti procesního práva³¹ a aniž bych se chtěl s tímto tradičním chápáním pouštět do polemiky, mám – alespoň pro účely tohoto rozřazení – za to, že rozprostření důkazního břemene bude účelnější zařadit mezi aspekty hmotněprávní. Rozprostření důkazního břemene vedle toho, že reflektuje zkušenost, která strana bude spíše schopna svá tvrzení prokazovat (a tedy je spravedlivější jí důkazním břemenem zatížit) odrazem i toho, jak je v odpovědnostním vztahu nastaveno vzájemné postavení subjektů (škůdce a poškozený), tedy který subjekt je právem více chráněn a na který naopak právo klade větší nároky.

Procesněprávní aspekty se potom týkají toho, jakým způsobem se může poškozený náhrady škody domoci. Zkoumání procesněprávních aspektů se tak bude dotýkat otázek jako je obligatorní předběžné uplatnění a projednání nároku správním orgánem a povaha tohoto projednání, tedy jestli se toto projednání bude svými parametry blížit správnímu řízení, jestli bude mít správní orgán povinnost vznesený nárok důkladně prošetřit (řízení bude mít inkviziční charakter) a rozhodnout podle výsledku takového prošetření, anebo se bude jednat spíše o nezávazné projednání, ve kterém správní orgán není v podstatě žádnými procesními předpisy vázán. Dalším procesněprávním aspektem je potom otázka, které soudy mají pravomoc rozhodovat spory o náhradu škody, jestli soudy civilní, anebo soudy správní.

Předně je třeba říci, že žádný z těchto aspektů není „tvrdý“, tzn. že by jen na základě toho, jak je právě tento aspekt odpovědnosti veřejné moci za škodu nastaven, bylo možné říci, jestli je v daném právním řádu tento institut pojímán soukromoprávně, nebo veřejnoprávně. Takovýmto „tvrdým“ aspektem není ani otázka, které soudy mají o náhradě škody rozhodovat. Jak uvádí Matějka ve svém článku z r. 1926 a jak po mém soudu s jistými obměnami platí i dnes: *„Kompetenční hranice mezi řádnými soudy a úřady správními je sice vedena v našem právním řádu v tom směru, že řádným soudům vedle výkonu soudnictví trestního je svěřeno rozhodování o poměrech soukromoprávních. Není tím však vyloučena možnost, aby řádným soudům*

³¹ O tomto tématu např. MACUR, J.: *Důkazní břemeno v civilním soudním řízení*. Brno: Masarykova univerzita, 1995.

*přikázány byly i spory veřejnoprávní.*³² Chce se jen dodat, že není ani důvod, proč by správním soudům nemohly být svěřeny – bude-li to účelné – rovněž spory soukromoprávní.

³² MATĚJKA, J.: Náhrada škody způsobené veřejným zaměstnancem podle návrhu nového občanského zákoníka. *Právník*. Praha: 1926, **65**(10), str. 309.

2. Česká perspektiva

V této části budu dále analyzovat českou právní úpravu odpovědnosti veřejné moci za škodu, a to v jejích jednotlivých aspektech, které jsem výše vymezil jako aspekty (1) hmotněprávní a (2) procesněprávní.

2. 1. Hmotněprávní aspekty

2. 1. 1. Zakotvení v právních předpisech

Základní otázkou spojenou s každým právním institutem je, ve kterých právních předpisech je tento institut zakotven. Obecněji bychom mohli říci, jaké jsou formální prameny práva, kterými je tento institut vymezen, v našem právním systému si ale dovolím rovnou hovořit o právních předpisech. Takových předpisů může být samozřejmě více, můžou mít různou právní sílu apod.

Obecným předpisem, který v ČR upravuje odpovědnost veřejné moci za škodu je OdpŠk (zákon č. 82/1998 Sb.). Vytknout před závorku je třeba, že tento zákon upravuje „pouze“ odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu státní moci³³ (ať už ji vykonává prostřednictvím vlastních, totiž státních orgánů nebo prostřednictvím tzv. úředních osob, tedy osob, jimž byla zákonem nebo na základě zákona svěřena část státní správy, nebo prostřednictvím orgánů územních samosprávných celků, kdy hovoříme o tzv. přenesené působnosti)³⁴ a odpovědnost územních samosprávných celků za škodu způsobenou za výkon veřejné moci v samostatné působnosti (§ 1 odst. 2 OdpŠk). Zvláště v nedávné době se ale ukázalo, že takové vymezení odpovědných subjektů není dostatečné. Zcela pominuty jsou např. další nositelé decentralizované veřejné moci, totiž samosprávné profesní komory, které vykonávají veřejnou správu nad některými povoláními.³⁵ Právě v souvislosti s touto omezenou osobní působností OdpŠk tak vyvstala otázka, jak postupovat v případech, kdy škoda sice byla způsobena při výkonu veřejné moci, ale nikoliv subjektem uvedeným v OdpŠk, tudíž se tento zákon neuplatní.

³³ Viz § 1 odst. 1 OdpŠk.

³⁴ Viz § 3 odst. 1 OdpŠk, V § 4 se potom upřesňuje, že se za výkon státní moci považuje i některé činnosti vykonávané notářem a soudním exekutorem.

³⁵ Problematiku odpovědnosti profesních komor otevřela v nedávné době „polemika“ mezi Nejvyšším soudem, viz rozsudek NS z 16. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1711/2015, a Ústavním soudem, viz náleží ÚS ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15. Tento problém analyzoval zejména KOPECKÝ, M. *Odpovědnost za škodu způsobenou profesní komorou při výkonu veřejné moci. Jurisprudence. Praha: 2017, 26(4).*

Těžištěm OdpŠk je hmotněprávní úprava institutu odpovědnosti veřejné moci za škodu. Zákon tak zejména upravuje předpoklady odpovědnosti. Předně stanoví, co se považuje za deliktní jednání čili protiprávnost. Někteří autoři v tomto kontextu užívají také termín „skutková podstata“.³⁶ Takovýmto deliktním jednáním je vydání nezákonného rozhodnutí (v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle správního řádu nebo v řízení trestním), a to za předpokladu, že toto rozhodnutí *bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem*.³⁷ Zde je třeba zdůraznit, že soud, který rozhoduje o náhradě škody, nemá pravomoc zákonnost rozhodnutí posoudit sám (jako prejudiciální otázku); pokud tedy toto rozhodnutí zrušeno nebylo, platí presumpce jeho správnosti,³⁸ pokud zrušeno (či změněno) bylo, potom je soud rozhodující o náhradě škody tímto (zrušujícím) rozhodnutím příslušného orgánu vázán.³⁹ Dalším deliktním jednáním je *nesprávný úřední postup*.⁴⁰ Ten není v OdpŠk vymezen, jedná se o jakýsi sběrný pojem, který je dále precizován doktrínou a judikaturou.⁴¹ OdpŠk dále spíše kusým způsobem upravuje ostatní předpoklady odpovědnosti za škodu, např. stanoví, že stát je odpovědný nejen za škodu, ale i za nemajetkovou újmu (§ 1 odst. 3 OdpŠk). Dále kusým způsobem upravuje také, jakým způsobem a v jakém rozsahu má být škoda nahrazena nebo jaké jsou promlčecí lhůty pro uplatnění nároku.

Na ostatní hmotněprávní aspekty, které OdpŠk ponechává neřešené (jedná se o zákon, který si neklade za cíl být komplexní, vyčerpávají úpravou), se potom subsidiárně použije občanský zákoník (§ 26 OdpŠk). Toto subsidiární použití občanského zákoníku se ale netýká tzv. skutkových podstat čili deliktních jednání, jejichž výčet v OdpŠk – tak jak byl rekapitulován výše – je uzavřený. Nelze tak např. zakládat odpovědnost státu na obecných „skutkových podstatách“ odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku, jako je odpovědnost za porušení dobrých mravů (§ 2909 ObčZ) nebo odpovědnost za porušení zákona (§ 2910 ObčZ).⁴²

³⁶ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F.: *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 6.

³⁷ Viz § 5 písm. a) ve spojení s § 8 odst. 1 OdpŠk; ustanovením § 9 odst. 1 je potom doplněno, že se odškodňuje rovněž škoda způsobená rozhodnutím o vazbě, které sice nebylo striktně vzato nezákonné a pro nezákonnost zrušeno, ale poškozený nakonec nebyl odsouzen.

³⁸ Viz VOJTEK, P., BIČÁK, V.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 94.

³⁹ Viz § 8 odst. 1, poslední věta OdpŠk.

⁴⁰ Viz § 5 písm. b) OdpŠk, jistou specifikaci pak nabízí § 13 OdpŠk.

⁴¹ Viz VOJTEK, P., BIČÁK, V., op. cit. sub 38, str. 147. Ti se snaží tento pojem teoreticky vymezit a nabízejí následující definici: „*Nesprávným úředním postupem je porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to zejména takové, která nevede k vydání rozhodnutí.*“

⁴² Např. IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F., op. cit. sub 36, str. 198.

Debata se ovšem vede nad tím, jestli lze další „skutkovou podstatu“ odvodit např. přímou aplikací čl. 36 odst. 3 Listiny či příslušných ustanovení Úmluvy, případně na základě práva Evropské unie. O takové možnosti se hovoří zejména ve spojitosti s odpovědností zákonodárné moci za tzv. legislativní újmu. Tato dosti samostatná otázka ale není předmětem této práce.⁴³ Na místě je dále konstatovat, že existuje ještě vícero speciálních „skutkových podstat“, které zakládají odpovědnost státu v některých specifických případech, v souvislosti s konkrétní činností, kterou stát vykonává (nejedná se tedy o obecné „skutkové podstaty“ jako v případě OdpŠk). Jedná se např. o odpovědnost podle § 95 zákona o policii (č. 273/2008 Sb.); stát zde přebírá odpovědnost za jakoukoliv „škodu způsobenou policií v souvislosti s plněním úkolů“ (odst. 1). Stát je tak v tomto případě odpovědný dokonce i za škodu, která nebyla způsobena nezákonným jednáním (za jednání, které mohlo být přesně podle předpisů a netrpět žádnými vadami). Další „skutkové podstaty“ jsou zakotveny v dalších zákonech.⁴⁴

Nutno podotknout, že vedle hmotněprávních aspektů upravuje OdpŠk i některé procesněprávní aspekty institutu odpovědnosti veřejné moci za škodu, a sice tzv. předběžné projednání nároku v §§ 14 a 15. Tato problematika bude rozebrána dále v rámci procesněprávních aspektů.

Vedle zákonné úpravy nelze pominout ani ústavněprávní základ zkoumaného právního institutu. Listina základních práv a svobod garantuje ve svém čl. 36 odst. 3 jednotlivci *právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem*. Dále v čl. 36 odst. 4 stanoví, že *podmínky a podrobnosti upravuje zákon*. Právě skutečnost, že se jedná o ústavně garantované právo, umožňuje Ústavnímu soudu korigovat rozhodování obecných soudů v této věci (k tomu viz dále).

Právní zakotvení zkoumaného institutu je dále třeba hledat rovněž v Úmluvě, a to ve vícero jejích ustanoveních. Jedná o čl. 5 odst. 5, který zakotvuje právo na odškodnění v případě zatčení nebo zadržení, které je v rozporu s Úmluvou (totiž s jejím čl. 5). Tato úprava byla později doplněna dodatkovým protokolem k Úmluvě č. 7, který ve svém čl. 3 zakotvuje právo na odškodnění v případě tzv. justičních omylů (tedy odsouzení, které bylo později zrušeno). Dále se jedná o čl. 6, který zakotvuje právo na spravedlivý proces. Součástí práva na spravedlivý proces

⁴³ Podrobně zpracováno: TICHÝ, L., Hrádek, J. et al.: *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012.

⁴⁴ Ty uvádí např. IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F., op. cit. sub 36, str. 11 - 12; nebo VOJTEK, P., BIČÁK, V., op. cit. sub 38, str. 12 a násl.

je přitom rovněž právo na to, aby soudní řízení trvalo přiměřeně dlouhou dobu; právě ochrana před „nepřiměřenou délkou řízení“ je potom častým důvodem stížností k ESLP proti České republice. Dále je třeba zmínit čl. 13 Úmluvy, který zakotvuje právo na „účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem“ v případě porušení práv garantovaných Úmluvou. Tento článek se potom výslovně vztahuje i na případy, kdy se „porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností“.

Do české právní úpravy odpovědnosti veřejné moci za škodu tedy významným způsobem promlouvají garance stanovené Úmluvou. Ty jsou dále rozvíjené v bohaté judikatuře ESLP. Vzhledem k omezenému rozsahu a primárnímu zaměření této diplomové práce ale nebude tato část problematiky odpovědnosti veřejné moci za škodu dále tematizována.

2. 1. 2. Vzájemné postavení subjektů odpovědnostního vztahu

Od zastánců veřejnoprávního pojetí často zaznívá výtku, že v případě, že má být odpovědnostní vztah mezi škůdcem, nositelem veřejné moci, a poškozeným jednotlivcem považován za vztah soukromoprávní, potom nebude možné plně zohlednit specifika poměru, ve kterém se tyto subjekty nacházejí, totiž ve veřejnoprávním poměru vrchnostenské nadřízenosti a podřízenosti. Tak např. Němčák, který pléduje pro komplexní změnu nazírání na daný institut, uvádí: „Vhodnost odlišného přístupu k povinnosti státu k náhradě škody se ukazuje i při ohledu na obecnou občanskoprávní teorii odpovědnosti za škodu, která není schopna dobře popsat tuto specifickou povinnost.“⁴⁵ A v závěru poté dodává: „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.“⁴⁶

Obdobně hovoří např. Kolba a Šuláková: „Je třeba si uvědomit, že újma v těchto případech vzniká působením státu z mocenské pozice vůči konkrétní osobě (fyzické či právnické), a je tedy působena v nerovném vztahu jednoho vůči druhému; tedy v situaci, kdy nakonec poškozená osoba má zpravidla výrazně slabší prostředky (či vůbec žádné), kterými by mohla jednání škůdce předejít či mu zabránit, než je tomu v případě újmy vzniklé ve vztahu mezi osobami v horizontálním postavení.“⁴⁷ Autoři se pak v souvislosti se soukromoprávní povahou

⁴⁵ NĚMČÁK, V.: Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník*. Praha: 2013, **152**(3), str. 229.

⁴⁶ NĚMČÁK, V., op. cit. sub 45, str. 234.

⁴⁷ KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ., M.: *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 25.

nároku obávají, že soudy nebudou dostatečně zohledňovat specifika daného odpovědnostního vztahu: „*Bud' soudy důsledně vychází z pravidel soukromoprávní úpravy odpovědnosti za újmu a procesních pravidel provázejících uplatnění nároku na náhradu takové újmy, ale pak dochází k deformaci výše vysvětlených principů odpovědnosti státu za škodu, anebo se snaží dostat (ústavně právním) východiskům dané právní úpravy, což však nutně vede k popření některých zásad a pravidel obecné právní úpravy odpovědnosti za újmu (...).*“⁴⁸

Konečně v tomto smyslu se vyjádřil i Ústavní soud ve shora citovaném nálezu II. ÚS 1612/09, ve kterém se přiklonil k veřejnoprávnímu pojetí právě z toho důvodu, že konstruovat daný odpovědnostní vztah jako vztah občanskoprávní by dostatečně nezohledňovalo postavení subjektů: „*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 vyjádřené v občanském zákoníku jakožto základním kodexu upravujícím soukromoprávní vztahy je tak vyloučena.*“⁴⁹

Mám za to, jak jsem už výše předeštel, že soukromoprávní pojení analyzovaného institutu není samo o sobě závadné. Pokud totiž zastánci veřejnoprávního pojetí (které rovněž považují za legitimní) argumentují tím, že soukromé právo není dost dobře schopné postihnout specifika daného odpovědnostního vztahu, právě pro zcela specifické postavení jeho subjektů (vrchnostenský poměr, v jehož rámci škoda vznikla), potom podle mého soudu plně nedoceňují možnosti, jaké soukromé právo již v dnešní době nabízí.⁵⁰ Tato výtku snad byla o něco opodstatněnější před sto lety, kdy Matějka vytýkal návrhu soukromoprávního ručení státu za výkon veřejné moci, že „*[n]ávrh tu operuje s civilistickým pojmem viny a přiznává – po vzoru německém – nárok na náhradu škody pouze tehdy, lze-li způsobení škody úředníku subjektivně k vině přičítati. Jest otázka, zda vskutku lze vystačiti s tímto civilistickým pojmem.*“⁵¹

Samotné občanské právo v mnoha ohledech reflektuje specifické a nerovné postavení (soukromoprávních) subjektů a snaží se různými způsoby takovouto nerovnost vyvažovat.

⁴⁸ KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M., op. cit. sub 47, str. 25.

⁴⁹ Nález ÚS ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09, bod 18; viz rovněž bod 9 citovaný shora.

⁵⁰ Jen pro upřesnění, nevyjadřuji zde preferenci pro soukromoprávní pojetí, jen bych rád zdůraznil, že i toto pojetí je schopné – jak bude ukázán dále – se s mnohými námitkami vypořádat, vstřebet je.

⁵¹ MATĚJKA, J.: Náhrada škody způsobené veřejným zaměstnancem podle návrhu nového občanského zákoníka. *Právník*. Praha: 1926, 65(10), str., str. 310.

Občanským zákoníkem se tak např. prolíná ochrana slabší strany.⁵² Zohlednění specifického poměru, čili vzájemného postavení subjektů právního vztahu, je potom typické i pro deliktní právo, které nezná jen obecnou subjektivní odpovědnost za způsobenou škodu (tedy za zaviněné způsobení škody), ale zná i odpovědnost objektivní. Právě proto, že se v některých situacích na základě analýzy okolností, za nichž dochází ke škodám, a při zohlednění vzájemného postavení subjektů, ukázalo jako spravedlivé, aby byla na některé z nich přenesena větší odpovědnost, tak se v občanském právu vyvinul institut objektivní odpovědnosti. Tou se rozumí odpovědnost za výsledek či za riziko, přičemž zavinění v něm nehraje žádnou roli. Jak uvádí Komentář k ObčZ: „Zhruba od druhé poloviny 19. století se ruku v ruce s technickým rozvojem začala ukazovat nedostatečnost konceptu spočívajícího na zavinění a stále ve větší míře se prosazoval další přístup: spojit vznik povinnosti nahradit újmu s rizikovou povahou jinak dovolené činnosti (riziko vzniku újmy není primárně spojeno s lidským selháním, ale toto riziko je vlastní samotné povaze určité činnosti). Vychází se z myšlenky, že osoba, která má prospěch z výkonu určité rizikové činnosti, má nést i riziko vzniku újmy vyplývající z její nebezpečnosti (...). Lze říci, že čím větší je stupeň nebezpečnosti určité činnosti, tím menší je význam regulačního momentu zavinění (...).“⁵³

Samotný občanský zákoník pochopitelně speciální hypotézu čili „skutkovou podstatu“ objektivní odpovědnosti pro případy vrchnostenského poměru mezi státem a jednotlivcem neobsahuje, v tomto ohledu ho ale doplňuje právě OdpŠk. Jak přiléhavě píše Mates a Severa: „Potřeba zvláštní právní úpravy je dána prostě faktem, že obecný režim občanského zákoníku nemůže určité zvláštnosti vztahů, které zde vznikají, pokrýt (...). Lze si nicméně představit i to, že tato odpovědnost bude zařazena do obecného civilního kodexu, jako speciální část.“⁵⁴ Právě odpovědnost, kterou zavádí OdpŠk (tedy za deliktní jednání, kterým je vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup) je odpovědnost objektivní⁵⁵ a současně odpovědnost absolutní.⁵⁶ Lze tedy říci, že alespoň co do rozsahu, v jakém je stát odpovědný za výkon veřejné moci, dokáže soukromé právo vcelku dobře postihnout specifika, která s sebou vrchnostenský poměr mezi škůdcem a poškozeným přináší. Má pro to vyvinuté nástroje.

⁵² Viz např. § 433 ObčZ, který upravuje ochranu slabší strany vůči podnikateli nebo úprava ochrany slabší strany v případě smluv uzavřených adhezním způsobem v §§ 1798 – 1801 ObčZ a samozřejmě další ustanovení.

⁵³ HULMÁK, M. a kol.: *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 1500-2.

⁵⁴ MATES, P., SEVERA, J.: *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 14.

⁵⁵ To lze dovodit již srovnáním obecné „skutkové podstaty“ odpovědnosti za škodu podle ObčZ, viz § 2910: „Škůdce, který vlastním zaviněním poruší povinnost stanovenou zákonem...“, a skutkových podstat podle OdpŠk, které podmínku zavinění neobsahují.

⁵⁶ Viz § 2 OdpŠk, který vylučuje možnost, že by se stát mohl odpovědnosti za škodu zprostit.

Přeci jen ale otázku, zdali je možné při soukromoprávním pojetí – co do hmotněprávních aspektů – dostatečně zohlednit specifičnost vrchnostenského poměru, z něhož škoda vznikla, nelze uzavřít jen právě učiněným závěrem. Tím se otázka nevyčerpala. Jsou zde ještě další hmotněprávní aspekty problematiky, které jsou upraveny buďto v samotném OdpŠk nebo v občanském zákoníku, který se použije subsidiárně (§ 26 OdpŠk).

Tak např. v nálezu Pl. ÚS 11/10 se Ústavní soud zabýval výkladem § 12 odst. 1 písm. a) OdpŠk, který ve vztahu k trestnímu řízení stanoví výlukou z práva na náhradu škody pro případ, že si poškozený vazbu, odsouzení nebo ochranné opatření zaviniil sám. Jedná se o speciální úpravu tzv. spoluzpůsobení či spoluzavinění si škody, které je jinak obecně upraveno v § 2918 ObčZ. Toto obecné ustanovení se přitom na základě subsidiarity občanského zákoníku použije v ostatních případech povinnosti veřejné moci k náhradě škody.⁵⁷ Ústavní soud v této souvislosti zdůraznil, že pojem (spolu)zavinění poškozeného nelze v kontextu specifických poměrů, v jakých odpovědnost veřejné moci vznikla, vykládat stejně, jako když vznikne v poměrech soukromoprávních. Ve věci, kdy obecné soudy považovaly v těchto případech (spoluzavinění si vazby) za dostatečnou míru zavinění i nevědomou nedbalost (stejně jako v jiných čistě soukromoprávních případech), podotkl Ústavní soud k přístupu obecných soudů že „[t]ato koncepce je však podle názoru Ústavního soudu poněkud zjednodušující. Přehlíží, že občanský zákoník chápe zavinění především jako předpoklad vzniku odpovědnosti, resp. pokud s ním pracuje jako s prvkem umožňujícím omezení nebo vyloučení odpovědnosti škůdce, činí tak způsobem odpovídajícím charakteru občanskoprávních vztahů.“ A dodává: „S ohledem na právě uvedené má Ústavní soud za to, že hledá-li současná aplikační praxe (zvláště Nejvyšší soud) paralelu mezi některými obecnými principy ovládajícími institut náhrady škody, tak jak s ním počítá občanský zákoník, a náhradou škody podle citovaného ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., pak jde o postup neadekvátní. Nezohledňuje, že na straně poškozeného – byť si jistě lze představit situaci, kdy si skutečně způsobil vzetí do vazby sám, a to tak, že poskytnutí odškodnění by se skutečně jevilo rozporným s principy spravedlnosti (...) – k onomu "zavinění" nedošlo v rámci občanskoprávního vztahu, ale za okolností vážících se ke konkrétnímu trestnímu řízení, kdy stát reprezentovaný orgány činnými v trestním řízení nebyl s poškozeným ve výše zmíněné relaci rovnosti subjektů.“⁵⁸

⁵⁷ V tomto smyslu VOJTEK, P., BIČÁK, V., op. cit. sub 38, str. 32.

⁵⁸ Nález ÚS ze dne 6. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 11/10, body 32 a 33.

Obdobně v nálezu Pl. ÚS 35/09 se Ústavní soud zabýval otázkou, jakým způsobem vykládat povinnost poškozeného zakročit na svou obranu dostupnými procesními prostředky (aby zabránil nezákonnosti) podle § 8 odst. 3 OdpŠk. Činil tak v kauze týkající se odškodnění újmy způsobené vedením trestního stíhání, na jehož konci poškozený nebyl pravomocně odsouzen, a usnesení o zahájení trestního stíhání se tak na základě extenzivního výkladu § 8 odst. 1 OdpŠk považovalo za nezákonné.⁵⁹ Ústavní soud zde opět zdůraznil, že – zvláště v kontextu trestního stíhání – nelze tuto povinnost vykládat striktně, např. tak, že by jen skutečnost, že poškozený nepodal v počáteční fázi trestního stíhání stížnost proti usnesení o jeho zahájení, znamenala, že se poškozený později nebude moci za toto řízení domáhat náhrady újmy z důvodu, že nevyužil všechny procesní prostředky obrany.⁶⁰

Ústavní soud – jakožto orgán povoláný k ochraně základních práv, včetně práva podle čl. 36 odst. 3 Listiny – se tak již vícekrát postavil za tezi, že je při výkladu ustanovení OdpŠk nebo ustanovení občanského zákoníku, který se na některé dílčí hmotněprávní aspekty aplikuje subsidiárně, nutné zohledňovat specifickou povahu poměrů, v jejichž rámci odpovědnostní vztah vznikl, tedy poměrů vrchnostenské nadřazenosti státu a podřazenosti jednotlivce. Pokud tedy vidíme, že byl Ústavní soud v tomto směru nucen vícekrát zasáhnout, tedy korigovat vůči poškozeným přísnou judikaturu obecných soudů, potom není snadné ubránit se závěru, že současná právní úprava (v OdpŠk) dostatečně jednoznačně tuto specifickou povahu nezdůrazňuje.

A skutečně. Pokud se podíváme do OdpŠk, tak v něm nenajdeme ustanovení, které by např. vymezovalo obecné zásady, které je třeba mít při aplikaci tohoto zákona na zřeteli; podobné zásady nejsou zmíněny ani v § 26 OdpŠk, který upravuje vztah k občanskému zákoníku (jeho subsidiární použití). Takové zásady je samozřejmě možné dovodit z podstaty věci, Ústavní soud je vyvozuje z povahy práva na náhradu škody způsobené veřejnou mocí jakožto základního práva podle čl. 36 odst. 3 Listiny, případně ustanovení Úmluvy, ale to se – jak bylo ukázáno výše – nezdá být úplně efektivní. V soukromém právu bychom přitom našli dobrý příklad legislativního řešení obdobné situace, konkrétně úpravu pracovního práva. Zákoník práce (č. 262/2006 Sb.) jednak ve svém § 1a stanoví základní zásady, které se prolínají celou úpravou pracovního práva, současně pak – po derogačním zásahu Ústavního soudu, který se postavil za jednotu pracovního práva se zbytkem soukromého práva⁶¹ – stanoví subsidiární

⁵⁹ K tomu např. VOJTEK, P., BIČÁK, V., op. cit. sub 38, str. 100-3.

⁶⁰ Viz náleží ÚS ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09, zejm. bod 31.

⁶¹ Viz náleží ÚS ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

použití občanského zákoníku, ovšem s výhradou, že se občanský zákoník použije „v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů“. Podobné vyjasnění by myslím bylo vhodné i v případě OdpŠk.

2. 2. Procesněprávní aspekty

Vedle otázek typu: Kdo je odpovědný? Za co je odpovědný? Jak je odpovědný? apod., tedy otázek po hmotněprávní úpravě, je velmi důležité se rovněž ptát po tom, jakým postupem je možné se práv založených hmotným právem domoci. Jinými slovy, velmi důležité je rovněž zkoumat procesněprávní aspekty dané problematiky.

V České republice se proces, jakým se poškozený může domoci náhrady škody způsobené veřejnou mocí, na kterou má podle OdpŠk právo, rozpadá do dvou samostatných fází, které bychom mohli označit jako fázi prejudiciální a judiciální. Prejudiciální fáze je upravena v samotném OdpŠk, jedná se o tzv. předběžné uplatnění nároku u ústředního správního orgánu a jeho předběžné projednání tímto orgánem; jedná se přitom o fázi obligatorní, nikoliv fakultativní. Tato fáze se ovšem týká pouze škod, které byly způsobeny v souvislosti s výkonem státní moci (viz §§ 3 a 4 OdpŠk), v případě škod způsobených v souvislosti s výkonem veřejné moci obcemi a kraji v rámci samostatné působnosti ale OdpŠk s předběžným projednáním nároku nepočítá.⁶² Samozřejmě i v tomto případě je možné činit kroky k mimosoudnímu vyrovnání. Poškozený se tak zajisté může obrátit na škůdce, obec nebo kraj, a vyčkat jeho posouzení věci a případného dobrovolného plnění, ovšem takový postup je zcela fakultativní a především není nijak reglementovaný. Druhá fáze je potom uplatnění nároku u civilního soudu. Tato fáze není nijak speciálně upravena, postupuje se podle o. s. ř.

V této části se tedy budu dále zabývat (1) předběžným projednáním nároku a jeho podobou, pokud bude pojmáno soukromoprávně a pokud veřejnoprávně. Dále (2) se budu zabývat soudním projednáním nároku.

2. 2. 1. Předběžné projednání

Jak bylo uvedeno výše, předběžné uplatnění a projednání nároku na náhradu škody způsobené při výkonu státní moci je obligatorní prejudiciální fáze. To znamená, že nárok

⁶² To vyplývá ze systematického zařazení tzv. předběžného projednání v OdpŠk, které je zařazeno v dílu prvním druhé hlavy zákona, jenž se týká odpovědnosti státu. Odpovědnost obcí a krajů je potom upravena v dílu druhém druhé hlavy tohoto zákona, aniž by zde bylo na úpravu předběžného projednání odkazováno.

u soudu nelze uplatnit rovnou, ale naopak je nutné vyčkat, až tato prejudiciální fáze skončí, resp. marně uplyne lhůta, během níž skončit měla (§ 14 odst. 3 a § 15 odst. 2 OdpŠk)⁶³. Podle § 14 odst. 1 ve spojení s § 6 OdpŠk se nárok uplatňuje u ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu,⁶⁴ který zastřešuje to odvětví státní správy, v němž ke škodě došlo.⁶⁵ Ústřední orgán má na zvážení a projednání nároku stanovenou lhůtu 6 měsíců (§ 15 OdpŠk), až po marném uplynutí této lhůty se dostává do prodlení (až od této po uplynutí této lhůty k plnění je možné požadovat úroky z prodlení).⁶⁶

Předběžné projednání nároku je, stejně jako celý institut odpovědnosti veřejné moci za škodu, chápáno soukromoprávně.⁶⁷ Tomu odpovídá i legislativní úprava. Do jejího výkladu a aplikace ale promlouvá, podobně jako tomu bylo v případě výše analyzovaných hmotněprávních aspektů, ta skutečnost, že se netýká vztahu, který by vznikl ze soukromých poměrů. Dochází tak k přiblížení ke koncepci veřejnoprávní.

Podstatu soukromoprávního pojetí přiléhavě vymezují Vojtek a Bičák, když uvádí, že „[p]ředběžné projednání nároku na náhradu škody u příslušného ústředního orgánu má neformální povahu, nejsou pro ně stanoveny žádné procesní předpisy a nepředpokládá se ani, že by tento orgán vydával nějaké rozhodnutí (buď požadavku vyhoví a uplatněnou částku zaplatí, nebo tak neučiní; nesdělí-li poškozenému své odmítavé stanovisko, zakládá mu uplynutí šestiměsíční lhůty možnost obrátit se na soud).“⁶⁸

Pokud bychom tedy předběžné projednání – při vědomí toho, že jeho průběh není zákonem nijak upraven – chápali čistě soukromoprávně, potom bychom museli říci, že ústřední orgán nemá povinnost se uplatněným nárokem zabývat, nemá zákonnou povinnost důkladně prozkoumat skutkové okolnosti, tím spíš nemá ani povinnost v případě, že shledá nárok důvodným, odškodnění skutečně přiznat (jaksi z úřední povinnosti). Čistě soukromoprávní přístup by tak znamenal, že by se ústřední orgán nacházel v podstatě ve stejné pozici, v jaké je jednotlivec, když obdrží předžalobní výzvu, zkrátka mohl by uplatněný nárok úplně ignorovat.

⁶³ Viz např. rozsudek NS ze dne 23. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011; podle něho je ve chvíli, kdy ústřední orgán sdělil, že odmítá nárok uspokojit, předběžné projednání skončeno. Není tedy nutné vyčkat, až doběhne šestiměsíční lhůta, jak by se na první pohled mohlo z díky § 15 odst. 2 OdpŠk zdát. Odmítnutím nároku ze strany ústředního orgánu je podle NS účel předběžného projednání naplněn.

⁶⁴ Dále bude označováno jako „ústřední orgán“.

⁶⁵ V podrobnostech právě § 6 OdpŠk.

⁶⁶ Viz např. rozsudek NS ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001.

⁶⁷ Např. VOJTEK, P., BIČÁK, V., op. cit. sub 38, str. 180-2.

⁶⁸ VOJTEK, P., BIČÁK, V., op. cit. sub 38, str. 180. Autoři se zde vyjadřují k povaze předběžného projednání; z toho nevyplývá, že by se nutně stavěli za jeho „radikální podobu“, která bude rozvedena dále.

Proti takovému striktně soukromoprávnímu výkladu, podle něhož by stát, tak jako jakýkoliv jiný subjekt disponoval *autonomií vůle v soukromoprávním smyslu*,⁶⁹ je možno vznést vícero námitek. Předně je zřejmé, že tento výklad neodpovídá účelu, který zákon zavedením předběžného projednání sledoval. Tímto účelem je „*usnadnit řešení škodných případů mimosoudní cestou*“⁷⁰ či způsob, jak „*v maximální možné míře zabránit zvyšování objemu agendy u soudů a dalšímu přetěžování soudního systému*“.⁷¹ Pokud má být tento účel naplněn, potom by měl ústřední orgán uplatněný nárok řádně prošetřit a posoudit a případně odškodnění dobrovolně přiznat. Jen tak totiž bude možné předejít soudním sporům, pokud oprávněné nároky budou přiznány už v rámci předběžného projednání (což předpokládá prošetření věci).

Tomuto výkladu svědčí i délka lhůty, která je ústřednímu orgánu poskytnuta pro předběžné projednání nároku, tedy lhůta 6 měsíců. Pokud by totiž ústřední orgán mohl k uplatněnému nároku přistupovat libovolně, potom by se mu dostávalo zcela neodůvodněné výhody. Výhody jednak ve vztahu ke všem ostatním subjektům v obdobném postavení, tedy ostatním škůdcům (potažmo všem subjektům v čistě soukromoprávních vztazích; těm totiž takový odklad povinnosti plnit závazek nesvědčí), ale především zcela neopodstatněného zvýhodnění v rámci daného odpovědnostního vztahu, tedy vůči poškozenému. Jednalo by se o nástroj, kterým by mohl stát oddálit splnění své povinnosti k náhradě škody. Jednalo by se vlastně o potenciálně obstrukční nástroj.

Velmi výstižně se k tomu vyjadřuje Svoboda, když uvádí: „*Přikloníme-li se k ryze soukromoprávnímu pojetí předběžného uplatnění nároku jakožto určité obdoby povinné předžalobní výzvy, kdy bude dána státu zcela volná úvaha, zda, kdy a koho dobrovolně odškodní, může se v důsledku restriktivní praxe stát z předběžného uplatnění nároku procesní překážka, která dosažení odškodnění spíše oddaluje (...)*“.⁷²

Také Ústavní soud se v již výše uvedeném nálezu II. ÚS 1612/09 vyslovil pro veřejnoprávní pojetí odpovědnosti veřejné moci za škodu právě v kontextu posouzení ústavnosti

⁶⁹ SVOBODA, T.: Odpovědnost za škodu jako prostředek ochrany subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol.: *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017. str. 208.

⁷⁰ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb. (dostupná na www.psp.cz); Jedná se o novelu OdpŠk, která – mimo jiné – rozšířila obligatorní předběžné projednání i na uplatňování škody způsobené nesprávným úředním postupem.

⁷¹ Argumentace vlády ČR ve věci Vokurka proti České republice, Konečné rozhodnutí ESLP o přijatelnosti stížnosti ze dne 16. 10. 2007, č. 40552/02, bod 32.

⁷² SVOBODA, T., op. cit. sub 69, str. 208.

této šestiměsíční lhůty. Jak bylo citováno výše, Ústavní soud v tomto nálezu podtrhl specifickou povahu daného odpovědnostního vztahu (jenž má základ ve veřejnoprávních poměrech) a zdůraznil, že se jeho subjekty nenacházejí v rovnoprávném postavení (jak tvrdí civilistická doktrína). Na základě této úvahy potom dovodil, že lhůta 6 měsíců není protiústavní, když konstatoval: *„Odtud plyne i možnost zákonodárce upravit otázku "splatnosti" náhrady škody odchylně od občanského zákoníku, aniž by tím byl dotčen princip rovnosti, vyjádřený v čl. 3 odst. 1 Listiny.“*⁷³ Tím Ústavní soud svou úvahu končí, je ale nasnadě doplnit, že princip rovnosti nebude dotčen jen tehdy, pokud předběžné projednání bude mít jinou povahu než klasické soukromoprávní uplatnění nároku u dlužníka (tedy v případě, že se specifičnost poměrů, z nichž odpovědnostní vztah vychází, v praxi a výkladu skutečně promítne).

Presvědčivě argumentuje rovněž veřejný ochránce práv (dále jen „ombudsman“), který ve svém vyrozumění vládě zpracovaném v návaznosti na rozsáhlé šetření ve věci předběžných projednání, uvádí: *„Pokud bychom přiznali předběžnému projednávání nároku plně soukromoprávní povahu, dospějeme k závěru, že stát získává (...) zvláštní privilegium. Náleželo by mu totiž právo žádat před samotným zahájením soudního řízení po budoucím žalobci doložení nezákonného jednání, škody a příčinné souvislosti bez toho, že by byl sám vázán jakýmkoliv povinnostmi (...). V situaci, kdy stejné okolnosti musí tvrdit a prokazovat žalobce v následujícím soudním řízení (...), musí být tato procesní nevýhoda nějak kompenzována v rámci předběžného projednávání nároku. Pro jednotlivce by předběžné projednání nároku postrádalo jakýkoliv smysl, pokud by z povahy tohoto procesu nevyplývala povinnost státu odůvodňovat výsledek předběžného posouzení, povinnost postupovat v obdobných případech obdobně, a především povinnost nebýt nečinný (jako některé důsledky veřejnoprávnosti procesu).“*⁷⁴ Ombudsman se zde jednoznačně kloní k veřejnoprávnějšímu chápání předběžného projednání, a dokonce dovozuje, že se je na něj v souladu s § 177 SprŘ použijí základní zásady činnosti správních orgánů podle §§ 2 – 8 SprŘ.⁷⁵

Lze tedy uzavřít, že ústavně-konformním výkladem, který současně sleduje účel zákona (teleologický výklad) je možné dojít k vcelku jednoznačnému závěru. Podle něho by měl ústřední orgán k předběžnému projednání přistupovat tak, že tento nárok řádně prošetří

⁷³ Nález ÚS ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09, bod 20.

⁷⁴ Viz Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu ze dne 12. 7. 2012, sp. zn. 3/2012/SZD/TČN (dostupné na www.ochrance.cz), str. 3.

⁷⁵ Tamtéž, str. 2 – 3.

a v případě, že dojde k závěru, že se jedná o oprávněný nárok, tak přikročit k dobrovolnému odškodnění.

Tento závěr je ale pouze „měkký“. Jeho nedodržování by sice mohlo mít ústavněprávní rozměr, ale z hlediska praxe ústředních orgánů není zákonem založena nějaká „tvrdá“ povinnost k určitému postupu. K tomu by bylo nutné učinit ještě jeden významný krok, a sice v zákoně zakotvit, jak má ústřední orgán k uplatněnému nároku přistupovat, čili jaký má být jeho procesní postup, a jak se s ním má vypořádat (rozhodnout o něm), o takovém nároku by zkrátka muselo být vedeno řízení. To už by ale znamenalo vzdát se úplně soukromoprávního pojetí a naopak přiznat předběžnému projednání veřejnoprávní charakter. Jak uvádí Vojtek a Bičák (citováno výše), tak soukromoprávní povaha předběžného projednání nepředpokládá nějaké formalizované řízení s rozhodnutím jako výstupem.⁷⁶ K tomu v zápětí dodávají: *„Tím spíše není možné považovat tento specifický institut za správní řízení, na něž by se vztahovala ustanovení správního řádu; sdělení příslušného orgánu poškozenému, že jím uplatněný nárok bude (zcela nebo zčásti) či nebude uspokojen, není správním rozhodnutím, ale svou povahou odpovídá občanskoprávnímu úkonu (...).“*⁷⁷

Je otázka, jestli by nebylo vhodné právě takový krok učinit. Povinnost vést o uplatněném nároku formální řízení by měla svá pozitiva. Záleželo by samozřejmě na konkrétním nastavení procesní úpravy, ale lze si představit, že ústřední orgán by měl úlohu jakéhosi „vyšetřovatele případu“, který má povinnost shromáždit k rozhodnutí dostatečné množství podkladů. To by mohlo být cenné zejména v tom smyslu, že by ústřední orgán měl povinnost shromáždit podklady a vůbec prověřit celou záležitost zevnitř veřejné správy. Z úřední povinnosti by musel sledovat účel daného řízení a na jeho závěru rozhodnout na základě shromážděných podkladů. Tím by byla část důkazního břemene (zejména ohledně informací, které je možné vyšetřit pouze uvnitř veřejné správy) přenesena na veřejnou správu, což by mělo význam i v případném soudním řízení. Takové řešení by přitom nemuselo mít automatický dopad na to, které soudy by měly pravomoc dále rozhodovat.⁷⁸

Tak jednoznačné to ale v ČR nyní není. Jak bylo rozvedeno výše, korektní výklad OdpŠk ale směřuje k takovému nastavení předběžného projednání, které se načrtnuté podobě podle veřejnoprávní koncepce již významně přibližuje. Přibližuje se, ale hranici soukromého práva

⁷⁶ VOJTEK, P., BIČÁK, V., op. cit. sub 38, str. 180.

⁷⁷ VOJTEK, P., BIČÁK, V., op. cit. sub 38, str. 181.

⁷⁸ Teoreticky by to mohly být soudy správní, ale stejně tak by to mohly být civilní soudy (viz § 7 odst. 2 a část pátá o. s. ř.).

zjevně ještě nepřekračuje. Na tomto závěru konečně stojí jak judikatura civilních soudů, tak rovněž judikatura kompetenčního senátu při NSS. Ten např. ve svém usnesení č. j. Konf 19/2008-5 ve vztahu k povaze předběžného projednání uvádí, že v něm „úřad sice o nároku *de facto* rozhoduje, avšak formálně ani materiálně se nejedná o rozhodnutí správního orgánu vydané v oblasti veřejné správy, kterým by bylo zasahováno do veřejného subjektivního práva žalobce (...). Naopak jde *de iure* o uznání (akceptaci) či odmítnutí nároku protistrany v občanskoprávním vztahu.“⁷⁹

Ve vztahu k výše načrtnuté „správné“ interpretaci ustanovení OdpŠk je ale samozřejmě důležité sledovat, jak se předběžné projednání v praxi provádí, jestli je takováto interpretace následována. Před časem postup ústředních orgánů v této věci – jak již bylo uvedeno – komplexně prošetřoval ombudsman (v letech 2010 – 2012). Ten uvádí, že rozsáhlejší šetření zahájil proto, že dostával mnoho podnětů, ve kterých si lidé stěžovali, že ústřední orgány na jejich žádosti o odškodnění nijak nereagují či svá stanoviska, povětšinou zamítavá, nijak neodůvodňují.⁸⁰ Ombudsman se setkal, jak s dobrou či obstojnou praxí, tak i se zcela neupokojivou praxí některých ministerstev, která předběžné projednání chápala zcela soukromoprávně.⁸¹ Formuloval proto *Desatero dobré praxe při odškodňování*, které následně akceptovala vláda⁸² a doporučila všem ústředním orgánům, aby toto *desatero* dodržovaly.⁸³ Ombudsman rovněž vládě doporučil, aby předběžné projednání lépe legislativně uchopila (byť nenavrhl konkrétní změny), tak aby se alespoň prosadila dobrá praxe, kterou on předestřel (tedy veřejnoprávnější pojetí).⁸⁴ Takové legislativní změny ale přijaty nebyly. Jak potom v r. 2016 ukázalo další šetření ombudsmanky, konkrétně na Ministerstvu pro místní rozvoj, tak problematický přístup k předběžnému projednání alespoň na tomto ústředním úřadě přetrval.⁸⁵

⁷⁹ Usnesení Zvláštní senátu ve věcech kompetenčních sporů ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 19/2008-5.

⁸⁰ Viz Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu ze dne 12. 7. 2012, sp. zn. 3/2012/SZD/TČN, str. 1. (dostupné na www.ochrance.cz).

⁸¹ Tamtéž, str. 10 – 14. Mezi ústřední orgány se zásadně nedostatečnou praxí uvádí např. ministerstva zemědělství a životního prostředí, která podle zjištění dlouhodobě nepřiznávala dobrovolně žádné odškodnění. Ministerstva financí a pro místní rozvoj se potom vůbec postavila proti veřejnoprávnímu pojetí.

⁸² Usnesení vlády ze dne 15. 8. 2012, č. 593. *Desatero* je přílohou tohoto usnesení, podrobněji je rozvedeno ve vyrozumění veřejného ochránce práv, op. cit. sub. 61, str. 7 – 9.

⁸³ Z *desatera* pouze příkladmo: neodmítat a priori dobrovolné odškodnění; vyzvat případně žadatele k doplnění žádosti; odůvodňovat rozhodnutí.

⁸⁴ Doporučení veřejného ochránce práv vládě České republiky ke změně zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, ze dne 12. 7. 2012, sp. zn. 3/2012/SZD/TČN (dostupné na www.ochrance.cz).

⁸⁵ Vyrozumění veřejné ochránčiny práv vládě České republiky o nezákonné správní praxi Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 9. 8. 2016, sp. zn. 21/2014/SZD/JPV (dostupné na www.ochrance.cz). Ombudsmanka mimo jiných pochybení uvádí, že mezi lety 2010 – 2015 nevyhovělo MMR dobrovolně ani jedné ze 75 žádostí o poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu (str. 3 vyrozumění). MMR na svou obhajobu mimo jiné uvedlo, že dodržování

V tomto světle se tedy domnívám, že by bylo na místě úpravu předběžného projednání v OdpŠk výrazně změnit či doplnit. Jako vhodný se mi jeví přechod na veřejnoprávní pojetí, tak jak jsem ho naznačil výše. Případně by bylo dobré přistoupit k alespoň dílčím změnám, které by do zákona zakotvily již částečně etablovanou dobrou praxi prosazovanou zejména ombudsmankou nebo které by zkrátily dlouhou lhůtu pro předběžné projednání. Vždyť již před 10 lety, když se její ústavností zabýval, Ústavní soud konstatoval, že délka této lhůty možná odpovídala možnostem státní správy v době přijetí zákona, dodal však: „*Je však zřejmé, že za uplynulé desetiletí prodělala veřejná správa kvalitativní skok v četnosti věcně i formálně správných rozhodnutí a postupů, v důsledku čehož Ústavní soud očekává, že tato lhůta bude v blízké době zákonodárcem zkrácena.*“⁸⁶

2. 2. 2. Soudní projednání

V případě žalob na náhradu škody způsobené veřejnou mocí v současné době platí, že o ní rozhodují civilní soudy. Jedná se o logický důsledek soukromoprávního chápání tohoto institutu v ČR (z hlediska hmotného práva). Podle § 7 odst. 1 OSŘ, totiž platí, že „[v] občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.“ Tento obecně přijímaný závěr⁸⁷ byl i několikrát judikatorně potvrzen. Stalo se tak např. v rozhodnutí kompetenčního senátu při NSS č. j. Konf 19/2008-5,⁸⁸ na který upozorňuje Pítrová⁸⁹ a ve kterém se kompetenční senát odvolává právě na znění § 7 odst. 1 o. s. ř.; soukromoprávní povahu nároku přitom bere de facto jako notoriету. Rovněž NSS se ještě před tím argumentoval obdobně, když odmítl žalobu ve věci náhrady škody způsobené Ministerstvem financí (resp. žalobu proti „rozhodnutí“ ministerstva v předběžném projednání).⁹⁰

Jak jsem naznačil již v úvodu, tak tento současný stav nepovažuji za uspokojivý, a to při nejmenším ve vztahu k některým typům nároků na náhradu škody způsobené veřejnou mocí. Problémová po mém soudu je ta skutečnost, že se v některých případech dublují soudní

desatera vláda ústředním orgánům pouze doporučila a jeho „důsledné respektování (...) nemá oporu v právních předpisech“ (str. 5 vyrozumění).

⁸⁶ Nález ÚS ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09, bod 22.

⁸⁷ Obecně přijímány ve vztahu k současné právní úpravě, úvahy o změnách se samozřejmě objevují.

⁸⁸ Usnesení Zvláštní senátu ve věcech kompetenčních sporů ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 19/2008-5.

⁸⁹ PÍTROVÁ, L.: Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné správy. *Právní rozhledy*. [online] Praha: 2017, 25(22) [cit. 23. 3. 2019], pozn. č. 26.

⁹⁰ Usnesení NSS ze dne 11. 5. 2005, č. j. Na 12/2005-8. NSS k tomu uvedl, že „poškozený (žalobce) se má u soudu domáhat přímo svého nároku, a nikoli pouze přezkoumání rozhodnutí žalovaného.“

procedury. Jedná se o případy rozhodnutí správních orgánů, nebo o případy jejich nečinnosti nebo nezákonného zásahu, o kterých mají kompetenci rozhodovat správní soudy.⁹¹ Právě v případě škody způsobených nezákonným rozhodnutím správního orgánu platí, že domáhat se této škody je možné až poté, co bylo předmětné rozhodnutí zrušeno k tomu příslušným orgánem (viz § 8 odst. 1 OdpŠk). Takovým orgánem bude typicky správní soud.⁹²

Výše uvedený postup lze považovat za neuspokojivý, neboť jednotlivce je tak nucen vést dvě soudní řízení (za předpokladu, že neuspěje při předběžném projednání nároku), aby se mu dostalo plného odčinění následků, které nezákonné rozhodnutí napáchalo. Musí se tak proti němu bránit de facto dvakrát. V případě nezákonného zásahu a nečinnosti správního orgánu podmínka předchozího posouzení věci ze strany příslušného orgánu dána není. Bude tak sice možné, aby se poškozený domohl náhrady škody dříve, neboť nebude muset čekat na předchozí rozhodnutí správního soudu (ev. jiného orgánu), ale přesto se ne vždy vedení dvou řízení vyhne. Bude tomu tak např. v případě, že nezákonný zásah správního orgánu, který mu způsobil (a působí) škodu, ještě trvá, nebo např. hrozí jeho opakování, jak předpokládá s. ř. s. v § 86 odst. 2. V takovém případě má poškozený rovněž zájem na tom, aby v tomto zásahu nemohlo být pokračováno, a proto bude nucen se bránit i žalobou proti tomuto zásahu u správního soudu. Jak upozorňují Pítrová a Sládeček, tak po novele soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., kterou byly rozšířeny podmínky přípustnosti tzv. zásahové žaloby (§ 82 s. ř. s.), je tak možné se zásahovou žalobou domáhat i jen „určení toho, že zásah byl nezákonný“. Prostor pro popsanou dvojkolejnost soudní ochrany se tak ještě rozšířil.⁹³

Takovéto nastavení procesních předpisů se zdá být značně neefektivní⁹⁴ a především pro „uživatele právního systému“, totiž jednotlivce, nepřívětivé. Zaznívají proto hlasy, že by mělo být umožněno priznávat náhradu škody i ve správním soudnictví, častěji v kuloárech, ovšem v literatuře.⁹⁵

⁹¹ Viz základní žaloby podle s. ř. s. (proti rozhodnutí, nečinnosti a nezákonnému zásahu).

⁹² Mohl by to být také orgán vedoucí přezkumné řízení; platí totiž, že je možné domáhat se pouze škody způsobené nezákonným pravomocným rozhodnutím (*a contrario* § 8 odst. 2 OdpŠk); výjimečně by to mohl být i odvolací správní orgán, to v případě, že by se jednalo o předběžně vykonatelné rozhodnutí (viz § 8 odst. 2 OdpŠk).

⁹³ Viz PÍTROVÁ, L., SLÁDEČEK, V.: Náhrada veřejnoprávní škody. In: DVOŘÁK, J., MACKOVÁ, A. (eds.), *Pocta Aleně Winterové k 80. narozeninám*, Praha: 2018, str. 309.

⁹⁴ Vzpomeňme, že jedním z argumentů pro koncepci předběžného projednání v OdpŠk bylo i zamezit přetěžování soudů (viz výše).

⁹⁵ PÍTROVÁ, L., SLÁDEČEK, V., op. cit. sub 93, str. 310-11; PÍTROVÁ, L., op. cit. sub, str. 89; SVOBODA, T., op. cit. sub 69, str. 215.

Otázkou, jak by bylo možné změnit nastavení rozhodování soudů o náhradě škody způsobené veřejnou mocí, se budu dále podrobněji zabývat v páté části této práce.

3. Francouzská perspektiva

V České republice je tedy institut odpovědnosti veřejné moci za škodu pojímán soukromoprávně. Jak bylo již vícekrát zmíněno, vedle tohoto pojetí ale existuje ještě pojetí veřejnoprávní. Nejedná se přitom o umělou konstrukci, která by sloužila snad jen jako jakési „teoretické zrcadlo“ nastavené současnému systému. Naopak. Jedná se o koncepci životaschopnou a prověřenou. Typickým příkladem země, která se přiklonila k veřejnoprávnímu pojetí, je Francie. Tato část mé práce tak bude jakýmsi krátkým exkurzem právě do Francie, v němž představím (1) historická východiska příklonu k veřejnoprávní koncepci a (2) procesněprávní aspekty uplatnění náhrady škody.

Z komparativního hlediska je třeba na úvod poznamenat, že ve Francii nejde hovořit o jednom nedělitelném institutu odpovědnosti veřejné moci za škodu. Jak bylo naznačeno již v úvodu, ve Francii se odlišují pojmy *odpovědnost veřejné moci za škodu (responsabilité de la puissance publique)* a *odpovědnost veřejné správy za škodu (responsabilité administrative)*.⁹⁶ Jak vyplývá ze samotného názvu, *responsabilité administrative* se týká toliko veřejné správy, tedy té části činnosti francouzského státu, která je reglementována správním právem a která spadá do kompetence správní soudů.⁹⁷ Pojem *odpovědnosti veřejné moci za škodu* je potom pojem širší, ten v sobě zahrnuje jak *responsabilité administrative*, tak rovněž odpovědnost státu např. za výkon obecného soudnictví nebo za činnost trestněprávní (za vedení trestního stíhání, za vazbu, za tresty apod.). Právě odpovědnost za tyto činnosti potom nespadá do kompetence správních soudů, ale do kompetence obecných (čili civilních) soudů, neboť se nejedná o oblasti reglementované správním právem.⁹⁸ U nás přitom takovýto oddělený režim není.

3. 1. Východiska pro veřejnoprávní koncepci

Francouzský příklon k veřejnoprávní koncepci vychází ze širších historických souvislostí, které mají svůj základ již v předrevolučním období tzv. *Ancien régime*. Právě proto, že za starého režimu soudy (tzv. parlamenty) mnohdy zasahovaly do královny moci, do výkonu exekutivy a legislativy (i když v této době ještě o jejich oddělení hovořit nelze) a tím jeho vládu

⁹⁶ Viz BELRHALI, H.: *Responsabilité administrative*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2017, str. 19.

⁹⁷ Tato oblast je přitom značně širší, než je tomu u nás. V ČR do kompetence správních soudů spadají pouze případy, kdy veřejná správa vystupuje ve vrchnostenské pozici. Ve Francii je tato oblast širší, týká se např. i té činnosti veřejné správy, prostřednictvím níž se zabezpečující různé veřejné služby (např. školství, zdravotnictví, kultury, věda a výzkum apod.).

⁹⁸ K tomu podrobně BELRHALI, H., op. cit. sub 96, str. 64 -75.

oslabovaly,⁹⁹ byl za Revoluce přijat zákon, který stvrdil, že „*soudní činnost je oddělena a napříště zůstává oddělena od činnosti správní. Soudci (...) nemohou jakýmkoliv způsobem zasahovat do činnosti státní správy ani pohánět k zodpovědnosti úředníky pro výkon jim svěřených úkolů.*“¹⁰⁰ Toto vyčlenění veřejné správy z pravomoci obecných soudů zapříčinilo později vznik zcela odděleného systému správního soudnictví,¹⁰¹ neboť pochopitelně nebylo udržitelné, aby se veřejná správa nacházela mimo jakoukoliv nezávislou kontrolu. Právě doktrína oddělení mocí (tedy v tomto případě oddělení moci soudní a moci výkonné) stojí i v základu francouzského příklonu k veřejnoprávnímu pojetí odpovědnosti veřejné moci za škodu.¹⁰² Za zakladatelské se přitom považuje významné rozhodnutí francouzského Tribunálu pro řešení kompetenčních sporů (*Tribunal des conflits*),¹⁰³ rozhodnutí ve věci Blanco z 8. února 1873. *Tribunal des conflits* posuzoval případ, kdy byla pětiletá holčička zraněna na veřejné cestě před skladem tabáku v Bordeaux pojízdným vozíkem tlačným zaměstnanci místní manufaktury na tabák, která byla provozována státem. Otec dívky se nejprve s nárokem na náhradu škody obrátil na civilní soud. Místní prefekt s tím ale nesouhlasil s tím, a vyvolal proto kompetenční spor. *Tribunal des conflits* následně rozhodl, že škoda, která byla způsobena osobami zaměstnanými ve veřejných službách „*se nemůže řídit principy, které jsou stanoveny v Code civil pro vztahy mezi jednotlivci.*“ A dále rozvedl svou argumentaci tak, že odpovědnost státu „*není ani obecná ani absolutní, má svá vlastní pravidla, která se liší v závislosti na potřebách veřejné služby a nezbytnosti sladit zájmy státní a zájmy soukromé.*“¹⁰⁴ Toto rozhodnutí sice bylo po věcné stránce překonáno, neboť podle pozdějšího rozhodnutí *Tribunal des conflits*, je stát za výkon činností průmyslové a obchodní povahy odpovědný podle pravidel civilního práva,¹⁰⁵ ale stran správní činnosti státu zůstává logika jím přijatá v platnosti až do dneška.

Ve Francii je tak *responsabilité* administrative (odpovědnost veřejné správy za škodu) pojímána veřejnoprávně, a to ve většině svých aspektů. Především hmotněprávní základ nároku na náhradu škody neleží v soukromém právu (ať už v občanském zákoníku nebo jiném,

⁹⁹ Podrobněji jsem se tomuto tématu věnoval v BURDA, D.: Francouzský model ústavního soudnictví se zřetelem k ochraně základních práv. In. WINTR, J., ANTOŠ, M. (eds.): *Poměrování základních práv*. Praha: UK Právnická fakulta, 2019, str. 12-4.

¹⁰⁰ Čl. 13 zákona z 16. a 24. srpna 1790, o organizaci soudnictví.

¹⁰¹ PÍTROVÁ, L., POMAHÁČ, R.: *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998, str. 49 - 54.

¹⁰² BELRHALI, H., op. cit. sub 96, str. 36-7.

¹⁰³ Ten byl zřízen zákonem z 24. května 1872 o reorganizaci Státní rady. Jedná se o orgán, který rozhoduje o kompetenčních sporech mezi dvěma jurisdikcemi, soustavou obecných soudů, na jejímž vrcholu stojí Dovolací soud (*Cour de cassation*), a soustavou správních soudů, na jejímž vrcholu stojí Státní rada (*Conseil d'État*).

¹⁰⁴ Citováno a fakta uvedena podle textu rozhodnutí TC ze dne 8 února 1873 ve věci Blanco dostupného na adrese: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886&dateTexte=> [cit. 20. 4. 2019].

¹⁰⁵ Viz rozhodnutí TC z 22. ledna 1921 ve věci Société commerciale de l'Ouest africain; citován podle BELRHALI, H., op. cit. sub 96, str. 70, pozn. č. 48.

speciálním předpisu soukromého práva), ale v právu veřejném. Překvapivý je v této souvislosti fakt, že *responsabilité administrative* nemá svůj základ primárně v zákonech, ale naopak v judikatuře správních soudů, a to především tedy Státní rady, která je jakýmsi nejvyšším správním soudem. Soudní rozhodnutí tak tvoří primární pramen tohoto odvětví francouzského práva (hovoří se o tom, že se jedná o právo prétorské),¹⁰⁶ zatímco legislativa je pramenem ve skutečnosti pouze doplňkovým, zákonodárce jen občas zasáhne, zvláště ve specifických případech odpovědnosti.¹⁰⁷

3. 2. Procesněprávní aspekty

Z důvodů právě uvedených rozhodují ve Francii o náhradě škody způsobené činností veřejné správy správní soudy, a to tzv. v plné jurisdikci.

Předně. Francouzský systém správního soudnictví jednak teoreticky rozeznává dva základní druhy sporů, spory subjektivní a spory objektivní. V prvně jmenovaných soud rozhoduje o subjektivních právech, v případě posledně jmenovaných o objektivním právu, tedy posuzuje zákonnost.¹⁰⁸ Toto rozřazení se potom promítá v tom, jak rozsáhlou pravomoc správní soudy v té které kauze mají. V případě, že se rozhoduje o subjektivních právech, potom bude role správních soudů podobná té, jakou mají civilní soudy, tedy rozhodnout jestli tu právo je nebo není a přisoudit (nebo nepřisoudit) požadované plnění. Jinými slovy, správní soudy v těchto případech mohou rozhodnout přímo ve věci, rozhodují tzv. v plné jurisdikci (*contentieux de pleine juridiction*). Naopak v případě sporů o objektivní právo, tedy o zákonnost, mají správní soudy pouze pravomoc kasační, tedy pravomoc rozhodnout, jestli postup či rozhodnutí někoho jiného (správního orgánu) je nebo není v souladu se zákonem. Mohou tak napadený akt zrušit (nebo prohlásit jeho nezákonnost), nemohou ale ve věci rozhodnout samy (*contentieux de l'annulation*).¹⁰⁹

¹⁰⁶ Viz např. PAILLET, M.: *La responsabilité administrative*. Paris: Dalloz, 1996, str. 20-1; BELRHALI, H., op. cit. sub 96, str. 81-2. V české prostředí o této specifčnosti hovoří např. MATĚJKA, J.: Náhrada škody ve veřejném právu. In: HÁCHA, E., HOETZEL J., WEYR, F., LAŠTOVKA K.. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. II, [I-O]. Repr. pův. vyd. z r. 1932. Praha: Eurolex Bohemia, 2000., str. 733.

¹⁰⁷ Příklady těchto zákonů podává např. BELRHALI, H., op. cit. sub 96., str. 107 -112; jedná se např. o škody způsobené v souvislosti s válečným konfliktem, o škody způsobené povinným očkováním, škody způsobené v souvislosti s bojem proti terorismu atd.

¹⁰⁸ Podrobněji k této kategorizaci v části věnované Belgii; lze říci, že právní justice tak jak jí známe u nás, je ve Francii založena nikoliv na ochranně veřejných subjektivních práv, ale na ochraně zákonnosti.

¹⁰⁹ Podrobněji GOHIN, O., POULET, F.: *Contentieux administratif*. Paris: LexisNexis, 2017, str. 257 – 261; nebo GUYOMAR, M., SEILLER, B.: *Contentieux administratif*. Paris: Dalloz, 2017, str. 116 - 128.

Řízení o náhradě škody způsobené veřejnou správou (*responsabilité administrative*) je právě řízením v plné jurisdikci, neboť správní soudy mají pravomoc přímo rozhodnout ve věci, tedy přisoudit náhradu škody.

Proces vymáhání náhrady škody je ale rovněž jako v ČR dvoufázový, má svou prejudiciální a případně judiciální fázi (tedy řízení před správními soudy). Prejudiciální fáze spočívá v předběžném uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného správního orgánu a v rozhodnutí tohoto orgánu (hovoří se tak o *demande préalable* a *décision préalable*). V tomto postupu lze vidět obdobu předběžného projednání, tak jak ho známe v ČR (dále tedy budu i ve francouzském kontextu hovořit o předběžném projednání). Vzhledem k tomu, že na celý institut náhrady škody způsobené veřejnou správou je ve Francii nahlíženo veřejnoprávně, potom je veřejnoprávně pojímáno, alespoň formálně vzato, i předběžné projednání. Podíváme-li se ovšem blíže, tak uvidíme, že rozdíl mezi předběžným projednáním v ČR a ve Francii není příliš veliký.

Předně, předběžné projednání nároku je obligatorní, neboť jak stanoví *Code de justice administrative* (jakýsi soudní řád správní), tak na správní soud je možné se obrátit pouze ve formě žaloby proti rozhodnutí.¹¹⁰ To znamená, že zde před samotnou žalobou na náhradu škody musí být rozhodnutí správního orgánu, které požadované plnění nepřiznává nebo přiznává jen z části. Z toho by se mohlo zdát, že ve Francii se o předběžně uplatněném nároku vede formální řízení, jehož výstupem je formální rozhodnutí. To je ovšem pouze zdání. Ve skutečnosti se jedná o postup značně neformální, který v zásadě není vázán žádnými procesními pravidly; rozhodnutím se potom myslí vyrozumění o tom, že žadatel bude či nebude dobrovolně odškodněn, nebo případně i mlčení správního orgánu (viz dále).¹¹¹ O tom, že se jedná spíše o neformální proces, který byl často ze strany správních orgánů úplně ignorován, svědčí i to, že se před časem na interní úrovni (tj. nikoliv právním předpisem) pokusil praxi správních orgánů vylepšit předseda francouzské vlády. Ten v oběžníku určeném všem ministrům v r. 1995 doporučuje určitá opatření, která by měla být přijata,¹¹² např. aby žádosti nebyly automaticky ignorovány, ale aby je úřady vyřizovaly rychle a tak, že žadatele vyrozumí a ozřejmí mu důvody rozhodnutí.¹¹³ Předseda vlády argumentoval kupř. tím, že pokud bude vznesený nárok správním orgánem skutečně projednán, bude se tím předcházet následným soudním sporům.

¹¹⁰ Čl R421-1 *Code de justice administrative*.

¹¹¹ Viz PAILLET, M., op. cit. sub 106, str. 238.

¹¹² Viz Oběžník předsedy vlády z 9. 2. 1995, o zacházení se stížnostmi směřovanými proti veřejné správě (*Circulaire relative au traitement des réclamations adressées à l'administration*).

¹¹³ Jedná se o dosti podobné zásady, které jsou obsahem tzv. *Desatera*, které u nás zpracoval ombudsman (viz část o předběžném projednání v ČR).

Ačkoliv je tedy „reakce“ veřejné správy na předběžně uplatněný nárok označována za rozhodnutí, není výsledkem nějakého formalizovaného procesu a má tedy ve výsledku vlastně dosti podobný charakter jako předběžné projednání v ČR. To se přitom považuje za postup soukromoprávní.

Na místě je ještě doplnit, že v případě, kdy správní orgán mlčí (mohli bychom říci, že je nečinný), tak se po určité době konstruuje, že rozhodl zamítavě (tzv. implicitní zamítavé rozhodnutí čili *décision implicite de rejet*).¹¹⁴ Lhůta pro vydání rozhodnutí je přitom stanovena na 2 měsíce,¹¹⁵ po jejich marném uplynutí se potom žadatel může obrátit na správní soud. Původně ale byla tato lhůta delší, a to čtyřměsíční. Změna přišla až na přelomu tisíciletí.¹¹⁶ Délka této lhůty přitom není pro českého pozorovatele bez zajímavosti, a to zejména v kontrastu s tím, jak dlouhá je lhůta pro předběžné projednání u nás. Je trojnásobně delší (šestměsíční). Alespoň v tomto ohledu by tedy Francie mohla sloužit jako inspirace.

Co se týče samotného uplatnění nároku na náhradu škody u správních soudů, tak k tomu je na místě připojit ještě jednu důležitou poznámku. Předně je třeba zdůraznit, že ačkoliv do pravomoci správních soudů náleží rozhodovat jak o nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů (v rámci tzv. *recours pour excès de pouvoir* tedy žaloby na překročení pravomoci; ta představuje nejvýznamnější z tzv. objektivních sporů),¹¹⁷ tak o náhradě škody těmito rozhodnutími způsobené¹¹⁸ (v rámci *recours de pleine juridiction*, tedy sporů v plné jurisdikci), tak se stále jedná o samostatná řízení. Skutečnost, že řízení o náhradě škody je řízením v plné jurisdikci, znamená pouze to, že soudce může o náhradě škody sám rozhodnout (má plnou pravomoc), neznamená to ale, že by se v jednom řízení automaticky rozhodovalo jak o zrušení rozhodnutí správního orgánu, tak o náhradě škody jím způsobené. Stále platí, že se v principu jedná o dvě samostatná řízení.

¹¹⁴ Pravidlem po dlouhou bylo, že pokud správní orgán po stanovenou lhůtu nekonal, potom platilo, že bylo rozhodnuto zamítavě (a adresátu rozhodnutí se otevírala cesta ke správnímu soudu); srov. čl. 21 zákona n° 2000-321 z 12. 4. 2000, o právech občanů ve vztazích s veřejnou správou (*Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*). V současnosti ale platí pravidlo přesně opačné, tedy že po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí platí, že správní orgán rozhodl kladně (žádosti vyhověl), srov. čl. L231-1 *Code des relations entre le public et l'administration* (zákoník upravující vztahy mezi veřejností a veřejnou správou, tedy jakýsi správní řád). V případě žádosti o peněžité plnění je ale dána výjimka zakotvená v čl. L231-4 a nečinnost vede (tak jak původně platilo obecně) k zamítavému rozhodnutí.

¹¹⁵ Čl. L231-4 *Code des relations entre le public et l'administration*.

¹¹⁶ Viz původní znění čl. 1 dekretu ministra spravedlnosti n°65-29 z 11. 1. 1965, o lhůtách pro soudní spory ve správních věcech (*décret relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative*).

¹¹⁷ Viz GOHIN, O., POULET, F., op. cit. sub 109, str. 260.

¹¹⁸ Jedná se opět o určitou výše těchto sporů, neboť veřejná správa může svou činností způsobit škodu i jinak než nezákonným rozhodnutím.

V praxi se ale umožňuje, aby v případě, že je k rozhodování o zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a k rozhodování o náhradě škody příslušný jeden soudce, aby žalobce vznesl obě dvě záležitosti najednou,¹¹⁹ a tím tak ušetřil čas a výdaje za vedení dalšího soudního sporu. Pro nárok na náhradu škody ale stále platí, že o něm musí nejprve rozhodnout správní orgán v rámci předběžného projednání (*décision préalable*) a až teprve potom je možné se obrátit na soud. Tato podmínka by přitom mohla být pro naznačené propojení obou řízení značně limitující. To vyplývá z jednoduché analýzy. Když totiž uvážíme, že lhůta pro napadení rozhodnutí správního orgánu u soudu je 2 měsíce¹²⁰ a lhůta pro rozhodnutí v rámci předběžného projednání je rovněž 2 měsíce (viz výše), tak zjistíme, že by prostor pro propojení obou řízení v de facto jedno byl značně úzký.

Důležité je proto upozornit na skutečnost, že Státní rada vykládá podmínku předběžného projednání nároku a rozhodnutí o něm (jakožto podmínku přijatelnosti žaloby) vůči žalobcům velmi vstřícně. Podle judikatury Státní rady¹²¹ je tak možné, aby poškozený svůj nárok u správního orgánu uplatnil dokonce až po zahájení soudního procesu (po podání žaloby), neboť podle této judikatury podmínka předběžného projednání nemusí být splněna ke dni podání žaloby, ale ke dni rozhodnutí o ní. Podmínkou tedy potom je, že příslušný orgán musí o nároku rozhodnout (resp. musí marně uplynout dvouměsíční lhůta pro rozhodnutí, viz výše) ještě před tím, než správní soud přistoupí k rozhodnutí o vzneseném nároku na náhradu škody.¹²² Za těchto okolností je propojení obou řízení již snazší.

¹¹⁹ O této možnosti hovoří např. CHAPUS, R.: *Droit du contentieux administratif*. Paris: Montchrestien, 2006, str. 685; nebo LE BOT, O.: *Contentieux administratif*. Bruxelles: Bruylant, 2018, str. 130. Le Bot v této souvislosti hovoří o smíšené žalobě (*recours mixte*).

¹²⁰ Čl. R421-1 *Code de justice administrative*.

¹²¹ Viz rozsudek Státní rady ve věci *Établissement français du sang* z 11. 4. 2008, n°281374. Na této pozici Státní rada setrvala i po úpravě čl. R421-1 *Code de justice administrative*, viz stanovisko Státní rady z 27. 3. 2019, n° 426472.

¹²² Viz BELRHALI, H., op. cit. sub 96, str. 292.

4. Belgická perspektiva

Zatímco francouzský systém správního soudnictví a správního práva představuje v evropském kontextu určitý typus či model, který se v rámci komparativního zkoumání nachází na jednom z pomyslných vrcholů trojúhelníku¹²³, belgický systém by bylo možné lokalizovat někde v meziprostoru. Při pohledu na jeho historický vývoj přitom vidíme, že v tomto prostoru nezaujímal trvale stabilní pozici, ale že se jeho pozice měnila. Vliv okolních systémů přitom nebyl zanedbatelný. Zejména pak vliv francouzského systému, který ačkoliv v počátcích belgické samostatnosti působil na tamní představitele odpudivě, tak přeci jen začal v čase působit svou gravitační silou. Otázka náhrady škody, ať už její stránka materiální či procesní s tím úzce souvisí. V této kapitole nejprve tedy (1) stručně představím historický vývoj belgického správního soudnictví, dále (2) představím v podstatných bodech doktrinní východiska („kostru“) belgického systému správního soudnictví, která stojí na odlišování občanských a politických práv a subjektivních a objektivních sporů, následně (3) nastíním tradiční nazírání na problematiku odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, jako na civilněprávní nárok. Jádrem této kapitoly potom bude (4) představení reformy z r. 2014, která umožnila jakési adhezní řízení ve správním soudnictví (5) představení argumentů, které byly vznášeny pro a proti reformě.

4. 1. Vývoj správního soudnictví

Belgie měla na začátku 19. století, během něhož se na kontinentu rodilo správní soudnictví, našlápnuto k tomu kopírovat francouzský vývoj. Tzv. Rakouské Nizozemí (v podstatě dnešní Belgie) bylo r. 1795 anektováno a připojeno k Francouzské republice. Součástí Francie potom toto území zůstalo až do pádu napoleonského režimu, který se definitivně poroučel r. 1815.¹²⁴ Toto napoleonské období následující po divokých událostech Revoluce započaté r. 1789 bylo ve vývoji francouzského práva zlomové. Jednak r. 1804 vyvrcholily snahy o kodifikaci a unifikaci občanského práva ve Francii, Napoleon vydává Code Napoléon čili Code civil,¹²⁵ francouzský občanský zákoník, který tak platil i na území dnešní Belgie. A v Belgii je tento zákoník platný dodnes. Dále potom Napoleon reformuje francouzský správní aparát, zřizuje nové správní instituce, které následně převzaly všechny pozdější francouzské politické režimy. Mezi nimi nejvýznamnější – i z perspektivy pozdějšího vývoje –

¹²³ K modelům správního soudnictví v Evropě viz PÍTROVÁ, L., POMAHÁČ, R.: *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998.

¹²⁴ FERRO, M.: *Dějiny Francie*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2001, str. 202.

¹²⁵ CÍSAŘ, J.: Právní dějiny Francie. In: *Dějiny evropského kontinentálního práva*. Praha: Leges, 2010, str. 329 – 330.

byla *Conseil d'État* (Státní rada) ustavená r. 1799.¹²⁶ V důsledku francouzskou revolucí prosazené doktríny oddělení soudní moci a veřejné správy totiž nezávislá soudní moc nesměla žádným způsobem zasahovat do vrchnostenských pravomocí státu, tedy „soudit správu“.¹²⁷ Proto byl vytvořen vlastní systém kontroly veřejné správy, který od ní nebyl oddělen, ale byl její součástí,¹²⁸ až později se stal de facto nezávislým soudním systémem pro veřejnou správu. Právě z této instituce, která byla v I. polovině 19. století stále jen prodlouženou rukou vlády a při kontrole veřejné správy nedisponovala ani samostatnou pravomocí, ani nezávislostí, se během tohoto století stával stále více a více samostatný orgán kontroly veřejné moci,¹²⁹ v podstatě jakýsi nejvyšší správní soud. Činnost francouzské *Conseil d'État*, se ale neomezovala pouze na „souzení správy“, ale už od počátku sloužila i jako poradní orgán vlády při normotvorbě. Toto dvojité postavení má přitom dodnes.¹³⁰ Belgie tedy měla 15letou zkušenost s francouzskou Státní radou, v té době ještě specifickým orgánem veřejné správy.

Po Napoleonově pádu vzniklo r. 1815 z vůle Vídeňského kongresu Spojené nizozemské království, které zabíralo celé území dnešního Beneluxu a které rovněž disponovalo Státní radou, i když vycházející více z nizozemské (nikoliv francouzské) tradice.¹³¹ Belgie se potom osamostatnila r. 1830 a v následujícím roce byla přijata současná belgická ústava. Během prací na nové konstituci se téměř bez diskuze předpokládalo, že francouzský model, na který bylo pohlíženo jako na neliberální (k tomu pocházející od utlačovatelského režimu), nebude převzat.¹³² Shoda panovala na tom, že občané by neměli být vystaveni svévoli moci, a proto by měli mít i proti ní zastání u nezávislých soudů.¹³³ Předpokládalo se tedy, že to budou (obecné) soudy, které budou kontrolovat veřejnou správu. Francouzskou – historicky podmíněnou –

¹²⁶ Viz informace o historii francouzské Conseil d'État: Naissance et évolution. Des origines du Conseil d'État aux récentes évolutions de la juridiction administrative [online]. Dostupné na: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Histoire-Patrimoine/Histoire-d-une-institution/Ses-fonctions/Naissance-et-evolution> [cit. 4. 4. 2019].

¹²⁷ Např. BELRHALLI, H.: *Responsabilité administrative*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2017, str. 36-7.

¹²⁸ Viz informace o historii francouzské Conseil d'État: op. cit. sub 126.

¹²⁹ Viz informace o historii francouzské Conseil d'État: op. cit. sub 126.

¹³⁰ Viz informace o fungování francouzské Conseil d'État: Missions. Conseiller, Juger, Gérer [online]. Dostupné na: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions> [cit. 4. 4. 2019].

¹³¹ LEROY, M.: *Contentieux administratif*. Limal: Anthemis, 2011, str. 58.

¹³² LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 58 – 60.

¹³³ Belgická ústava tak vycházela z liberální koncepce práv, jimž nezávislé soudy poskytují ochranu, viz DELPÉRÉE, F.: *Faut-il supprimer le Conseil d'État*. In: DÉOM, D., NIHOUL, P. et al.: *Liber Amicorum Robert Andersen*. Bruxelles: Bruylant, 2009, str. 190.

skepsi k soudům¹³⁴ Belgičané nesdíleli. Belgie se tedy měla vydat cestou tzv. soudního monismu,¹³⁵ který je typický pro Anglii a vůbec země anglosaského právního systému.¹³⁶

Belgičtí ústavodárci se od francouzského vlivu tedy odvrátili. Gravitační silné francouzské doktríny ale byli postupně přitaženi belgičtí soudci. Ti totiž navzdory původním očekáváním, že to budou právě oni, kdo budou korektivem veřejné moci, ochránci občanů a jejich práv i proti veřejné správě, začali v II. polovině 19. století odmítat přezkum vrchnostenských aktů správy, např. posuzování zákonnosti správních aktů. Prohlásili, že v tomto ohledu nemají pravomoc.¹³⁷ Argumentovali tím, že pokud by zasahovali do správních záležitostí státu, tak by tím překročili hranice, které vyplývají z principu dělby moci.¹³⁸ Voilà, francouzská doktrína vyprovozená ze dveří se vrátila pootevřeným oknem. Došlo tak k poněkud paradoxní situaci, kdy veřejná správa obecně zůstávala mimo jakoukoliv nezávislou kontrolu; nebyl zde orgán soudní povahy, který by měl obecnou kompetenci přezkoumávat vrchnostenskou činnost veřejné správy.¹³⁹ To hovoříme o době, kdy se na evropském kontinentě již rozvíjelo správní soudnictví, a to jak v Rakousku-Uhersku, tak v Německu a konečně i ve Francii, o době velkého společenského rozvoje doprovázeného bujením státního aparátu a státní regulace – tedy správní činnosti.¹⁴⁰ M. Leroy v této souvislosti cituje jednoho z předních belgických politiků přelomu 19. a 20. století A. Beernaerta: „*Náš institucionální systém je stran správy nedostatečně vystavěný, je snad nejhorší v Evropě. Nikde jinde nemá správa tak rozsáhlé pravomoci, nikde jinde nejsou lidé tak bezbranní proti zneužití moci. Ve Francii existuje správní soudnictví; mají tam Conseil d'État, na kterou je možné se v mnoha případech obrátit. Ale u nás, tady má správa poslední slovo.*“¹⁴¹

V důsledku této neuspokojivé situace se začínalo více a více hovořit o nutnosti zřídit správní soudnictví, přičemž se hovořilo především o konceptu Státní rady. Tyto úvahy byly na čas zchlazeny významným rozhodnutím belgického Dovolacího soud (Cour de cassation) zvaném *La Flandria* z roku 1920,¹⁴² které představovalo důležitý judikaturní průlom. Obecné

¹³⁴ K tomu podrobněji v mém článku: BURDA, D.: Francouzský model ústavního soudnictví se zřetelem k ochraně základních práv. In. WINTR, J., ANTOŠ, M. (eds.): *Poměrování základních práv*. Praha: UK Právnická fakulta, 2019, str. 12-4.

¹³⁵ Viz DELPÉRÉE, F. op. cit. sub 133, str. 190; Soudní monismus jako opak soudního dualismu; je zde pouze jedna soudní soustava, která je příslušná rozhodovat ve všech třech základních oblastech – v oblasti soukromého práva, trestního práva i správního práva. Naopak v systémech soudního dualismu je více či méně ostře odděleno správní soudnictví.

¹³⁶ DELPÉRÉE, F., op. cit. sub 133, str. 190; nebo PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R., op. cit. sub 123, str. 83.

¹³⁷ LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 62.

¹³⁸ LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 62 - 63.

¹³⁹ LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 109 a násl.

¹⁴⁰ Viz PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R., op. cit. sub 123.

¹⁴¹ LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 63.

¹⁴² Rozsudek Dovolacího soudu ve věci *La Flandria* ze dne 5. listopadu 1920, Pas., I, 1920, str. 239.

soudy podle něho mají pravomoc přiznávat náhradu škody způsobené pochybeními při výkonu veřejné správy, a to na podkladě čl. 1382 code civil.¹⁴³ Jednalo se o významný posun z pozic striktního oddělení mocí („soudy nemohou soudit veřejnou správu“) k pozici, kdy obecné soudy mohou posuzovat i zákonnost činnosti veřejné správy (zejména tedy správních aktů), a její případná pochybení sankcionovat (přiznat náhradu škody).¹⁴⁴ Ani tento pohyb ale neřešil jádro problému. Obecné soudy na základě vlastní judikatury zůstávaly nadále nepřislušné k tomu rušit správní akty (normativní i individuální), a tedy plně odstraňovat důsledky takovýchto nezákonných aktů.¹⁴⁵ Diskuze o potřebě zřízení Státní rady tak po určité době opět nabraly na síle a po násilném přerušení po čas německé okupace za II. světové války vyvrcholily. Roku 1946 tak byl přijat zákon, který Státní radu zřídil.¹⁴⁶ Na podzim r. 1948 pak Státní rada poprvé zasedla. Státní rada tak vznikla po více než stu letech existence samostatné Belgie,¹⁴⁷ a to de facto podle francouzského vzoru, tedy jako instituce dvojího poslání, jednak „soudit správu“, resp. přezkoumávat zákonnost správních aktů (funkce správního soudu), druhak být poradním orgánem při přípravě zákonů a jiných právních předpisů. Později byla existence Státní rady stvrzena i na ústavní úrovni, ústavní novelou z r. 1993 byla zakotvena v čl. 160 belgické Ústavy; možnost ustanovit jiné správní soudy pak v čl. 161.

Státní rada je v belgickém systému správního soudnictví jediný orgán s všeobecnou působností. Tamní soudní řízení správní je tak v principu jednoinstanční.¹⁴⁸ Vedle Státní rady ale ještě existuje vícero specializovaných soudních orgánů s úzce vymezenou věcnou působností.¹⁴⁹ V případě takové agendy je potom Státní rada kasačním soudem.

4. 2. Doktrinální východiska konstrukce správního soudnictví

Středoevropský pohled na správní soudnictví je takový, že se jedná o soudy, které poskytují ochranu primárně veřejným subjektivním právům.¹⁵⁰

¹⁴³ K tomuto rozhodnutí a k následně rozvinuté doktríně podrobněji dále.

¹⁴⁴ PÂQUES, M., DONNAY, L.: *Jurisdiction ordinaire et juridiction administrative en droit belge* [online]. Str. 6. Dostupné na: <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/9929/1/Jurisdiction%20ordinaire%20et%20juridiction%20administrative%20en%20droit%20belge.pdf> [cit. 29. 3. 2019].

Nutno dodat, že toto rozhodnutí zatím jen otevřelo dveře pro další judikaturní vývoj.

¹⁴⁵ To stvrzuje i samotné rozhodnutí *La Flandria*, op. cit. sub. 142.

¹⁴⁶ Zákon o zřízení Státní rady z 23. prosince 1946.

¹⁴⁷ Podle převažující doktríny na základě zmocnění obsaženého v č. 146 belgické Ústavy.

¹⁴⁸ O zřízení správních tribunálů prvního stupně a tedy odsunutí Státní rady do pozice čistě kasačního soudu se již dlouhou dobu diskutuje, nicméně prozatím k němu nedošlo.

¹⁴⁹ Viz LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 109 a násl.

¹⁵⁰ Viz § 2 s. ř. s.

4. 2. 1. Dualita subjektivních práv – občanská a politická

Belgický pohled, silně ovlivněný francouzskou doktrínou, je ovšem jiný. Pojem subjektivních práv je zde tradičně chápán úžeji než u nás. Předně, belgická Ústava rozeznává již od r. 1831 dva druhy subjektivních práv, práva občanská a práva politická. Ochranu těmto právům poskytují primárně obecné soudy; v případě občanských práv je tato jejich kompetence výlučná,¹⁵¹ v případě politických práv je sice jejich ochrana obecně svěřena rovněž obecným soudům, ale zákonodárce má možnost ji v konkrétně vymezených případech svěřit jiným orgánům.¹⁵² V belgické debatě přitom vyvstala polemika – především v kontextu politických práv – nad otázkou, čemu vůbec přiznat charakter subjektivního práva a čemu pouze charakter legitimního zájmu. Tato otázka je přitom velmi významná, neboť odpověď na ní předurčuje, jak rozsáhlou budou mít obecné soudy pravomoc (neboť jsou – jak uvedeno výše – povolány právě k ochraně subjektivních práv) a v jakých všech případech budou tedy poskytovat občanům ochranu.

V případě občanských práv vcelku panuje shoda na tom, že se jedná o subjektivní práva, která mají svůj základ v předpisech práva soukromého, resp. mají soukromoprávní povahu. Jedná se tak o různá práva povahy majetkové, rodinné či osobnostní se základem v právních předpisech určených primárně k regulaci vztahů mezi soukromými osobami, nicméně vyskytující se i ve vztahu jednotlivců a státu (stát může přirozeně rovněž vstupovat do takovýchto právních vztahů).¹⁵³ S odvoláním na formulaci zmiňovaného rozhodnutí *La Flandria* z r. 1920 se pak také uvádí, že se jedná o „*všechna soukromá práva stvrzená a zahrnutá v občanském zákoníku a dalších zákonech, které ho doplňují.*“¹⁵⁴

Co se týče politických práv, tak tato otázka byla a je notně kontroverznější. Jak bylo naznačeno výše, odpověď na ní implikuje rozsah, v jakém mohou obecné soudy kontrolovat činnost veřejné správy. Samotné soudy, jak bylo uvedeno výše, se takové pravomoci de facto zřekly, když vzaly za svou doktrínu oddělení mocí ve striktní francouzské podobě. Tradiční a judikaturou i převažující částí doktríny zastávaná odpověď na otázku, co lze považovat za politická práva, tudíž byla a stále je nutně dosti restriktivní.

¹⁵¹ Viz čl. 144 belgické Ústavy.

¹⁵² Viz čl. 145 belgické Ústavy.

¹⁵³ BLERO, B.: L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire. In: BLERO, B. (eds.): *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*. Bruxelles: Bruylant, 1999, str. 229.

¹⁵⁴ LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 76

Politická práva tak byla právě od II. poloviny 19. století obvykle chápána dosti úzce, jednak jakožto práva aktivní participace na životě státního společenství.¹⁵⁵ Mezi tato práva se řadilo volební právo (aktivní i pasivní) a právo rovného přístupu k veřejným úřadům. A dále potom další dvě specifická práva mající spíše ochranný charakter (chránící jednotlivce proti libovůli státu), rovněž se ale vztahující k životu státního společenství, a to sice omezení možnosti státu ukládat daně a vyžadovat vojenskou službu pouze na případy, kdy tak stanoví zákon (tzv. *ius tributí a ius militice*).¹⁵⁶

Přeci jen ale rozvoj moderní společnosti přinesl mnohé změny stran toho, co stát svým občanům garantuje a zabezpečuje. Ve 20. století tak např. vzniká systém sociálního zabezpečení. Obecné soudy ponejprv moc nevěděly, jak se mají k takovýmto novým institutům postavit. Tuto nejistotu nakonec ukončil Dovolací soud, který ve svém rozhodnutí Trine z 21. 12. 1956¹⁵⁷ rozhodl v konkrétním případě řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti, že se v něm jedná o subjektivní politické právo, o němž mají pravomoc rozhodovat obecné soudy (viz čl. 145 belgické Ústavy). Nově tedy začala být za politická práva považovány i nároky na různá plnění, které jednotlivec má vůči společnosti (státu), např. užívat veřejné služby, obdržet podporu sociálního zabezpečení apod.¹⁵⁸ Jak dále uvádí M. Leroy, jedná se zejména o různé nároky peněžité povahy, které mohou obecné soudy jednoduše přisoudit.¹⁵⁹ Taková plnění jsou pak považována za subjektivní (politická) práva v případě, že orgány veřejné správy nemají žádný prostor pro uvážení v tom, jestli je přiznat, nebo nepřiznat (tedy jedná se o plnění nároková).¹⁶⁰

Vedle právě představené koncepce¹⁶¹ ale existuje i jiná koncepce, jak politická práva pojímat. Jedná se o výklad mnohem extenzivnější, než jaký je tradičně v Belgii zastáván a který se velmi podobá naší koncepci veřejných subjektivních práv. Mezi nejvýraznější zastánce takového přístupu v současnosti patří B. Bléro. Ten jednak zdůrazňuje tezi, že pokud jsou občanská práva ta práva vyplývající z norem práva soukromého, tak politická práva jsou ta vyplývající z norem práva veřejného.¹⁶² A z této teze potom dále vyvozuje, že o politická práva se jedná ve všech případech, kdy občan (či obecně soukromá osoba) může něco, na čem má

¹⁵⁵ BLERO, B., op. cit. sub 153, str. 229.

¹⁵⁶ BLERO, B., op. cit. sub 153 str. 229; nebo LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 77.

¹⁵⁷ Rozsudek Dovolacího soudu ve věci Trine z 21. 12. 1956, Pas. 1957, I, str. 430.

¹⁵⁸ LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 77.

¹⁵⁹ LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 78-9.

¹⁶⁰ PÂQUES, M., DONNAY, L., op. cit. sub 144, str. 23.

¹⁶¹ Nutno dodat, že tato tradiční koncepce nepředstavuje jednolitý názorový proud; zde se jedná spíše mnou provedené shrnutí základních východisek a závěrů. Judikatura zejména obecných soudů ale i belgického ústavního soudu z této koncepce vychází, ale dále ji rozvíjí a modifikuje. K tomu např. článek PÂQUES, M., DONNAY, L., op. cit. sub 144.

¹⁶² BLERO, B., op. cit. sub 153, str. 236.

osobní zájem, požadovat (typicky vůči veřejné správě), a tento jeho požadavek má oporu v předpisech veřejného práva.¹⁶³ Tato práva jsou tak de facto ztotožněna s právem na zákonnost, tedy právem na to, aby veřejná správa – pokud se dotýká zájmů soukromých osob – jednala v mezích stanovených zákonem.¹⁶⁴ Tato koncepce se po mém soudu velmi blíží naší koncepci veřejných subjektivních práv.¹⁶⁵ Zastánci tradiční užší koncepce politických práv, takovou širokou koncepcí, jakou zastává např. Bléro, kritizují. Např. autor rozsáhlé monografie o správním soudnictví M. Leroy kritizuje takovou koncepcí jako zcela pomíjející vývoj judikatury i historický vývoj v belgické právní vědě. Označuje ji za myšlenkovou ekvilibristiku bez většího praktického přínosu; neodmítá přitom tuto koncepcí jako obecně vadnou, říká ale, že je vlastní jiné právní tradici, totiž německé, zatímco Belgie čerpá z francouzské právní tradice.¹⁶⁶

4. 2. 2. Spory subjektivní a spory objektivní

Jak bylo rozebráno výše, belgické správní soudnictví vzniklé po II. světové válce nebylo – vzhledem k chápání pojmu subjektivní (politická) práva – zřízeno k ochraně těchto práv. Pokud by to, čemu u nás poskytují správní soudy ochranu, tedy veřejná subjektivní práva, bylo v Belgii rovněž chápáno jako subjektivní (politická) práva, potom by belgické obecné soudy mohly již dávno před tím vykonávat funkci správního soudnictví, Belgie by tak mohla být zemí soudního monismu.¹⁶⁷

Belgické správní soudnictví tak bylo zřízeno primárně na ochranu zákonnosti. Mise správních soudů byla vymezena tak, že mají přezkoumávat akty veřejné správy z toho pohledu, jestli vyhovují zákonům, a ty, které tímto sítím neprojdou potom z právního řádu odstraňovat (tedy zamezit jejich dalšímu působení). Činí tak prostřednictvím žaloby na zrušení (*recours en*

¹⁶³Uvádí i příklady: právo být slyšen před tím, než je rozhodnuto v mé věci (např. v řízení o nutnosti vystěhování, demolice apod.); právo, aby žádost nebyla zamítnuta na základě vadného posouzení věci (vady faktické i právní); aby soused nedostal stavební povolení v případě, že je jeho projekt v rozporu s územním plánem atd. Viz BLERO, B., op. cit. sub 153, str. 236-7.

¹⁶⁴ Př.: V řízení o stavebním povolení je opomenut vlastník dotčeného pozemku, ten nebyl v rozporu se zákonem vyrozuměn o probíhajícím řízení, a tak ani nemohl uplatnit své námitky. Byl tak porušen zákon, a tudíž podle této koncepce práva, která zákon takovému vlastníku přiznává. Případně: Žadatel splnil zákonné podmínky pro vydání povolení, ale správní orgán jeho žádost přesto zamítl. V takovém případě bylo rovněž porušeno jeho subjektivní právo obdržet povolení dovozené z příslušného zákona (tedy vlastně bylo porušeno právo na zákonnost).

¹⁶⁵ Není předmětem této práce analyzovat různé koncepce subjektivních práv, a tudíž si Blerovo chápání dovoluji pouze připodobnit k tomu našemu. Jisté ale je, že tradiční belgická koncepce subjektivních politických práv je značně užší než naše koncepce veřejných subjektivních práv, což je vidět právě v jejím kontrastu s koncepcí, kterou zastává Bléro.

¹⁶⁶ LEROY, M. op. cit. sub 131, str. 79 – 80.

¹⁶⁷ Viz čl. 145 belgické Ústavy, který svěřuje ochranu politických práv obecným soudům. Zde je namíste připomenout, co bylo řečeno výše, tedy že ústavodárci z r. 1831 nejspíš s takto širokou pravomocí obecných soudů počítali, ale následná judikatura Dovolacího soudu tuto cestu uzavřela.

annulation).¹⁶⁸ Leroy dokonce hovoří o tom, že soudní řízení tradičně nebylo vedeno proti původci správního aktu (tedy orgánu veřejné správy), ale proti správnímu aktu samotnému. Původce správního aktu tak podle Leroye tradičně nebyl v pozici žalovaného, ale pouze „obhájce“ správního aktu, jeho zákonnosti.

Belgická doktrína tak obecně rozlišuje dva druhy soudních sporů, spory subjektivní a spory objektivní, mohli bychom říci spory o práva a spory o zákonnost. Už samotný název je výmluvný, v případě subjektivních sporů se žalobce dovolává svého subjektivního práva, spor se vede okolo tohoto práva, soud má v takových případech plnou jurisdikci, může tedy rovnou žalobci přiznat to, na co má subjektivní právo. Naopak v objektivních sporech se spor vede o objektivní právo, tedy o zákonnost; soudce v takovém případě nedisponuje plnou jurisdikcí, má pouze kasační pravomoc vůči rozhodnutím, která učinil někdo jiný, a sám tedy nemůže v meritu věci rozhodnout (nemůže žalobci přiznat to, na co má právo, protože žalobce na nic právo nemá). Subjektivní spory jsou přitom typické pro řízení před civilními soudy (kde se rozhoduje o - v belgické terminologii – občanských právech; případně o některých politických právech). Objektivní spory jsou zase typické pro správní soudnictví, i když i v rámci správního soudnictví okrajově existují subjektivní spory, ve kterých soudy rozhodují v plné jurisdikci (v takovém případě je jim ale zákonem svěřena pravomoc rozhodovat o subjektivních politických právech). Jedná se např. řízení ve věci voleb.¹⁶⁹

Jestliže se tedy ve správním soudnictví rozhoduje v tzv. objektivních sporech o zákonnosti správních aktů, nikoliv o subjektivních právech, nabízí se otázka, kdo je vůbec v takových sporech aktivně legitimován. Z povahy věci to nemůže být ten, kdo by se domáhal svých práv, neboť o práva v těchto sporech nejde. Současně by zase nebylo vhodné, aby byl aktivně legitimován kdokoli, tedy aby cesta k napadení jakéhokoliv správního aktu byla otevřena všem bez existence síta. Koncept lidové žaloby by mohl vést k právní nejistotě, zbytečným průtahům a mohl by vést i ke zneužívání správní žaloby. Přístup ke správnímu soudu je tak omezen pouze na osoby, které mají na věci zájem (*intérêt*) či legitimní zájem (*intérêt légitime*), tedy osoby, které mohou z úspěchu ve sporu přímo profitovat (mít přímý prospěch).¹⁷⁰

Analýza podmínek přijatelnosti správní žaloby by jistě byla zajímavým předmětem dalšího zkoumání. Je totiž otázka, jestli je v našem systému vždy přiléhavé vázat aktivní

¹⁶⁸ Dále ji také označuji zjednodušeně jako „správní žalobu“.

¹⁶⁹ Podrobněji: LEROY, M., op. cit. sub 13, str. 899 a násl.

¹⁷⁰ LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 80.

legitimaci na existenci subjektivního práva, které má být ve hře (které bylo dotčeno a před soudem je hájeno).¹⁷¹ Činnost veřejné správy totiž nejen, že se dotýká individuálních subjektivních práv, ale obecně směřuje k naplňování veřejného zájmu. Vystává tudíž otázka, kdo by měl mít možnost veřejný zájem proti orgánům veřejné moci a jejím rozhodnutím před soudem hájit. Soudní řád správní sice s jistou korekcí subjektivistického přístupu počítá,¹⁷² ale to jen v případech, kdy zákon někomu v řízení před správním orgánem přiznává nebo umožňuje procesní účastenství.

Nyní již přejdeme od úvodního exposé, které mělo za cíl představit genezi belgického systému správního soudnictví a jeho základní charakteristiky a východiska, tak aby bylo možné dobře porozumět belgické odpovědi na otázku, které soudy rozhodují o náhradě škody způsobené veřejnou mocí.

4. 3. Tradiční pohled na problematiku náhrady škody způsobené veřejnou mocí

4. 3. 1. Etablování právního institutu

Jak bylo uvedeno výše, náhrada škody způsobené veřejnou mocí začala být v Belgii přiznávána od r. 1920 v důsledku důležitého rozhodnutí tamního Dovolacího soudu zvaného *La Flandria*.¹⁷³ Tímto rozhodnutím Dovolací soud reagoval na dlouhodobě neuspokojivý stav naprosté absence nezávislé kontroly nad veřejnou správou (nad výkonnou mocí), který byl kritizován jak politiky, tak juristy.¹⁷⁴ Toto rozhodnutí tak umožnilo obecným soudům přisoudit soukromým osobám náhradu škody vzniklé v souvislosti s výkonem veřejné moci.

Dovolací soud rozhodl, že stát je – stejně jako každá soukromá osoba – deliktně odpovědný podle ustanovení občanského zákoníku, konkrétně podle čl. 1382, který stanoví, že každý, kdo způsobí jinému škodu tím, že se dopustí tzv. *faute* čili pochybení, je povinen tuto škodu nahradit.¹⁷⁵ K tomu nutno podotknout, že občanskoprávní *faute* vychází z francouzské tradice a není možné ji přímo ztotožnit s některou z podmínek vzniku práva na náhradu škody

¹⁷¹ Viz žalobní legitimace k žalobě proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

¹⁷² Viz § 65 odst. 2 s. ř. s. eventuálně § 66 s. ř. s.

¹⁷³ Rozsudek Dovolacího soudu ve věci *La Flandria* ze dne 5. listopadu 1920, Pas., I, 1920, str. 239.

¹⁷⁴ Tato reakce Dovolacího soudu přišla již v době, kdy byla doslova na spadnutí ústavní reforma, která by v zemi zřídila správní soudnictví; viz PÂQUES, M., DONNAY, L., op. cit. sub 144, str. 7.

¹⁷⁵ Čl. 1382 belgického *code civil*: „*Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer*“.

v českém právu. Tento koncept v sobě zahrnuje zejména protiprávnost, současně ale rovněž subjektivní stránku (zavinění).¹⁷⁶

Dovolací soud se tak vcelku logicky – vzhledem k dobovým souvislostem – rozhodl přistoupit k otázce náhrady škody jako k otázce práva soukromého a k nároku na náhradu škody jako k subjektivnímu občanskému právu.¹⁷⁷ Jak shrnuje Leroy, byla tedy vlastně přijata teze, podle které „*to není povaha práva, do kterého bylo zasaženo, která by definovala povahu soudního sporu, ale naopak je to povaha toho práva, které je v rámci sporu uplatňováno.*“¹⁷⁸ Jinými slovy: právo na náhradu škody má samostatnou povahu, neplatí, že sleduje povahu (tj. civilního nebo politického práv čili soukromoprávní nebo veřejnoprávní) subjektivního práva, které bylo porušeno. A protože je právo na náhradu škody institut zakotvený v občanském zákoníku, a ten upravuje *subjektivní občanská práva*, tak se nutně jedná o *subjektivní občanské právo*.

Takováto konstrukce byla pochopitelnou cestou, neboť zde existoval přímý zákonný základ, na něž ji bylo možné „napasovat“. Dále také proto, že jiná cesta v podstatě neexistovala. Pojem *politická práva* byl (a je) chápán mnohem úžeji než náš pojem veřejných subjektivních práv (viz výše). Porušení zákonnosti při výkonu veřejné správy tak obecně nebylo (a není) chápáno jako porušení *politických práv*, a tudíž opačnou konstrukci povahy práva na náhradu škody, totiž že právo na náhradu škody způsobené veřejnou mocí má tu samou povahu, jakou má porušené subjektivní právo, by nebylo o co opřít.¹⁷⁹ Připomeňme, že podle čl. 144 a 145 belgické Ústavy je soudům svěřena pravomoc rozhodovat spory o občanská a politická subjektivní práva; nikoliv posuzovat zákonnost činnosti veřejné správy (k tomu viz výše). V podmínkách doktríny oddělení mocí tak bylo Dovolacím soudem přijaté řešení de facto jediné východisko, jinak by zřejmě musel prohlásit nedostatek pravomoci obecných soudů rozhodovat takovýto typ sporů.

S rozhodnutím Dovolacího soudu *La Flandria* bylo tedy založeno právo na náhradu škody způsobené veřejnou mocí, a to na soukromoprávním základě.¹⁸⁰ Od té doby se potom

¹⁷⁶ K tomu podrobněji např. JULIEN, J.: *Droit des obligations*. Bruxelles: Bruylant, 2017, str. 288 - 297; nebo NĚMČÁK, V.: Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník*. Praha: 2013, **152**(3) str. 231.

¹⁷⁷ Viz výše popsaná dualita subjektivních práv: civilní a politická.

¹⁷⁸ LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 76.

¹⁷⁹ Naopak Blero, jehož koncepce politických práv je širší, by se i k takovému chápání práva na náhradu škody způsobené veřejnou mocí přikláněl.

¹⁸⁰ Původně se v judikatuře rozlišovalo, jestli je posuzován výkon (exekuce) správního aktu, anebo správní akt samotný. Judikatura až do 60. let připouštěla přiznat náhradu škody pouze za pochybení (*faute*) při výkonu správního aktu, Dovolací soud ale nakonec toto rozlišování definitivně odmítl v rozsudku z 7. 3. 1963, Pas., 1963, I.,

vyvíjela judikatura, která víceméně směřovala k rozšiřování odpovědnosti státu.¹⁸¹ Tak např. Dovolací soud v r. 1991 uznal stát odpovědným i za pochybení (*faute*) soudní moci¹⁸² a konečně r. 2006 uznal Dovolací soud stát odpovědným i za pochybení (*faute*) zákonodárné moci ve dvou po sobě následujících rozhodnutích.¹⁸³

4. 3. 2. Procesní dvojkolejnost: zrušení správního aktu a náhrada škody jím způsobené

Z hlediska procedury přiznávání náhrady škody jsou ale zajímavější jiné okolnosti. Od r. 1948 v Belgii funguje Státní rada s pravomocí rušit akty veřejné správy pro nezákonnost. Současně jsou tu obecné soudy, které mají pravomoc přisoudit náhradu škody, a to způsobenou těmi samými správními akty, které může Státní rada rušit. Z hlediska odstraňování negativních následků nezákonných správních aktů je tak založena dvojkolejnost. A s ní vyvstává hned několik otázek. Je žaloba na náhradu škody podmíněná předchozím úspěchem správní žaloby? Pokud ne, potom může být přiznána náhrada škody v souvislosti se správním aktem, který Státní rada shledala v souladu se zákonem? Další otázka je pak, zdali lze ztotožnit nezákonnost, která je zjišťována Státní radou v řízení o správní žalobě, a pochybení (*faute*) veřejné správy, která je zjišťována obecnými soudy v řízení o náhradě škody?

Odpověď na první otázku byla kladná. Žaloba na náhradu škody způsobené správním aktem, který nebyl napaden před Státní radou (a nebyl tudíž zrušen) je přípustná; rozhodl tak definitivně Dovolací soud r. 1965.¹⁸⁴ Rovněž v případě, že Státní rada zamítla žalobu na zrušení, tak takové zamítavé rozhodnutí nevylučuje úspěch žaloby na náhradu škody.¹⁸⁵ Obecné soudy totiž mají ústavně zakotvenou pravomoc neaplikovat správní akty, které odporují zákonu (nikoliv je ale rušit!), a to pochopitelně i po uplynutí lhůty pro zpochybnění správního aktu ve správním soudnictví.¹⁸⁶ Neplatí tudíž jako u nás v případě škody způsobené nezákonným rozhodnutím, že předchozí zrušení nebo změna správního aktu (rozhodnutí) je podmínkou pro to, aby bylo možné nárok na náhradu škody uplatnit.¹⁸⁷ Současně ale takový postup (domáhat se

str. 744 a v rozsudku z 26. 4. 1963, Pas., 1963, I., str. 905. K tomu: BLERO, B., op. cit. sub 153, str. 206, pozn. č. 15.

¹⁸¹ K tomu VAN OMMESLAGHE, P.: La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif: bilan en 2014. In: TULKIENS, F., SAUTOIS, J.: *Actualités en droit public et administratif: la responsabilité des pouvoirs publics*. Bruxelles: Bruylant, 2014, str. 11 – 18.

¹⁸² Rozsudek Dovolacího soudu ve věci Anca z 19. 12. 1991, Pas., 1992, I. n°215, str. 316.

¹⁸³ Rozsudek Dovolacího soudu ve věci Église universelle du Royaume de Dieu z 1. 6. 2006, n°C.05.0494.N. a rozsudek Dovolacího soudu ve věci Ferrara z 28. 9. 2006, n°C.02.0570.F.

¹⁸⁴ Rozsudek Dovolacího soudu z 16. 12. 1965, Pas., 1966, I, str. 513. Citováno podle: BLERO, B., op. cit. sub 153, str. 206 pozn. č. 15.

¹⁸⁵ Viz OMMESLAGHE, P., op. cit. sub 181, str. 28.

¹⁸⁶ Viz čl. 159 belgické Ústavy.

¹⁸⁷ Viz § 8 odst. 1 OdpŠk.

nejprve zrušení správního aktu a dosáhnout ho) jednoznačně usnadňuje důkazní situaci žalobce, neboť ten potom není nucen v řízení o náhradě škody nezákonnost prokazovat (a postačí – ve většině případů – pak prokázat ostatní předpoklady deliktní odpovědnosti, existenci škody a příčinnou souvislost).¹⁸⁸ Nehledě na to, že jen prostřednictvím správní žaloby může žalobce dosáhnout zrušení správního aktu.

Otázka, zda nezákonnost správního aktu zakládá rovněž pochybení (*faute*) orgánu veřejné moci, který ho vydal, a tedy nárok na náhradu škody, byla kontroverznější. Nakonec Dovolací soud rozhodl v tom smyslu, že nezákonnost obecně zakládá pochybení (*faute*),¹⁸⁹ za určitých okolností se ale správní orgán může své odpovědnosti zprostit. To je možné zejména v případě, že nezákonnost vznikla v důsledku nevyhnutelného omylu (*erreur invincible*). Ten je dán např. v situaci, kdy dojde ke změně (obratu) v judikatuře, kterou správní orgán nemohl předvídat (byl vlastně v dobré víře), nebo v případě, že se jednalo o složitou právní otázku, která připouštěla vícero výkladů a až soud autoritativně rozhodl, který z nich je ten správný. Jsou ale myslitelné i jiné důvody zproštění odpovědnosti.¹⁹⁰

4. 4. Reforma v oblasti náhrady škody způsobené veřejnou mocí z r. 2014

4. 4. 1. Cesta k reformě

Takový byl tedy v Belgii stav až do nedávné doby. Na přelomu tisíciletí se ale výrazně zintenzivnila debata o neuspokojivosti situace. Dvojkolejnost v odstraňování následků nezákonných správních aktů (jejich rušení na jedné straně a odškodnění na druhé straně) byla silně kritizována. Vícero autorů zdůrazňovalo, že je nesmyslné, aby byl občan nucen – proto aby se mu dostalo plného odčinění – podstupovat dvě soudní řízení, nejprve se domáhat zrušení správního aktu u Státní rady a následně náhrady škody u civilního soudu.¹⁹¹ Tato kritika přitom rezonovala v rámci širší debaty o tom, jestli má být v Belgii zachován soudní dualismus (tj.

¹⁸⁸ LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 722-3.

¹⁸⁹ V belgické civilistice se hovoří o dvou relativně samostatných hypotézách, které konstituují občanskoprávní pochybení (*faute*), a sice porušení povinnosti stanovené ústavním nebo běžným zákonem (povinnost nějak jednat nebo se určitého jednání zdržet) a zadruhé porušení obecné povinnosti počínat si obezřetně (tento závazek lze zřejmě připodobnit k naší *obecné prevenční povinnosti*). Podle OMMESLAGHE, P., op. cit. sub 181, str. 20-3.

¹⁹⁰ Podle LEROY, M., op. cit. sub 131, str. 724-7. Leroy dále zdůrazňuje, že v poslední judikatuře začal Dovolací soud uplatňovat „test“ spočívající ve zhodnocení, jestli orgán veřejné správy jednal „*jak by jednala každá rozumná a obezřetná osoba*.“ (str. 727-8). Tím se poněkud otevřel prostor pro větší subjektivizaci při posouzení, jestli došlo v případě nezákonnosti i k občanskoprávnímu pochybení (*faute*).

¹⁹¹ Např. A. Coppens dokonce hovoří o tom, že dosáhnout zrušení správního aktu je „*jen Pyrrhovo vítězství, neboť Státní rada nemá pravomoc přiznat náhradu škody*.“ Citováno podle: CUVELIER, B., JOASSART, M., BORN, R.: La genèse de la réforme du Conseil d'État. *Administration publique: Revue du droit public et des sciences administratives*. Bruxelles: Bruylant, 2016, 39(3), str. 215.

oddělení obecné a správní justice), anebo by bylo jednodušší přejít k soudnímu monismu,¹⁹² a samostatnou správní justici zrušit.¹⁹³ Soudní monismus by byl přitom i odpovědí na výše nastíněnou jurisdikční dvojkolejnost (zrušení rozhodnutí a náhrada škody). Úvahy o zavedení soudního monismu byly do jisté míry inspirovány ze zahraničí, podobná reforma byla seriózně zvažována i v Nizozemí.¹⁹⁴ Nakonec ale k přechodu na soudní monismus nedošlo a otázka předmětné jurisdikční dvojkolejnosti byla vyřešena jinak, pragmatictěji.

Již v r. 2009 tak byly zahájeny práce na reformě, která by občanům přinesla možnost domoci se v rámci jednoho soudního řízení jak zrušení správního aktu, tak náhrady škody.¹⁹⁵ Podle vypracovaného návrhu reformy mělo být Státní radě umožněno v rámci řízení o zrušení správního aktu rozhodovat i o případné náhradě škody tímto aktem způsobené. Tato pravomoc Státní rady měla být nevýlučná, záleželo by pouze na žalobci, jestli by se náhrady škody domáhal už ve správním soudnictví, anebo by podal samostatnou žalobu k civilnímu soudu. Taková reforma by si ale podle převažující doktríny vyžádala změnu belgické Ústavy, konkrétně jejího čl. 144, který stanovil, že „*spory, jejichž předmětem jsou občanská práva, jsou ve výlučné pravomoci obecných soudů*“. Jak bylo uvedeno výše, právo na náhradu škody, byť vzniklé v souvislosti s výkonem veřejné moci, bylo (a je) ve světle rozhodnutí *La Flandria* z r. 1920 a od něj odvozené judikatury i doktríny v Belgii považováno právě za *subjektivní občanské právo*, neboť je upraveno v občanském zákoníku.¹⁹⁶

Tato reforma nakonec přijata byla, a to v rámci reformy mnohem rozsáhlejší, která se dotýkala celého belgického státního uspořádání. Dne 6. ledna 2014 tak byla schválena jak změna Ústavy, která mimo jiné doplnila do čl. 144 druhou větu ve znění: „*Zákon může Státní radě nebo federálním správním soudům svěřit pravomoc rozhodovat rovněž o občanskoprávních účincích jejich rozhodnutí, a to za podmíněk, které stanoví.*“. Ve stejný den, 6. ledna 2014, byl přijat

¹⁹² Jednalo by se vlastně o návrat k původní ideji, jakou měli ústavodárci v r. 1831; v Belgii by byla pouze jedna soustava soudů, byť jistým způsobem vnitřně diferenciovaná.

¹⁹³ Tuto debatu rekapituluje CUVELIER, B., JOASSART, M., BORN, R., op. cit. sub 191, str. 214 – 220.

¹⁹⁴ Viz CUVELIER, B., JOASSART, M., BORN, R., op. cit. sub 191, str. 215. Ten hovoří rovněž o tom, že ve chvíli, kdy byl nakonec přechod k soudnímu monismu v Nizozemí odmítnut, utichly podobné debaty i v Belgii (str. 217).

¹⁹⁵ Detailní výklad o přípravách této reformy viz: CUVELIER, B., JOASSART, M., BORN, R., op. cit. sub 191, str. 220 – 234.

¹⁹⁶ Viz odkaz zpět. I tento názor měl oponenty. Mezi nimi i zmiňovaného B. Blera, který nikoliv nepřesvědčivě tvrdil, že skutečnost, že je tato materie v současnosti upravena v kodexu občanského práva ještě neznamená, že se jedná o občanské právo ve smyslu čl. 144 Ústavy. Obsah Ústavy přeci nemůže být definován obsahem běžných zákonů. V souvislosti se svou argumentací k politickým právům (viz výše), pak dovozuje, že otázku náhrady škody způsobené veřejnou mocí by zákonodárce mohl uchopit jako otázku politických práv. Bez nutnosti měnit ústavu by ji pak mohl zákonem svěřit do péče Státní rady. Viz BLÉRO, B., op. cit. sub 153, str. 251 – 260, zejm. 257.

i zákon k provedení VI. státní reformy¹⁹⁷, který do zákona o Státní radě¹⁹⁸ vložil čl. 11bis, který se stal právním základem načrtnuté reformy.

4. 4. 2. Podoba reformy

Zaměříme se nyní konkrétněji na podobu načrtnuté reformy. Její podstata tedy tkví v tom, že Státní rada získala pravomoc za určitých okolností rozhodovat náhradě škody způsobené veřejnou mocí. Předmětem dalšího rozboru budou následující otázky: (1) Jakou povahu má nárok, který lze nově uplatnit u Státní rady a jaký je jeho vztah k tradiční náhradě škody podle čl. 1382 a násl. občanského zákoníku?; (2) V jakých řízeních před Státní radou může být tento nárok uplatněn a kdo jej může uplatnit; (3) Jakou povahu má řízení o tomto nároku; (4) Kdy je možné tento nárok uplatnit a kdy o něm má být rozhodnuto? (5) Jaké je řešení některých problémů spojených s rozhodováním o tomto nároku?; (6) Jak vedle sebe koexistují obecný občanskoprávní nárok na náhradu škody a nárok na reparační odškodnění?

Nový samostatný hmotněprávní nárok:

Zaprvé. Bylo rozhodnuto, že nárok, který bude možné u Státní rady uplatnit, nebude mít stejný právní základ jako nárok, který se uplatňuje u civilních soudů, tedy jako klasický nárok na náhradu škody podle čl. 1382 a násl. *code civil*. Ve zmiňovaném čl. 11bis zákona o Státní radě byl totiž zakotven samostatný, autonomní nárok na tzv. reparační odškodnění (*indemnité réparatrice*).¹⁹⁹ Důvodem pro toto hmotněprávní odlišení nároků přitom zřejmě byla obava, že by si Dovolací soud mohl osobovat pravomoc přezkoumávat závěry Státní rady stran interpretace ustanovení *code civil* o náhradě škody z titulu pravomoci podle čl. 144 belgické Ústavy a z důvodu snahy o koherentní judikaturu.²⁰⁰ Ačkoliv je tento nárok autonomní, a nelze ho tudíž ztotožnit s nárokem na náhradu škody zakotveným v *code civil*, tak se samozřejmě oba tyto nároky týkají stejných situací, tedy situací, kdy je někomu v souvislosti s výkonem veřejné moci způsobena újma, a současně plní totožnou funkci. Tyto dva nároky tak sice budou koexistovat vedle sebe, z logiky věci ale bude možné uplatnit pouze jeden z nich, přičemž volba bude záležet na poškozeném (k tomu viz dále).

¹⁹⁷ *Loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État.*

¹⁹⁸ Celým názvem: *Lois sur Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973*, což by bylo možné přeložit jako Zákony o Státní radě konsolidované dne 12. ledna 1973.

¹⁹⁹ DONNAY, L., PÂQUES, M.: *L'indemnité réparatrice, entre questions existentielles et réponses raisonnables*. In: RENDERS, D.: *La Responsabilité Des Pouvoirs Publics : XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin*. Bruxelles: Bruylant, 2016, str. 140-1.

²⁰⁰ BELLEFLAMME, F., SOHIER, J.: *Incidence de la réforme du conseil d'État sur la responsabilité des pouvoirs publics*. In: TULKIENS, F., SAUTOIS, J.: *Actualités en droit public et administratif: la responsabilité des pouvoirs publics*. Bruxelles: Bruylant, 2014, str. 54.

Klasická odpovědnost za škodu podle *code civil* je přitom založena na třech předpokladech: pochybení (*faute*) – příčinná souvislost – škoda.²⁰¹ Jak bylo rozebráno výše, v praxi se řešila otázka, jestli lze položit rovnítko mezi nezákonnost (prohlášenou Státní radou v řízení o zrušení správního aktu) a občanskoprávní pochybení (*faute*), přičemž civilní soudy ve vícero případech dospěly k závěru, že ačkoliv byl správní akt prohlášen za nezákonný, nepředstavuje (v důsledku zprošťujícího důvodu) tato nezákonnost občanskoprávní pochybení (*faute*).²⁰² Současně také platí, že se poškozenému poskytuje plná náhrada škody (*réparation intégrale*).

Předpoklady odpovědnosti podle čl. 11bis zákona o Státní radě jsou ale nezákonnost (nikoliv *faute*), příčinná souvislost a škoda.²⁰³ V této souvislosti se hovoří o reparačním odškodnění jako o objektivní odpovědnosti (či odpovědnosti za výsledek),²⁰⁴ protože do posouzení tzv. *fait générateur* (tedy skutečnosti, která zapříčinila vznik škody, v daném případě nezákonnost) by neměla vstupovat subjektivní hlediska jako v případě občanskoprávního pochybení (*faute*).²⁰⁵ Současně ale čl. 11bis stanoví, že Státní rada má při rozhodování o reparačním odškodnění vzít do úvahy veřejné a soukromé zájmy, které se věci dotýkají.²⁰⁶ Otázka, jestli tedy může Státní rada při rozhodování o reparačním odškodnění posuzovat daný případ z vícero pohledů, tedy vzít do úvahy všechny okolnosti, které vedly k nezákonnosti správního aktu, tak jak to dělají civilní soudy, vzbudila na poli doktríny kontroverze.²⁰⁷ Někteří proto vidí v povinnosti vzít do úvahy veřejné a soukromé zájmy spojené s případem nebo v posuzování příčinné souvislosti opět prostor k tomu, aby se v některých případech mohla veřejná správa své odpovědnosti zprostit.²⁰⁸ Na čem ovšem panuje shoda je to, že povinnost

²⁰¹ Viz BELLEFLAMME, F., SOHIER, J., op. cit. sub 200, str. 63.

²⁰² BELLEFLAMME, F., SOHIER, J., op. cit. sub 200, str. 64-5.

²⁰³ BELLEFLAMME, F., SOHIER, J., op. cit. sub 200, str. 63.

²⁰⁴ Stejně je tomu i v ČR, kde odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup je také odpovědností objektivní.

²⁰⁵ SOHIER, J.: L'indemnité réparatrice devant le conseil d'État: premiers bilans. In: TULKIENS, F. (ed.): *Le droit administratif répressif, fiscal et indemnitaire*. Bruxelles: Editions Larcier, 2018, str. 152.

²⁰⁶ Čl 11bis, první alinea zákona o Státní radě zní: „Žalobce nebo účastník, který do řízení přistoupí, který se podle čl. 14 odst. 1 nebo 3 domáhá zrušení správního aktu, nařízení nebo implicitního rozhodnutí o zamítnutí, může u oddělení správních sporů v případě, že v důsledku nezákonnosti tohoto správního aktu, nařízení nebo implicitního rozhodnutí o zamítnutí utrpěl škodu, žádat, aby mu rozsudkem bylo vůči původci napadeného aktu přiznáno reparační odškodnění; rozhodnuto bude s přihlédnutím k veřejným a soukromým zájmům, které se věci dotýkají.“

²⁰⁷ Zastáncem přísného chápání reparačního odškodnění jakožto objektivní odpovědnosti je např. J. Sohier, viz SOHIER, J., op. cit. sub 205, str. 152. Za autory, kteří připouštějí, že odpovědnosti se bude možné ve vícero případech zprostit (obdobně jako je tomu v řízení před civilními soudy), např. PIRSON, A., VRANCKEN, M.: La réparation du dommage causé par l'illégalité d'un acte administratif et l'indemnité réparatrice: à quel saint se vouer. In: DURVIAUX, A. L., PÂQUES, M. (eds.): *Droit administratif et contentieux*. Bruxelles: Larcier, 2016, str. 51-2.

²⁰⁸ Např. DONNAY, L., PÂQUES, M., op. cit. sub 199, str. 146-7.

zohlednit veřejné a soukromé zájmy spojené s případem, znamená, že Státní rada nemusí nutně přisoudit plnou náhradu (*réparation intégrale*), ale právě s ohledem na protichůdné (legitimní) zájmy může náhradu přiměřeně snížit nebo (a to v krajním případě) vůbec nepřiznat.²⁰⁹

Důležité je dále zmínit, že *reparační odškodnění* může mít pouze formu peněžité náhrady (jedná se o *réparation pécuniaire*). Zákon nesvěřuje Státní radě pravomoc k jiné úpravě poměrů, např. možnost přikázat, aby byly věci navraceny v předešlý stav.²¹⁰ V této souvislosti byl sdílen názor, že hlavní způsob odstranění škod způsobených nezákonným správním aktem je samotné jeho zrušení. Právě zrušení správního aktu je považováno za naturální restituci (*réparation en nature*).²¹¹ Zde je třeba uznat, že zrušením správního aktu mohou být skutečně mnohé účinky nezákonného rozhodnutí odstraněny, neboť správní akt je z právního řádu odstraněn s účinky *ex tunc*; správní orgán pak navíc zpravidla musí věc znovu projednat a posoudit, a to již ve světle závěrů správního soudu.²¹² V belgické debatě se tak zdůrazňuje, že samotné zrušení správního aktu zůstává hlavním způsobem odstranění jeho negativních důsledků a peněžité náhrada představuje pouze jakýsi doplněk, tedy že má odčinit teprve ty škody, které nebyly odčiněny již samotným zrušením aktu.²¹³

Aktivní legitimace k uplatnění nového nároku:

Zadruhé. Uplatnit nárok na reparační odškodnění je podle čl. 11bis zákona o Státní radě možné pouze v rámci řízení vedených před Státní radou, a to pouze v řízeních „o zrušení správního aktu, nařízení nebo implicitního zamítavého rozhodnutí“.²¹⁴ V případě jiných řízení, jako jsou řízení v plné jurisdikci (viz výše) nebo řízení o kasační stížnosti, není možné takový nárok uplatnit.²¹⁵

²⁰⁹ Např. BELLEFLAMME, F., SOHIER, J., op. cit. sub 200, str. 58 – 60. Ti tamtéž upozorňují, že dané ustanovení vlastně znamená, že má Státní rada rozhodnout na základě ekvity, tedy vlastního „*vlastního citu pro spravedlnost*“.

²¹⁰ Viz RENDERS, D., GORS, B., PERCY, A.: *L'indemnité réparatrice. Administration publique: Revue du droit public et des sciences administratives*. Bruxelles: Bruylant, 2016, 39(3), str. 367.

²¹¹ Tato teze byla zastávána i při přípravě reformy, viz DONNAY, L., PÂQUES, M., op. cit. sub 199, str. 151.

²¹² Pochopitelně ne vždy může zrušení správního aktu vést k úplnému navrácení v předešlý stav. Můžeme si představit kupř. situaci, kdy stavebník získá stavební povolení, na jehož základě začal stavět. Soused se následně domůže u soudu zrušení tohoto stavebního povolení, ale mezi tím už část stavby stojí. K odstranění tohoto účinku nezákonného stavebního povolení bude třeba další aktivity, zejména ze strany veřejné správy.

²¹³ Např. RENDERS, D., GORS, B., PERCY, A., op. cit. sub 210, str. 366-7.

²¹⁴ Implicitní rozhodnutí o zamítnutí je obdoba žaloby proti nečinnosti.

²¹⁵ Např. PIRSON, A., VRANCKEN, M., op. cit. sub 207, str. 33.

V této souvislosti je na místě připomenout, že v Belgii je řízení ve správním soudnictví v principu jednoinstanční, existuje pouze Státní rada, nikoliv ale správní soudy I. stupně;²¹⁶ existuje ale několik speciálních správních tribunálů s přesně vymezenou (úzkou) věcnou příslušností; v případě záležitostí, které spadají do jejich příslušnosti, potom Státní rada plní mnohdy roli kasačního soudu. Těmto tribunálům ale pravomoc rozhodovat o reparačním odškodnění svěřena nebyla. Řízení o reparačním odškodnění je tak vzhledem k parametrům belgického správního soudnictví vždy nutně jednoinstanční, rozhoduje Státní rada bez možnosti odvolání či dovolání. To také byla jedna z hlavních námitek proti celé reformě; v důsledku toho, že má být řízení o reparačním odškodnění jen jednoinstanční, měl být podle kritiků žalobce zkrácen ve svém právu na řádnou soudní ochranu. Zastánci reformy zase ve skutečnosti, že řízení bude jen jednoinstanční, viděli výhodu, občan se díky tomu plného odčinění škody, kterou mu nezákonný správní akt způsobil, dočká mnohem rychleji, než kdyby byl vystaven riziku zdlouhavého až trojinstančního řízení před civilními soudy. Navíc si stále může vybrat, kterou procesní cestu si zvolí.²¹⁷

Dále je v čl. 11bis zákona o Státní radě stanoveno, že nárok na reparační odškodnění může uplatnit pouze „žalobce nebo účastník, který do řízení přistoupí, který se podle čl. 14 odst. 1 nebo 3 domáhá zrušení správního aktu, nařízení nebo implicitního rozhodnutí o zamítnutí“. V literatuře se tak zdůrazňuje, že tento nárok nemůže vznést ten účastník řízení, který má zájem na tom, aby správní akt zrušen nebyl²¹⁸ a kterému by mohla vzniknout škoda až v důsledku zrušení aktu.²¹⁹ To se mi zdá vcelku logické, neboť celé řízení je zaměřeno na tvrzenou nezákonnost správního aktu a na škody, které tvrzená nezákonnost měla napáchat. Případná škoda způsobená účastníkovi, který má zájem na zachování správního aktu, je už poměrně vzdálená zaměření celého řízení, nehledě na to, že by potom došlo k nepřehlednému rozrůznění procesních pozic, kdy by účastník hájící správní akt stál v jedné jeho části na straně správního orgánu, který akt vydal, pro případ jeho zrušení by se ale vlastně stával žalobcem vůči tomuto orgánu.

²¹⁶ Naopak u nás je soustava de facto dvojinstanční, v I. stupni rozhodují speciální senáty krajských soudů a nad nimi je ještě Nejvyšší správní soud jako soud kasační, přičemž přípustnost kasační stížnosti není výrazně omezena.

²¹⁷ K tomu např. DONNAY, L., PÁQUES, M., op. cit. sub 199, str. 143 – 145; nebo BELLEFLAMME, F., SOHIER, J., op. cit. sub 200, str. 47.

²¹⁸ Můžeme si opět představit případ stavebního povolení, které u soudu zpochybnil soused stavebníka. Stavebník (který bude mít rovněž účast na soudním procesu) bude mít zájem na tom, aby jeho stavební povolení zrušeno nebylo. Pokud povolení zrušeno bude, a to nikoliv z meritorních důvodů, ale např. pro procesní vady, potom můžeme uvažovat o právo na náhradu škody, které bude mít tento stavebník vůči správnímu orgánu, který procedurálně pochybil, a tak se výstavba zpozdila třeba i o několik let.

²¹⁹ K tomu např. BELLEFLAMME, F., SOHIER, J., op. cit. sub 200, str. 63. Tito autoři tuto skutečnost kritizují.

Povaha řízení o novém nároku:

Základní charakteristikou celého řízení o reparačním odškodnění je skutečnost, že se jedná o řízení akcesorické čili adhezní, přimyká se k řízení hlavnímu, řízení o zrušení správního aktu. Nemůže být tedy vedeno samostatně, aniž by zde byl hlavní spor o zákonnost správního aktu.²²⁰ Zejména z tohoto důvodu musela být zachována i původní cesta, jak se domoci škody způsobené veřejnou mocí, tedy žaloba k civilnímu soudu. Zde vidíme kontrast s francouzským systémem, ve kterém se o nárocích na náhradu škody vůči veřejné správě rozhoduje v podstatě vždy ve správním soudnictví, to ale v řízení, které má samostatnou nikoliv akcesorickou povahu (k tomu viz v části věnované náhradě škody ve Francii). V Belgii ale žaloba k civilnímu soudu zůstává stále obecným právním nástrojem ochrany v případě, že někomu veřejná moc způsobí škodu. Lze si totiž představit případy, kdy správní žalobu nebude možné podat, protože škoda nevznikne v důsledku správního aktu, který by mohl být zrušen (např. vznikne v důsledku faktického jednání veřejné správy) nebo se negativní důsledky nezákonného rozhodnutí plně projeví až poté, co už bude o správní žalobě rozhodnuto atd. Analyzovaná reforma se tak nesnažila překopat celý dosavadní systém, ale pragmaticky přinesla nový nástroj, který respektuje současnou strukturu belgického soudního systému. Přinesla nový nástroj, díky kterému se mnohým může dostat spravedlnosti výrazně rychleji a při nižších nákladech. Není to ale nástroj, který by se hodil do každé situace, a tak je jako obecný nástroj ochrany zachován ten původní.

V další části bude blíže rozebrána procesní stránka rozhodování Státní rady o nároku na reparační odškodnění a též zodpovězena otázka, jak je nastavena koexistence dvou samostatných procedur směřujících ke stejnému účelu, tedy akcesorického řízení o reparačním odškodnění před Státní radou a klasického řízení před civilními soudy.

Kdy je možné nový nárok uplatnit a kdy o něm má být rozhodnuto:

Zatřetí. Pokud tedy bylo řečeno, že řízení o reparačním odškodnění má akcesorickou povahu k řízení o správní žalobě, nabízí se důležitá otázka, kdy v průběhu tohoto řízení je možné daný nárok vznést. V čl. 11bis zákona o Státní radě je stanoveno, že se tak může stát nejpozději 60 dní po oznámení rozsudku Státní rady, kterým byl správní akt prohlášen za nezákonný (a byl

²²⁰ Viz čl. 11bis zákona o Státní radě.

tudíž zrušen).²²¹ Už jen z tohoto je možné odvodit, že řízení o reparačním odškodnění netvoří s hlavním řízením o správní žalobě nedílný celek, neboť není nutné, aby Státní rada rozhodla o reparačním odškodnění současně s rozhodnutím o ne/zrušení správního aktu. Na druhou stranu ale tento nárok nemůže být ve správním soudnictví vznesen samostatně, vždy musí mít souvislost s projednávanou správní žalobou a být jakýmsi jejím „prodloužením“. Podle Výnosu regenta stanovící procesní řád pro jednání před oddělením správních sporů Státní rady,²²² konkrétně jeho čl. 25/1, může být nárok na reparační odškodnění vznesen 1) společně se správní žalobou, 2) v průběhu řízení o správní žalobě anebo 3) nejpozději 60 dnů po oznámení rozsudku, kterým byl správní akt prohlášen za nezákonný (nárok je v takovém případě možné vznést zcela logicky jen, pokud byl žalobce ve věci úspěšný).

Výnos regenta pak dále v čl. 25/3 specifikuje, kdy má být o reparačním odškodnění rozhodnuto, a to v závislosti na tom, kdy byl příslušný nárok vznesen a jestli bude úspěšná samotná správní žaloba. Předně tedy platí, že pokud má být zamítnuta samotná správní žaloba, tak společně s ní má být nutně zamítnut i vznesený nárok na reparační odškodnění (pokud tedy byl vznesen; pokud ne, tak logicky platí, že vznesen již být nemůže).²²³ V případě, že má být žalobě vyhověno, pak se bude procesní postup odvíjet právě od toho, kdy byl nárok na reparační odškodnění vznesen. Zaprvé tedy, pokud byl nárok vznesen společně se správní žalobou, potom o něm může být rozhodnuto společně s touto žalobou, a to za předpokladu, že je to možné (k tomu viz dále).²²⁴ V dalších dvou myslitelných konstelacích má být ovšem o reparačním odškodnění rozhodnuto vždy až po rozhodnutí o správní žalobě, poté, co protistrana dostane prostor se k vznesenému nároku vyjádřit a žalobce přednést repliku. Takto se má postupovat i v případě nároku vzneseného současně se správní žalobou, o kterém ale nebylo možné – vzhledem k důkazní situaci – rozhodnout současně s rozhodnutím o správní žalobě.²²⁵ Státní rada by pak měla o nároku rozhodnout do 12 měsíců od oznámení rozsudku, kterým byla prohlášena nezákonnost (jedná se pochopitelně o pořádkovou lhůtu).

²²¹ Čl. 11bis, druhá alinea zákona o Státní radě: „Nárok na odškodnění může být vznesen nejpozději do 60 dnů následujících po oznámení rozsudku, kterým byla prohlášena nezákonnost. O tomto nároku bude rozhodnuto do 12 měsíců následujících po oznámení rozsudku, kterým byla prohlášena nezákonnost.“

²²² Arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

²²³ Čl. 25/3 odst. 3 výnosu Regenta: „Pokud není shledána žádná nezákonnost, bude rozsudkem spolu s žalobou na zrušení zamítnut i nárok na reparační odškodnění.“

²²⁴ Čl. 25/3 odst. 1, první alinea výnosu Regenta: „Pokud je nárok na reparační odškodnění vznesen současně se žalobou na zrušení, může být projednán a může o něm být rozhodnuto společně s touto žalobou, a to v případě, že pověřený člen auditoria bude mít za to, že jsou k tomu shromážděny všechny potřebné informace.“ Druhá alinea zní: „Pokud tomu tak není, bude řízení o tomto nároku přerušeno až do vnesení konečného rozsudku o žalobě na zrušení (...)“

²²⁵ Viz čl. 25/3 odst. 4. výnosu Regenta.

Problematické aspekty rozhodování o novém nároku:

Začtvrté. Takto nastavená procesní pravidla si jistě zasluhují podrobnější analýzu. Předně se nabízejí otázky, proč je umožněno vznést nárok na reparační odškodnění až poté, co je správní žalobě vyhověno (tedy vlastně ve chvíli, kdy je již proces skončen), a proč se předpokládá, že bude tento nárok častěji posuzován až následně (po rozhodnutí o správní žalobě). V této souvislosti se uvádí, že důvodem je reflexe skutečnosti, že ve chvíli, kdy je podávána správní žaloba (v Belgii do 60 dnů od oznámení správního aktu²²⁶), řízení o ní probíhá či je o ní právě rozhodnuto, nelze mnohdy (ale ne vždy) o škodě učinit zodpovědně závěr. Nemusí být totiž jisté, jaká škoda skutečně vznikne, jestli např. nebude jejím dostatečným odčiněním zrušení správního aktu (jakási naturální restituce – viz výše) a následné nové rozhodnutí správního orgánu, které již bude.²²⁷ O tomto aspektu konečně píše vícero autorů, kteří si právě kladou otázku, jestli obecně není žádoucí s formulováním nároku na odškodnění (či s rozhodováním o něm) počkat až do úplného skončení věci zákonné (tzn. až do vydání nového správního aktu, který již nebude úspěšně zpochybněn).²²⁸ Ostatně v mnohých případech nevzniká škoda okamžitě (vydáním nezákonného aktu), ale postupně v čase; těžko pak může v takových případech žalobce formulovat a vyčíslit svůj nárok bezprostředně, naopak k tomu může být třeba jistý časový odstup.

Uvedené ustanovení se tak zdá být jakýmsi kompromisem mezi dvěma tendencemi. Na jedné straně stojí zájem na tom, aby nároky na odškodnění vůbec mohly být efektivně před Státní radou projednávány (zde tedy možnost odkladu pro formulování nároku a pro rozhodování o něm) a celá reforma tak neměla jen omezený dopad.²²⁹ Na druhé straně potom stojí hodnota, která byla vyzdvihována jako hlavní přínos reformy, tedy že zákonnost správního aktu a případná jím způsobená škoda budou posuzovány společně nebo alespoň v přímé návaznosti. Tuto tezi zdůrazňují např. Renders, Gors a Percy, kteří říkají, že *„tato krátká lhůta [60 dnů] zajišťuje, že řízení o nároku na reparační odškodnění bude jakýmsi prodloužením řízení o zrušení, ve kterém se posuzuje zákonnost, a zůstane s ním tak úzce spojeno. (...) Důvodem, proč byla stanovena takto krátká lhůta je snaha dosáhnout procesní efektivity. Domáhat se reparačního odškodnění je tak možné pouze dokud jsou ještě všechna fakta v paměti účastníků*

²²⁶ Viz čl. 4 výnosu Regenta.

²²⁷ Viz např. DONNAY, L., PÂQUES, M., op. cit. sub 199, str. 152 -153.

²²⁸ DONNAY, L., PÂQUES, M., op. cit. sub 199, str. 152 – 153; nebo RENDERS, D., GORS, B., PERCY, A., op. cit. sub. 210, str. 377.

²²⁹ Belleflamme a Sohier krátkou lhůtu 60 dnů zpochybňují, když říkají: *„Pokud má podobná lhůta opodstatnění v případě správní žaloby [rovněž lhůta 60 dnů pro její podání], z důvodu právní jistoty, pak ale takové opodstatnění nemá v případě nároku na odškodnění.“* Viz: BELLEFLAMME, F., SOHIER, J., op. cit. sub 200, str. 66.

*i Statní rady čerstvá (...).*²³⁰ Jisté je, že pokud by se v konkrétním případě zdálo, že formulovat nárok na reparační odškodnění v krátké lhůtě 60 dnů moc nejde, a bylo by tudíž vhodné posečkat, potom je stále možné podat (a to i po delším časovém odstupu) žalobu k civilnímu soudu. Ostatně takové řešení po mém soudu odpovídá logice přijaté reformy. Pokud tkví hlavní přínos nově zavedené procedury v tom, že zefektivňuje přiznávání náhrady škody tím, že tuto otázku procesně spojuje s otázkou zákonnosti správního aktu, a šetří tak žalobci vedení dalšího řízení, potom by se tato výhoda beztak téměř vytratila, pokud by předmětná lhůta byla výrazně delší. V takovém případě by už rozdíl mezi tím obrátit se na správní soud třeba po roce od rozhodnutí o zrušení správního aktu a klasickou žalobou k civilnímu soudu nebyl tak velký.

Vzhledem ke lhůtě 60 dnů od oznámení rozsudku Státní rady a pokračujícímu správnímu řízení (po zrušovacím rozsudku Státní rady) si tak lze představit v principu 2 konstelace. V prvním případě správní orgán vydá nové rozhodnutí během těchto 60 dnů, a věc tak bude definitivně uzavřena. V takovém případě může žalobce velmi dobře formulovat svůj nárok na náhradu škody a vznést ho ke Státní radě. V mnoha případech se ale stane, že správní orgán ve lhůtě 60 dnů od zrušení svého původního rozhodnutí nově rozhodnout nestihne, nebo i takové rozhodnutí bude napadeno a věc tak nebude definitivně uzavřena.²³¹ Žalobce může v takovém případě buď zcela rezignovat na to požadovat náhradu škody ve formě nároku na reparační odškodnění v řízení před Státní radou, anebo může formulovat alespoň tu část náhrady škody, kterou již nebude možné pozdějším novým rozhodnutím správním orgánem napravit (která už je tedy jasně konstituovaná). To jsou dvě základní možnosti, které má. Nabízí se ale ještě další eventualita, totiž že žalobce formuluje svůj nárok na reparační odškodnění „naslepo“ s tím, že některé okolnosti rozhodné pro stanovení jeho výše, tedy právě nové rozhodnutí správního orgánu, nastanou až v průběhu soudního procesu.²³²

Že je otevřená právě i posledně zmíněná cesta, konečně ve své rozhodovací praxi potvrdila i Státní rada. Sohier v této souvislosti upozorňuje na kauzu *Van den Broeck*, ve které se žalobkyně domáhala náhrady škody, která jí vznikla v důsledku toho, že neuspěla u profesní zkoušky, přičemž průběh této zkoušky následně úspěšně zpochybnila u Státní rady, a ztratila tak příležitost být jmenována na vyšší pozici.²³³ Žalobkyně se domáhala jednak náhrady za nemajetkovou újmu, která jí vznikla (poškozením její profesní pověsti) a jednak náhrady

²³⁰ RENDERS, D., GORS, B., PERCY, A., op. cit. sub 210, str. 376-7.

²³¹ V tomto směru uvažují např. DONNAY, L., PÂQUES, M., op. cit. sub 199, str. 159.

²³² Takovouto možnost de facto předpokládají DONNAY, L., PÂQUES, M., op. cit. sub 199, str. 159.

²³³ SOHIER, J., op. cit. sub 205, str. 174-5.

materiální újmy (ztráta příležitosti vykonávat danou funkci). Státní rada ve svém prvním rozhodnutí v této věci přiznala odškodnění za morální újmu (tato částka byla již v čase jistá), v případě materiální újmy (ztráta příležitosti) ale rozhodla posouzení odročit a v této souvislosti uložila stranám (zejména tedy správnímu orgánu), aby ve stanovené lhůtě předložily zprávu o tom, jak bylo nakonec ve věci dále postupováno.²³⁴ O rok později se pak Státní rada k případu vrátila. Konstatovala, že se správní orgán s věcí stále nevypořádal, přičemž žalobkyně tak je nadále znemožněn přístup k povýšení. Rozhodl tedy i o přisouzení odškodnění materiální újmy.²³⁵

Koexistence dvou samostatných nároků:

Dalším důležitým aspektem rozebírané problematiky je otázka, jak vedle sebe koexistují dva samostatné hmotněprávně nároky,²³⁶ ovšem s jedním materiálním základem (k tomu viz výše). Z toho důvodu, aby nepřiznání jednoho nároku nebylo obcházeno požadováním nároku druhého u jiného soudu, byl zakotven princip *electa una via, non datur recursus ad alteram*,²³⁷ tedy jakmile je zvolena jedna cesta, není možné se později dovolávat jiné. Toto pravidlo je legislativně zakotveno v zákoně o Státní radě.²³⁸ Žalobce si tedy vybírá jednak mezi dvěma procedurami, kterými je možné se odčinění újmy domoci, rovněž ale také mezi dvěma samostatnými hmotněprávními nároky (viz výše).

Např. Renders, Gors a Percy ale přiléhavě upozorňují, že důsledky zvolení jednoho hmotněprávního nároku a jemu odpovídající procesní cesty se týkají pouze té újmy, která je v daném řízení nárokována. Konstruují tak např. hypotézu, že by v jednom řízení mohl žalobce nárokovat náhradu morální újmy, ve druhém zase újmu materiální. V takovém případě by se totiž princip *electa una via* neuplatnil, neboť by pokaždé bylo žádáno odškodnění za jinou újmu (nárok by nebyl věcně totožný).²³⁹

²³⁴ Rozsudek Státní rady z. 1. 2016, n°233.506.

²³⁵ Rozsudek Státní rady z 19. 1. 2017, n°237.095.

²³⁶ Nárok na reparační odškodnění podle čl. 11bis zákona o Státní radě a obecný občanskoprávní nárok na náhradu škody podle čl. 1382 a násl. *code civil*.

²³⁷ BELLEFLAMME, F., SOHIER, J., op. cit. sub 200, str. 69.

²³⁸ Čl. 11bis, čtvrtá alinea: „Strana, která vznesla nárok na reparační odškodnění, se již nemůže domáhat odškodnění téže újmy podáním civilní žaloby na náhradu škody.“ A dále pátá alinea: „Každý, kdo podává nebo podal civilní žalobu na náhradu škody, již nemůže vznést k oddělení správních sporů nárok na reparační odškodnění týkající se téže újmy.“

²³⁹ RENDERS, D., GORS, B., PERCY, A., op. cit. sub 210, str. 383. Autoři v této souvislosti autoři hovoří o tzv. forum shoppingu, tedy možnosti žalobce spekulovat nad tím, jakou procesní cestu zvolit, aby byly jeho šance na úspěch ve věci co největší.

Tato poznámka se mi zdá zvláště důležitá v kontextu výše nastíněného problému, kdy by byl žalobce v některých případech de facto nucen svůj nárok na reparační odškodnění formulovat „naslepo“, pokud by ho vůbec chtěl uplatnit. Vedle této možnosti, která se zdá být procesně schůdná, neboť ji akceptovala Státní rada (viz výše), tak žalobce může využít ještě i jinou cestu, a sice část nároku (toho, která již bude v dané době jistá) vznést ke Státní radě (jakožto nárok na reparační odškodnění) a se zbytkem posečkat až do chvíle, kdy bude jisté jestli vznikla ještě i další škoda, a tuto část nároku poté vznést k civilnímu soudu (jako nárok na náhradu škody podle *code civil*).

4. 4. 3. Argumentace zastánců a odpůrců reformy

V této části se bude dále stručně zabývat argumenty, které zaznívaly v belgickém odborném diskurzu stran výše analyzované reformy, (1) argumenty vyslovující se ve prospěch reformy a (2) argumenty vyslovující se v neprospěch reformy či rezervovaný postoj vůči ní. Vzhledem k zaměření této práce, jež nemá za cíl bezúčelně popsat výšeč právního řádu vybrané země, ale vztahuje se k řešení domácích problémů, jsem do následujícího přehledu argumentů zahrnul většinou jen ty, které po mém soudu mají obecnější platnost a byly by tak uplatnitelné i v naší domácí debatě. Podrobnější rozbor „pro“ a „proti“ bude ovšem učiněn v závěrečné části této práce, zde budou tyto argumenty pouze představeny.

Argumenty ve prospěch reformy:

V odborné debatě byly ve prospěch toho, aby správní soudy získaly vedle pravomoci rušit správní akty rovněž pravomoc přiznat žalobci náhradu škody tímto aktem způsobené, nejčastěji zmiňovány dva základní typy argumentů. Jednak jsou to argumenty vyzdvihující pozitiva reformy pro jednotlivce spočívající ve zvýšení efektivity ochrany jeho subjektivních práv, na druhé straně jsou to potom pozitiva spočívající v tzv. procesní ekonomii čili hospodárnosti.

Pozitiva pro jednotlivce:

Hlavním důvodem pro přijetí analyzované reformy byla bezesporu zdlouhavost a vícečetnost soudních procedur, které byl jednotlivec nucen podstoupit, aby se domohl plného odčinění škod, které „napáchal“ nezákonný správní akt (řízení před Státní radou směřující k jeho zrušení a dále řízení u civilního soudu o náhradu škody). Spravedlnosti se takovému jednotlivci dostalo častokrát až po mnoha letech, během nichž byl nucen se vláčet po soudech. Když uspěl

u Státní rady, měl sice v ruce „papír“, který potvrzoval, že správní orgán postupoval v rozporu se zákonem, ale tím pro něj záležitost nekončila. S tímto „papírem“ pak byl nucen jít k dalšímu soudu (civilnímu), který měl věc posoudit znovu, znovu obeslat účastníky, znovu si případ nastudovat atd. Když civilní soud rozhodl, byla zde ještě možnost odvolání, po rozhodnutí odvolacího soudu ještě možnost dovolání. Zkrátka, cesta k náhradě škody byla vskutku trnitá, zdoluhavá a měla potenciál mnohé poškozené od záměru domáhat se svých práv odradit.

Právě tato „uživatelská nepřívětivost“ systému byla obecně kritizována.²⁴⁰ Lze shrnout, že problémem právního stavu před reformou byla značná neefektivita vymáhání subjektivních práv (náhrady škody) jednotlivce vůči státu. Tento problém se přitom dotýkal samé podstaty konceptu právního státu, pro nějž je to, aby garantovaná práva byla efektivně vymahatelná, stěžejní.

Lze shrnout, že tento ohled na jednotlivce, na efektivní ochranu jeho subjektivních práv, byl v celé debatě ústředním motivem a asi nejzásadnějším argumentem. Reforma tak měla jednotlivci přinést zejména to, že se práva na náhradu škody domůže výrazně rychleji a současně při tom bude mít menší náklady s vedením procesu (jednoho oproti dvěma), jinými slovy, měla mu přinést efektivnější vymahatelnost jeho práv.

Procesní ekonomie:

Tento argument je vlastně druhou stranou téže mince. Hospodárnost řízení čili procesní ekonomie či efektivita je důležitou hodnotou, kterou je třeba mít při nastavování procesních pravidel na zřeteli. Základní argument v belgické debatě v tomto ohledu tedy zněl, že v případě, že se o zákonnosti správního aktu a o náhradě škody jím způsobené povede jedno řízení, potom budou finanční i časové náklady jak na straně účastníků řízení, tak na straně soudu (totiž státu) výrazně nižší. Např. Leroy v této souvislosti upozorňoval, že reforma přinese tu výhodu, že o náhradě škody budou rozhodovat soudci, kteří jsou s případem dobře obeznámeni, mají do něho vhléd, znají dobře okolnosti, a nebudou se tak muset znovu případem prokousávat, nastudovávat ho, advokáti stran nebudou muset znovu vše soudcům líčit ve svých podáních či při jednání apod.²⁴¹ To je jistě také projevem procesní ekonomie.

²⁴⁰ Viz přehled diskuze: CUVELIER, B., JOASSART, M., BORN, R., op. cit. sub 191, str. 214 – 220.

²⁴¹ Viz LEROY, M.: Propos sur le projet de réforme en discussion. *Publicum*. 2013, 6(15) str. 26 -27.

Argumenty v neprospěch reformy:

Paleta argumentů zpochybňujících analyzovanou reformu se zdá být roztráštěnější. Můžeme je přitom chápat jako zrcadlo nastavené argumentům uváděným ve prospěch reformy.

Pokud tedy na jedné straně stál argument lepší, totiž efektivnější ochrany práv jednotlivců, na druhé straně bylo poukazováno na skutečnost, že řízení před Státní radou je jednoinstanční. Proti jejímu rozhodnutí o náhradě škody by tak jednotlivec neměl žádného odvolání, kdež v řízení před civilními soudy se mu nabízí až třístupňová soudní ochrana.²⁴² A co je snad ještě důležitější, byla zde obava, že v důsledku reformy bude Státní rada zahlcena spory o náhradu škody a ve výsledku nebude zase poskytovat efektivně rychle ochranu proti nezákonnosti správních aktů (v řízení o zrušení správního aktu).

Docela svérázným argumentem ve vztahu k vymahatelnosti práva byl ten, který ji jako důležitou hodnotu de facto popíral. Podle tohoto argumentu je reforma problematická právě v tom, že procesní cesta k náhradě škody bude jednodušší. Jednotlivci se tak budou náhrady škody dožadovat častěji, protože to bude z časového i finančního hlediska jednodušší. To bude mít negativní dopady na státní rozpočet.²⁴³

Proti argumentu procesní ekonomii spočívajícímu v tom, že si případ nastudují jen „jedni soudci“ zase zazníval argument, že soudci civilních soudů mají se souzením sporů o náhradu škody rozsáhlé zkušenosti, jsou na ně odborníci, kdežto správní soudci s nimi nemají zkušenosti žádné, a bude jim proto souzení těchto sporů činit potíže.²⁴⁴

Další argumenty, které proti reformě zaznívaly, se pak týkaly obav o koherenci judikatury, tedy toho, že hrozí, že Státní rada bude rozhodovat jinak než civilní soudy, a bude tak vznikat nerovnost mezi těmi, kteří se budou náhrady škody domáhat tou resp. druhou procesní cestou.

²⁴² Např. LAGASSE, D.: Inconvénients de l'extension des compétences du Conseil d'État au contentieux de la responsabilité civile découlant, pour les autorités administratives, de leurs actes annulés par le juge administratif. *Publicum*. 2010, 3(10), str. 6.

²⁴³ Viz přehled argumentů: CAMBIER, B.: Note de synthèse. *Publicum*. 2010, 3(10), str. 8 a násl.

²⁴⁴ ANDERSEN, R.: Monisme ou dualisme juridictionnels. Un vrai ou un faux dilemme. In: PINTENS, W., ALEN, A., DIRIX, E., SENAËVE, P.: *Feestbundel Voor Hugo Vandenberghe*. Brugge: Die Keure, 2007, str. 21.

Na místě je také zopakovat problém již výše rozebraný, a sice skutečnost, že v řízení před Státní radou, kde jsou stanoveny poměrně krátké lhůty pro uplatnění nároku, nebude vždy vůbec nárok v dané lhůtě formulovat.²⁴⁵

²⁴⁵ CAMBIER, B., op. cit. sub 243, str. 8 a násl.

5. Jaká reforma v ČR?

Po exkurzu do Francie a Belgie je na místě vrátit se zpět, a to k základní otázce, která byla dokonce vetknuta do názvu celé práce. Tato otázka zní, jaké soudy by u nás měly rozhodovat o náhradě škody způsobené veřejnou mocí, soudy civilní, nebo správní? Současný stav je přitom známý, byl analyzován v druhé části.

Mohlo by se namítat, jestli vůbec dává smysl si takovouto otázku klást, jestli dává smysl zabývat se tím, jak by bylo možné současný systém změnit. Mám za to, že má, a to právě z důvodů, které jsem již předestřel v úvodu a analyzoval rovněž v druhé části. Tím důvodem je jednak to, že současný systém soudního vymáhání náhrady škody způsobené veřejnou mocí trpí určitou „uživatelskou nepřívětivostí“, a to zejména v případě, kdy škoda vznikla v souvislosti s výkonem vrchnostenské veřejné správy. Právě v těchto případech existuje dvojkolejnost soudní ochrany, některé otázky posuzují správní soudy (zákonnost rozhodnutí atd.), některé otázky (náhradu škody) zase soudy civilní. Tato dvojkolejnost, jak již bylo řečeno, vede k celkové zdlouhavosti vymáhání náhrady škody po státu. Celkově potom systém vymáhání náhrady škody trpí podobou a hlavně délkou tzv. předběžného projednání (o tom rovněž v podrobnostech v druhé části). Vedle toho se ale současné úpravě vytýká, že dostatečně nepostihuje specifickou vztahů, které upravuje, či že tuto specifickou nedokážou dobře postihnout civilní soudy, což je námitka obecnější a především koncepčnější.

5. 1. Francouzský model?

Řešením v předešlých částech nastíněných problémů současného pojetí odpovědnosti veřejné moci za škodu v ČR by mohl být přechod k veřejnoprávnímu pojetí náhrady škody po francouzském vzoru.

V současné době za takovouto variantu v českém prostředí pléduje Němčák, který se ohlíží právě po francouzském vzoru, když říká, že „[v]e Francii správní soudy již dlouhodobě formují právní pravidla nezávisle na občanskoprávních východiscích a jsou zde výrazně reflektovány odlišnosti tohoto typu nároků na odškodnění (...) Odhlédnutí od občanskoprávní doktríny umožní povinnost veřejné moci k náhradě škody lépe koncipovat, což může mít významný vliv na její hmotněprávní i procesní úpravu.“²⁴⁶

²⁴⁶ NĚMČÁK, V.: Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník*. Praha: 2013, **152**(3), str. 222.

Mírnější postoj zauímají Kolba a Šuláková, u kterých vyvolává současný stav pochybnosti, neboť může být problematické uplatňovat takto specifický nárok před civilními soudy „rozhodujícími podle pravidel občanského soudního řízení, tedy řízení, v němž se předpokládá, že jeho účastníci byli před vznikem újmy ve svých vzájemných poměrech v rovnocenném postavení, že se mezi nimi jedná o soukromoprávní vztah. Od tohoto předpokladu jsou totiž odvozována nejrůznější pravidla občanského soudního řízení projevující se například v úpravě povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní (...) K tomu ještě přistupuje do jisté míry pochopitelný „soukromoprávní“ přístup soudů v řízení podle OSŘ k těmto nárokům, který je dále podpořen i předpokládanou subsidiární aplikací občanského zákoníku (§ 26 OdpŠk).²⁴⁷ Dodávají ale, že podle jejich přesvědčení se judikatura se specifiky daného odpovědnostního vztahu vypořádá, ačkoliv by podle nich bylo „konceptně smysluplnější (...), kdyby o podobných nárocích rozhodovaly soudy ve správním soudnictví nebo Ústavní soud (...).²⁴⁸

Připomenout lze rovněž další autory, kteří byli citováni v druhé části, a konečně také Ústavní soud, který ve své judikatuře vícekrát zdůraznil, že soudy musí zohlednit specifické poměry, ze kterých daný odpovědnostní vztah vzešel, dokonce se vyslovil pro veřejnoprávní pojetí celého institutu (viz judikatura ÚS citovaná v druhé části).

V zásadě lze shrnout, že od mnohých autorů zaznívá, že veřejnoprávní pojetí náhrady škody – a to zejména v ohledu k hmotněprávní úpravě a v ohledu k úpravě soudního procesu (a k otázce, které soudy by měly mít pravomoc o dané záležitosti rozhodovat) – by bylo vhodnější proto, že by dostatečně zohledňovalo specifika poměrů, z nichž tento odpovědnostní vztah vychází, totiž poměrů veřejnoprávních.

Otázka přitom je, komu by tento nedostatečný ohled měl být na škodu, jestli jednotlivci, nebo veřejné správě. Zdá se mi vcelku zřejmé, že současní autoři se obávají zejména toho, že soukromoprávní pojetí a civilní soudy dostatečně nezohledňují slabší postavení jednotlivce (který je vůči veřejné moci v podřízeném postavení) a neposkytují mu tak dostatečnou ochranu. Ve starší literatuře se ale objevuje i názor opačný. Tak např. Laštovka ještě před II. světovou válkou píše, že „[p]okud jde o příslušnost řádných soudů, obávala se veřejná správa, že by soudové přísnou judikaturou o tom, zda úředník porušil svoji úřední působnost a tím škodu někomu způsobil, mohly ochromiti činnost správy, a proto snažila se omeziti ručení jen na ty

²⁴⁷ KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ., M.: *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, str. 25.

²⁴⁸ KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ., M., op. cit. sub 247, str. 26.

*případy, kdy by ona sama uznala, že úředník porušil svoje úřední povinnosti.*²⁴⁹ V podobném duchu – i když není jisté, jestli měl autor strach také jen o veřejnou správu nebo i o jednotlivce – byl, zdůvodněn i návrh dr. Ploje, kterým měla být ještě před I. světovou válkou stanovena jurisdikce správního soudu. Argumentaci pro tento návrh shrnuje později Fiedler: „*Podle Plojova návrhu měl rozhodovati o takových nárocích na náhradu škody správní soudní dvůr a ne soudcové. Nelze prý se nadíti, že soudce neužije prostě pro posuzování veřejných záležitostí soukromoprávních norem, jež se mu vžily, a nebude tedy s to prokázati dosti pochopení pro poměry, jimiž se řídí výkon veřejné moci. Soudci by bylo nesnadno vpraviti se v okolnosti daného případu, protože prý se mu nedostává dostatek porozumění pro úkoly veřejné správy. Jeho náhledy jsou prý příliš individualistické pod vlivem soukromoprávních norem, jimiž se zabývá.*“²⁵⁰

Mám za to, že s tímto argumentem je možné se vypořádat i v rámci občanskoprávního pojetí, a to skrze dostatečně určitou a specifickou daného odpovědnostního vztahu zohledňující hmotněprávní úpravu. Jak jsem uvedl již v kapitole věnované hmotněprávním aspektům v druhé části, tak soukromé právo má nástroje na to dostatečně zohlednit různé postavení subjektů v právním vztahu. Jako typický příklad mohou posloužit vztahy mezi spotřebitelem a podnikatelem nebo vztahy pracovněprávní. V těchto případech jsou právní vztahy subjektů mnohem výrazněji regulované, než v klasickém (čili základním) občanskoprávním vztahu. Právo mnohem více jeden subjekt chrání a na druhý klade mnohem větší nároky. Dále, problémy spojené s dokazováním lze řešit přenesením důkazního břemene na jeden ze subjektů (na ten v silnějším postavení).

Nezdá se tedy, že by bylo nutné měnit pro uvedené (a zajisté legitimní) výtky jurisdikci soudů. Pokud bude hmotněprávní úprava dostatečně zohledňovat specifika daného odpovědnostního vztahu, a tomu bude odpovídat i rozložení důkazního břemene, tak potom není důvod, proč by v dané věci nemohly mít nadále pravomoc civilní soudy. Stručná analýza hmotněprávní úpravy v druhé části ovšem ukázala, že v tomto ohledu má naše úprava stále rezervy.

Přechod k francouzskému modelu a zejména potom přenesení pravomoci na správní soudy se tak nezdá jako nutné. Jak jsem uvedl již v první části, tak se ukazuje, že obě dvě pojetí

²⁴⁹ LAŠTOVKA, K.: Poznámky k problému náhrady škody způsobené nezákonným výkonem veřejné moci. In. ENGLIŠ, K. (ed.). *Sborník prací k počtě šedesátých narozenin Frantiska Weyra*. Praha: Orbis, 1939, str. 190.

²⁵⁰ FIEDLER, K.: Ručení státu, jiných veřejných korporací, jakož jejich orgánů (zástupců, veřejných úředníků, zřízenců) za škody způsobené těmito u výkonu úřadu nebo služby. *Právník*. 1928, 61(1), str. 12-3.

institutu odpovědnosti veřejné moci za škodu jsou životaschopné. Pokud u nás v současnosti nějaké pojetí funguje, a pokud nelze říci, že je zcela vadné, potom si myslím, že je vhodnější si spíše hledět toho současné pojetí vylepšit, než ho vyměnit za jiné.

5. 2. Pragmatické změny – adhezní řízení a belgická inspirace

Jestliže tedy přijmeme tezi, že není nutné se uchýlovat k velkým koncepčním změnám, tak ale stále přetrvává problém neefektivní dvojkolejnosti soudní ochrany.

Logickou, v diskuzích často zmiňovanou a konečně v nemnohé literatuře navrhovanou možností řešení je implementovat do soudního řízení správního období adhezního řízení, jaké již dlouhou dobu funguje v trestním řízení.²⁵¹ O této možnosti hovoří např. Pítrová, která se ptá, proč by nebylo možné adhezní řízení v soudním řízení správním, když již léta funguje v rámci řízení trestního (přičemž trestní právo je stejně jako správní právo právem veřejným),²⁵² nebo rovněž Pítrová a Sládeček si pokládají otázku, jestli by řízení nebylo efektivnější, pokud by „*právní úprava (...) umožnila uplatnit tento nárok již v řízení před správními soudy.*“²⁵³ Podobnou otázku si klade rovněž Svoboda, když píše: „*V tomto kontextu se zejména nabízí otázka, zda by nebylo možné – v určitém omezeném rozsahu – uvažovat o odškodnění již v rámci řízení před správními soudy. Přínosy tohoto kroku pro efektivnost uplatňování odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci by mohly být dvojití. Zaprvé, v některých zpravidla jednodušších a rutinních případech odškodňování by se bylo možné vyhnout následnému samostatnému řízení před civilními soudy. A zadruhé, i pokud by nebylo možné celý nárok uspokojit již před správními soudy, odškodnění by alespoň z části mohlo být poskytnuto výrazně dříve.*“²⁵⁴

Obdobu adhezního řízení by přitom byla pragmatickým řešením problémů současného systému. Neznamenal by jeho kompletní změnu, spíše jen doplnění o efektivní nástroj. Vedle adhezního řízení by samozřejmě zůstal obecný nástroj ochrany, žaloba k civilnímu soudu.

²⁵¹ Viz § 43 odst. 3 a §§ 228 a 229 TrŘ.

²⁵² PÍTROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné správy. *Právní rozhledy* [online]. 2017, **25**(22), str. 8.

²⁵³ PÍTROVÁ, L., SLÁDEČEK, V.: *Náhrada veřejnoprávní škody*. In: DVOŘÁK, J., MACKOVÁ, A. (eds.), *Pocta Aleně Winterové k 80. narozeninám*, Praha: 2018, str. 309, str. 311

²⁵⁴ SVOBODA, T.: *Odpovědnost za škodu jako prostředek ochrany subjektivních práv*. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol.: *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 215.

5. 2. 1. Adhezní řízení jako v trestním právu?

Parametry adhezního řízení v rámci trestního řízení jsou upraveny v § 43 odst. 3 TrŘ a dále v §§ 228 a 229 TrŘ. Předně platí, že nárok, kterého se poškozený v adhezním řízení dovolává, je nárok občanskoprávní (tedy ten samý, jakého by se dovolával v civilním řízení), jen je uplatňován v jiném typu procesu podle jiných procesních předpisů (subsidiární použití o. s. ř. se přitom nepředpokládá), a nerozhoduje tak o něm civilní soud, ale soud trestní.²⁵⁵ Nárok na náhradu škody může poškozený v adhezním řízení vznést nejpozději do zahájení dokazování při hlavním líčení (viz § 43 odst. 3 TrŘ). Současně platí, že adhezní řízení tvoří s hlavním řízením o vině a trestu jednotu, neboť – jak vyplývá z § 228 odst. 1 TrŘ – je vedeno společné dokazování a rovněž se rozhoduje jedním rozsudkem, přičemž rozhodnutí o náhradě škody má povahu samostatného výroku v rámci tohoto rozsudku.²⁵⁶ Rovněž platí, že trestní soud má omezenou pravomoc, buď může náhradu škody přiznat (viz § 228 TrŘ), nebo odkázat poškozeného do civilního řízení (viz § 229 TrŘ), nemá ale pravomoc nárok zamítnout, a to ani kdyby z dokazování jednoznačně vyplynulo, že vznesený nárok není oprávněný.²⁵⁷

Dokazování stran příčiny vzniku škody (tedy závadného jednání) provádějí orgány činné v trestním řízení.²⁵⁸ Činnost orgánů činných v trestním řízení je ale vždy primárně zaměřena na zjišťování důkazů, které jsou potřebné pro rozhodnutí o vině a trestu.²⁵⁹ TrŘ proto stanoví, že pokud by poté, co je provedeno zcela postačující dokazování pro zabezpečení hlavního účelu trestního řízení (totiž rozhodnutí o vině a trestu) a další dokazování by celé řízení „*podstatně protáhlo*“ tak potom má soud poškozeného odkázat do civilního řízení (viz § 229 odst. 1 TrŘ). Trestní soud může rovněž náhradu škody přiznat pouze z části (typicky rozhodne o té škodě, která byla spolehlivě zjištěna při dokazování) a ve zbytku poškozeného odkázat do civilního řízení (viz § 229 odst. 2 TrŘ).²⁶⁰ Dále je stanoveno, že náhradu škody lze přiznat pouze v případě, že byl obžalovaný shledán vinným (viz § 229 odst. 3 TrŘ).

²⁵⁵ ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 519.

²⁵⁶ ŠÁMAL, P. a kol., op. cit. sub 255, str. 2833.

²⁵⁷ ŠÁMAL, P. a kol., op. cit. sub 255, str. 2832.

²⁵⁸ ŠÁMAL, P. a kol., op. cit. sub 255, str. 2889.

²⁵⁹ ŠÁMAL, P. a kol., op. cit. sub 255, str. 2890.

²⁶⁰ Obdobnou, i když stručnější úpravu obsahuje i přestupkové právo, kdy o náhradě škody může rozhodnout správní orgán, který rozhoduje o přestupku (viz § 89 PřesZ). V této souvislosti je zajímavé, že správní soudy přezkoumávají rovněž zákonnost výroku o náhradě škody, ani v tomto případě jim ale není svěřena větší pravomoc než pouze kasací.

K tomuto nastavení adhezního řízení je třeba učinit několik poznámek. Zaprvé, v trestním řízení je velký důraz kladen na zjištění všech skutkových okolností,²⁶¹ vznik škody u poškozeného, alespoň škody bezprostředně způsobené trestným činem, je přitom okolností důležitou, která přímo souvisí s vyšetřením celé věci. Mnohdy navíc škoda představuje jeden ze znaků samotné skutkové podstaty.²⁶² Způsobení vyšší škody je rovněž přitěžující okolností při stanovení výše trestu (viz § 42 písm. k)). Soudní řízení správní je přitom zaměřeno úžeji, zdaleka není potřeba se tak ze široka zabývat okolnostmi případu, neboť toto řízení je zaměřeno na zjištění, jestli dané rozhodnutí čili zásah nejsou nezákonné a jestli nebylo případnou nezákonností zasaženo do veřejných subjektivních práv. Rozsah dokazování se potom liší v závislosti na tom, jaké řízení se před správním soudem vede. Zdůraznit je třeba, že správní soudy nemají (v případě základní triády správních žalob) plnou jurisdikci, ale mají pouze kasační pravomoc. V případě žaloby proti rozhodnutí má tak dokazování jen doplňkový charakter, neboť již před tím bylo vedeno správní řízení a správní soud z něj primárně vychází (viz § 75 odst. 1 s. ř. s.), toto dokazování se řídí pravidly stanovenými v § 77 s. ř. s. Naopak v řízení o žalobě proti nečinnosti nebo proti nezákonnému zásahu musí správní soud v podstatě provést plné dokazování (za subsidiárního použití o. s. ř.);²⁶³ to ale bude stále zaměřené pouze na zjištění ne/zákonnosti. V tomto ohledu je tak zřejmé, že konstrukce, která je použita v trestním řízení, kde je zjišťování škody pravidelnou součástí komplexnějšího dokazování, by nebyla úplně přiléhavá v soudním řízení správním, kde zjištění výše škody stojí víceméně mimo předmět řízení.²⁶⁴ Ustanovení obsažené v § 229 odst. 1 TrŘ, podle kterého trestní soud odkáže poškozeného do civilního řízení v případě, že by bylo potřeba „*provádět další dokazování, jež by podstatně protáhlo trestní řízení*“, by tak zajisté nebylo možné převzít, alespoň ne v takto ostré podobě.

S ohledem na právě řečené se potom nabízí další úvaha, totiž jestli by bylo vhodné, aby správní soud – právě s ohledem na nutnost provádět rozsáhlejší dokazování, které nemá vztah k hlavnímu předmětu řízení (čímž by mohlo docházet ke zdržením v tomto řízení) – byl nucen rozhodovat vždy o hlavním předmětu řízení a o náhradě škody současně. V této souvislosti konečně vystává ještě daleko více otázek, např: Do kdy by musel poškozený nárok na náhradu

²⁶¹ Klade se důraz na to, že odsouzení za trestný čin je velmi citelný zásah do práv odsouzeného, a proto musí být standard toho, jak důkladně je případ a různé jeho okolnosti prošetřeny, nastaven dosti vysoko.

²⁶² ŠÁMAL, P. a kol., op. cit. sub 255, str. 2890.

²⁶³ Viz BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 52.

²⁶⁴ S výjimkou přezkumu výroku o náhradě škody, který správní orgán učinil v přestupkovém řízení (adhezní řízení v přestupkovém právu).

škody uplatnit? Měl by mít správní soud možnost odmítnout o náhradě škody rozhodnout a odkázat poškozeného do civilního řízení? Co v případě, že výši škody nelze v době rozhodování o hlavním předmětu řízení (typicky nezákonném rozhodnutí) ještě zodpovědně stanovit, neboť po rozhodnutí správního soudu bude pokračovat řízení před správním orgánem?

Tyto poznámky a otázky ukazují, že převzít úpravu adhezního řízení, tak jak je nastaveno v řízení trestním, by nebylo úplně přiléhavé. Nabízí se proto další možnost, a to inspirovat se ve výše rozebrané úpravě belgické.

5. 2. 2. Belgická inspirace?

Oproti adheznímu řízení v českém trestním procesu má belgické adhezní řízení²⁶⁵ v soudním řízení správním několik odchylek. Těmi jsou zejména: (1) Belgické adhezní řízení není s hlavním řízením spojeno tak těsně; je proto možné, aby soud o náhradě škody rozhodl až poté, co rozhodne o hlavním předmětu řízení (tato dvě rozhodnutí tedy mohou být oddělena). (2) V návaznosti na předchozí platí, že poškozený může nárok na náhradu škody uplatnit i po skončení řízení o správní žalobě, a to až do 60 dnů od notifikace rozsudku. (3) V Belgi platí pravidlo *electa una via*. Toto pravidlo říká, že v případě, že poškozený uplatní nárok na náhradu škody před správním soudem, potom ho již nemůže uplatnit v řízení před soudem civilním.²⁶⁶ Správní soud má proto plnou pravomoc, může vznesený nárok rovněž meritorně zamítnout (čímž vzniká překážka *res iudicata*). Toto pravidlo tak dále rozvolňuje vztah mezi řízením hlavním a přidruženým řízením adhezním, neboť správní soud dostává plnou odpovědnost za to rozhodnout o náhradě škody, a projednání tohoto nároku tak není pouhým přívažkem k hlavnímu řízení, ale je plnohodnotné.

Belgická inspirace by podle mého soudu byla v mnoha ohledech na místě. Zaprvé. Možnost oddělit rozhodování o hlavním předmětu řízení (tj. o zákonnosti rozhodnutí, o nečinnosti nebo o zákonnosti zásahu) a o náhradě škody by byla žádoucí z více důvodů. Proti zavedení adhezního řízení se argumentuje také v tom smyslu, že by se v důsledku rozšíření předmětu řízení prodloužila délka řízení, čímž by se de facto snížil standard ochrany veřejných subjektivních práv (neboť by ochrana byla poskytnuta později).²⁶⁷ Pokud by ale mohlo být

²⁶⁵ Není takto přímo nazýváno, ale z důvodu formulační úspornosti ho tak dále budu označovat.

²⁶⁶ Současně platí, že se jedná o dva různé hmotněprávní nároky, které ale mají stejný věcný základ.

²⁶⁷ MORAVEC, M.: *Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem*. Praha, 2016. Diplomová práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, str. 39; taková námitka ale není relevantní ve vztahu ke všem řízením, např. řízení, ve kterém má být pouze deklarována nezákonnost zásahu správních orgánů (viz §§ 82 a 87 odst. 2 s. ř. s.).

rozhodování oddělené, soud by tedy mohl (pokud by to bylo účelné) nejprve rozhodnout o hlavním předmětu řízení, přičemž by o náhradě škody bylo rozhodováno až později, potom by tato námitka přestala být opodstatněná. Pokud by takové řešení bylo přijato, potom by ale vznikl jiný problém, a to sice problém procesní povahy. Na rozdíl od Belgie, kde je soudní řízení správní zpravidla jednoinstanční (podrobněji viz část věnovaná Belgii), neboť tam existuje pouze jeden správní soud s obecnou působností, a to Státní rada, tak v ČR je soudní řízení správní *de facto* dvojinstanční.²⁶⁸ Mohl by tak vzniknout problém. Představme si situaci, kdy by krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu, ale rozhodnutí o náhradě škody by odložil na později. Na to by žalovaný orgán podal kasační stížnost. Jak by se měl ale v takové situaci zachovat krajský soud? Pokud by mohl rozhodnout o náhradě škody i v mezidobí (od podání kasační stížnosti do rozhodnutí o ní), potom by ale NSS zřejmě musel mít pravomoc zrušit současně obě rozhodnutí (pokud by kasační stížnosti vyhověl).²⁶⁹ Pokud by ale kasační stížnosti nevyhověl (což by stěžovatel dopředu samozřejmě nemohl vědět), potom by zase bylo problematické, od kdy by se počítala lhůta pro napadení rozhodnutí o náhradě škody. A tak dále; problematické procesní situace by bylo možné dále variovat. Řešení by mohlo takové, že v případě, že by krajský soud rozhodnutí o náhradě škody odložil, potom by se k němu mohl vrátit až poté, co by se NSS vypořádal s případnou kasační stížností.²⁷⁰

S odloženým rozhodnutím o náhradě škody souvisí i další případná inspirace belgickou úpravou adhezního řízení, a to sice možnost odložit vznesení nároku na náhradu škody až do doby po rozhodnutí o hlavním předmětu řízení (v Belgii do 60 dnů od notifikace tohoto rozhodnutí). Tato možnost přitom úzce souvisí s praktickým poznatkem, že náhrada škody v době rozhodování o správní žalobě ještě není plně konstituována (k reflexi tohoto problému blíže v kapitole věnované belgické reformě z r. 2014).²⁷¹ Naopak o vzniklé škodě je mnohdy možné zodpovědně rozhodnout až na základě konečného rozhodnutí správního orgánu. Tento problém je konečně reflektován i v české judikatuře a literatuře. Tak např. Vojtek a Bičák píší: *„Důležité je navíc i srovnání výsledku vyplývajícího pro poškozeného účastníka ze zrušeného nezákonného rozhodnutí, bylo-li v něm pokračováno. Dokud nebylo pravomocně skončeno řízení následující po zrušení pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost, nelze posoudit, zda jeho*

²⁶⁸ Viz přípustnost kasační stížnosti podle § 102 s. ř. s. a široce nastavené důvody pro její podání podle § 103 s. ř. s.

²⁶⁹ Neboť nezákonnost rozhodnutí je podmínkou pro přiznání náhrady škody. Pokud by zde tedy nebylo rozhodnutí deklarující nezákonnost rozhodnutí, potom by zde nebyl ani základ pro nárok na odškodnění.

²⁷⁰ Nutno podotknout, že lhůta pro podání kasační stížnosti je velmi krátká, dvoutýdenní (viz § 160 odst. 2 s. ř. s.).

²⁷¹ Nutno zdůraznit, že tento problém se bude týkat zejména řízení o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím (ev. nečinností); v případě nezákonných zásahů takový problém spíše vznikat nebude.

*nezákonnost skutečně vedla k újmě specifikované poškozeným v žalobě.*²⁷² Rovněž Nejvyšší soud judikuje, že někdy je pro stanovení toho, jestli škoda vznikla, nebo pro určení její výše podstatné, jak ve výsledku celá právní věc dopadla. Např. v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 190/2013 tak Nejvyšší soud konstatoval: „*V některých případech je podle výše uvedené judikatury Nejvyššího soudu třeba zohlednit konečný výsledek řízení, a to především tam, kde škodu představuje přímo uložená povinnost (například uložení pokuty či odnětí věci). Jde o situace, kdy se zrušené rozhodnutí přes jeho nezákonnost ve výsledku ukáže být po věcné stránce správným – pokud bylo takové rozhodnutí zrušeno, ale jeho výrok byl totožný s výrokem konečného rozhodnutí ve věci.*“²⁷³

V Belgii (jak bylo analyzováno v kapitole věnované belgické reformě z r. 2014) tento problém řeší jednak odsunutím lhůty pro vznesení nároku na náhradu škody až na dobu po rozhodnutí soudu o správní žalobě a v praxi potom rovněž tak, že Státní rada odsune rozhodnutí o náhradě škody až do doby, kdy správní orgán znovu rozhodne. O prvním opatření jistě lze uvažovat. O druhém opatření (čili praxi správního soudu) lze mít spíše pochybnosti. V případě, že by o nároku na náhradu škody nebylo možné rozhodnout ani po přiměřeně dlouhé době (od rozhodnutí o správní žalobě), potom by bylo spíše na místě odkázat poškozeného do civilního řízení. Konečně v takovém případě by stále bylo možné o nároku na náhradu škody rozhodnout alespoň v té části, která je již v daný čas jistá a poškozenému by se dostalo rychle alespoň částečného odškodnění.²⁷⁴

Další inspirace by se mohla týkat právě zavedení pravidla *electa una via*, které by mělo především ten praktický dopad, že by správní soud mohl – na rozdíl od soudu trestního – vznesený nárok na náhradu škody rovněž zamítnout. Toto pravidlo tak dále rozvolňuje vztah mezi řízením hlavním a přidruženým řízením adhezním. Poškozený by se potom nemohl nároku domáhat ještě jednou, u civilního soudu, což je vhodné z hlediska procesní ekonomie. Tento přístup se mi zdá rozumný, pokud má správní soud skutečně provádět dokazování stran náhrady škody, potom by bylo logické, aby mohl rozhodnout nejen kladně ale i negativně. Přeci jen by ale zřejmě měla být pro případ, že správní soud nebude moci z důvodů uvedených výše v přiměřeně dlouhé době rozhodnout, byť třeba jen o části vzneseného nároku, převzata možnost odkázat poškozeného do civilního řízení.

²⁷² VOJTEK, P., BÍČÁK, V.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017,, str. 98.

²⁷³ Rozsudek NS ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 190/2013.

²⁷⁴ Viz SVOBODA, T., op. cit. sub 254, str. 215.

Zavedení obdoby adhezního řízení do soudního řízení správní je zajisté možné. Nemělo by se ale jednat o mechanické převzetí. Naopak, do úvahy by měla být vzata specifika institutu odpovědnosti veřejné moci za škodu a specifika soudního řízení správního. Rovněž by bylo vhodné zohlednit zahraniční zkušenosti, přičemž v této práci jsem představil zajímavé zkušenosti z Belgie.

5. 3. 3. Námitky vůči změnám

Na závěr ještě zbývá uvést, jaké argumenty se pro a proti načrtnuté reformně nabízejí. Obecné argumenty pro reformu se plně překrývají s těmi, které byly již zmíněny v souvislosti s belgickou reformou, a proto je zde budu rekapitulovat jen ve stručnosti. Hlavním argumentem je zvýšení „uživatelské přívětivosti“ procesu vymáhání náhrady škody po státu, neboť jednotlivec se svého práva domůže dříve. Celý proces potom bude pro jednotlivce i pro stát efektivnější, neboť nebude třeba vést dvě soudní řízení, ale jen jedno a o náhradě škody bude rozhodovat soudce, který je dobře obeznámen s okolnostmi případu, a který si tak nebude muset vše úplně od začátku nastudovávat.

Rád bych se ale nyní podrobněji věnoval hlavním námitkám vůči načrtnuté reformě. Budu přitom vycházet především z námitek, které zaznívaly v belgické debatě, zmíním ale i některé, které zazněly u nás (ačkoliv se debata o reformě tohoto typu zatím nijak intenzivně nevede).

Zahlčení správních soudů (a především soudců):

Jednou z obav, které načrtnutá reforma může vyvolávat je ta, že správních soudců není mnoho a navýšením agendy by mohlo dojít k jejich zahlčení, v důsledku toho by došlo zpomalení ochrany, která je poskytována veřejným subjektivním právům.

Tato má svoji relevanci V případě zavedení adhezního řízení by ale došlo k jistému odbřemenění civilních soudů. Mohlo by tak dojít (zajisté ne k velkým) přesunům soudců na správní agendu.

Zpomalení rozhodování o veřejných subjektivních právech:

Další z obav jednak souvisí s tou předchozí (neboť zahlčení správních soudů by mohlo vést ke zpomalení ochrany, které správní soudy poskytují veřejným subjektivním právům), ale rovněž má obecnější platnost, neboť v případě, že budou muset správní soudy vést dokazování

o nároku na náhradu škody, potom se řízení nutně protáhne. V důsledku toho se tak veřejným subjektivním právům dostane ochrany později.²⁷⁵

Možné řešení této námitky bylo detailněji rozebráno v předchozí části věnované možné belgické inspiraci. Spočívá v možnosti oddělit rozhodování o hlavním předmětu řízení (o samotné správní žalobě) a o náhradě škody.

Nekoherentní judikatura:

Pokud by o náhradě škody dostali možnost v rámci adhezního řízení rozhodovat i správní soudy, potom bude hrozit, že mezi judikaturou správních soudů (sjednocovanou NSS) a judikaturou civilních soudů (sjednocovanou NS) budou vznikat rozdíly. Přitom neexistují nástroje pro sjednocení judikatury dvou vrcholných soudů.

Na tuto námitku se nabízí vícero odpovědí. Předně již dnes adhezní řízení funguje v řízení trestním jako doplněk řízení civilního. A právě i zde může docházet k rozdílům v judikatuře, a to i přesto, že na vrcholu soudní soustavy stojí jeden Nejvyšší soud. Rozhodování Nejvyššího soudu se totiž rozpadá do tzv. kolegií, které jsou v současné době dvě, (i) občanskoprávní a obchodní a (ii) trestní.²⁷⁶ Zákon o soudech a soudcích (č. 6/2002 Sb.) přitom počítá, že ke sjednocování judikatury bude docházet zejména v rámci těchto kolegií prostřednictvím tzv. velkých senátů,²⁷⁷ ale nikoliv mezi kolegií navzájem. Sjednocení judikatury mezi kolegií je tak možné pouze na podnět předsedy soudu podle § 21 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, a to ve formě stanoviska podle § 14 odst. 3 přijatého plénem Nejvyššího soudu.

Rovněž lze upozornit na to, že v řízení o náhradě škody způsobené veřejnou mocí může docházet k rozdílům v judikatuře již dnes. V případě nesprávného úředního postupu (viz § 13 OdpŠk) rozhodují civilní soudy o tom, co je nesprávný úřední postup, posuzují tak vlastně otázky veřejného práva.²⁷⁸ Přitom o stejných otázkách mohou rozhodovat i správní soudy v rámci řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu. Připomenout lze rovněž i jiné případy. Tak např. vcelku nový zákon o registru smluv (č. 340/2015 Sb.) stanoví, že porušení povinnosti náležitého uveřejnění smlouvy (uzavřené s povinným subjektem) v registru smluv bude mít soukromoprávní následky (totiž zrušení smlouvy od počátku).²⁷⁹ Tento zákon přitom počítá s tím, že některé údaje či části smluv nebudou uveřejněny (např. budou moci být začerněny).

²⁷⁵ MORAVEC, M., op. cit. sub. 267, str. 39.

²⁷⁶ Viz § 17 zákona o soudech a soudcích..

²⁷⁷ Viz § 20 zákona o soudech a soudcích.

²⁷⁸ O tom hovoří PÍTROVÁ, L., op. cit. sub 251, str. 8.

²⁷⁹ Viz § 7 zákona o registru smluv.

Jedná se o údaje, které by nebyly poskytnuty podle zákona o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.).²⁸⁰ Zákon o registru smluv tak do sebe absorbuje rozsáhlou materii práva na informace. O právu na informace přitom rozhodují správní soudy, zatímco o sporech vzniklých ze zákona o registru smluv (tedy sporech o platnost resp. existenci smlouvy) budou rozhodovat soudy civilní. I zde tak vzniká prostor pro rozpory v judikatuře.

Ve výsledku se tak ukazuje, že situace, kdy se k jedné právní otázce vyjadřuje vícero druhů soudů, není nijak výjimečná.

Argument zkušenosti soudců:

Další argument spočívá v tom, že civilní soudci mají s posuzováním náhrady škody bohaté zkušenosti, kdežto správní soudci s náhradou škody žádné zkušenosti nemají a posuzování těchto sporů jim proto bude činit potíže.

Tento argument považuji za čistě spekulativní. Relevantní by snad mohl být snad jen v počátcích zavedení adhezního řízení.

V této souvislosti lze rovněž poznamenat, že ani specializace trestních soudců není zaměřena na občanskoprávní otázku náhrady škody, a přesto jsou trestní soudci schopni o této otázce rozhodovat; stejně tak civilní soudci jsou schopni posuzovat otázky veřejného práva (jak bylo zmíněno výše, např. v řízení o náhradě škody způsobené nesprávným úředním postupem). Konečně je třeba zdůraznit, že v soudnictví není výjimkou fluktuace soudců mezi soudními odděleními s odlišnou agendou, v takovém případě se soudce také musí vždy adaptovat na novou materii. Stejně tak se musí soudci adaptovat na novou právní úpravu v případě rekodifikace a vice versa. Z dlouhodobého pohledu by tak adaptace správních soudců na novou agendu neměl být problém, současně mohou čerpat z již rozvinuté judikatury civilních soudů.

²⁸⁰ Viz § 3 odst. 1 zákona o registru smluv.

Závěr

Jaké soudy by měly rozhodovat o náhradě škody způsobené veřejnou mocí? Současný stav známe, pravomoc mají civilní soudy. Je to ale stav žádoucí? Nebylo by lepší, kdyby pravomoc měly soudy správní, které mohou mít hlubší vhled do toho, jak funguje správní aparát, neboť soudit ho je jejich posláním. Nabízí se přitom velmi inspirativní příklad Francie, jejíž veřejnoprávní pojetí institutu odpovědnosti veřejné moci bylo ve stručnosti představeno.

Pro takto radikální krok ovšem zřejmě není důvod. Analýza současného stavu ukázala, že pokud jsme nespokojeni s tím, jak soudy přistupují k institutu odpovědnosti veřejné moci za škodu, jak o ní rozhodují, potom je spíš namístě upravit příslušnou hmotněprávní úpravu.

Naopak, v případě problému složité procesní konstrukce ochrany proti nežádoucím důsledkům nezákonných rozhodnutí správních orgánů a jejich nezákonných zásahů je na místě přikročit k reformě. Současný systém, kdy je nutné se náhrady škody domáhat v samostatném civilním řízení, ačkoliv již před tím probíhalo jiné soudní řízení týkající se téže věci, by bylo možné charakterizovat jako zdlouhavý, „uživatelsky nepřívětivý“. Předně je ale důležité podtrhnout, že se jedná o systém, který není schopen zajistit efektivní, totiž rychlou ochranu subjektivním právům jednotlivců.

Vhodné by proto bylo přikročit k pragmatické reformě, která by umožnila přiznávat nároky na náhradu škody způsobené v souvislosti s výkonem veřejné správy již v soudním řízení správním. Rozhodovalo by se tak v tom samém řízení, v jakém se rozhoduje o ne/zákonnosti rozhodnutí, o nečinnosti nebo o ne/zákonném zásahu. Předobraz pro takovou úpravu můžeme vidět v adhezním řízení v rámci řízení trestního. Je ovšem nutné mít na zřeteli, že trestní řízení má docela jinou povahu, a proto by úpravu, která je obsažena v TrŘ, nebylo vhodné převzít bez dalších úprav. Naopak vhodné by bylo nechat se inspirovat belgickou úpravou adhezního řízení, tak jak bylo zavedeno reformou z r. 2014. Tato reforma byla v diplomové práci komplexně představena.

Seznam použitých zdrojů

1. Knihy

České:

BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

FERRO, M.: *Dějiny Francie*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2006. ISBN 80-7106-888-8.

HULMÁK, M. a kol.: *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-287-8.

IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F.: *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017.

KINCL, J., SKŘEJPEK, M., URFUS, V.: *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-717-9031-1.

KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M.: *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-027-7.

KOL. AUT. PF UK: *Dějiny evropského kontinentálního práva*. 4. vydání. Praha: Leges, 2018. 978-80-7502-268-4.

MACUR, J.: *Důkazní břemeno v civilním soudním řízení*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1995. ISBN 80-210-1161-0.

MATĚJKA, J.: *Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci (podle práva československého, francouzského a německého)*. Praha: vlastní náklad, 1923.

MATES, P., SEVERA, J.: *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-021-5.

PÍTROVÁ, L., POMAHÁČ, R.: *Evropské správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-183-0.

ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0.

VOJTEK, P., BÍČÁK, V.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-670-8.

WÁGNEROVÁ, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.

Francouzské:

BELRHALLI, H.: *Responsabilité administrative*. Issy-les-Moulineaux. 1^{re} édition. LGDJ, 2017. ISBN 978-2-275-03793-6.

CHAPUS, R.: *Droit du contentieux administratif*. 12^e édition. Paris: Montchrestien, 2006. ISBN 2707614416.

GOHIN, O., POULET, F.: *Contentieux administratif*. Paris: LexisNexis, 9^e édition 2017. ISBN 978-2-7110-2776-7.

GUYOMAR, M., SEILLER, B.: *Contentieux administratif*. 4^e édition. Paris: Dalloz, 2017. ISBN 978-2-247-16077-8.

JULIEN, J.: *Droit des obligations*. 3^e édition. Bruxelles: Bruylant, 2017. ISBN 978-2-39013-154-0.

LE BOT, O.: *Contentieux administratif*. 5^e édition. Bruxelles: Bruylant, 2018. ISBN 978-2-39013-190-8.

PAILLET, M.: *La responsabilité administrative*. Paris: Dalloz, 1996. ISBN 978-2-247-02376-9.

Belgické:

LEROY, M.: *Contentieux administratif*. 5^e édition. Limal: Anthemis, 2011. ISBN 978-2-87455-377-6.

2. Kapitoly v knihách

České:

BURDA, D.: Francouzský model ústavního soudnictví se zřetelem k ochraně základních práv. WINTR, J., ANTOŠ, M. (eds.): *Poměrování základních práv*. Praha: UK Právnická fakulta, 2019. ISBN 9788087975831.

LAŠTOVKA, K.: Poznámky k problému náhrady škody způsobené nezákonným výkonem veřejné moci. In: ENGLIŠ, K. (ed.). *Sborník prací k počtě šedesátých narozenin Frantiska Weyra*. Praha: Orbis, 1939.

MATĚJKA, J.: Náhrada škody ve veřejném právu. In: HÁCHA, E., HOETZEL J., WEYR, F., LAŠTOVKA K.. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. II, [I-O]. Repr. pův. vyd. z r. 1932. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-6-5.

PÍTROVÁ, L., SLÁDEČEK, V.: Náhrada veřejnoprávní škody. In: DVOŘÁK, J., MACKOVÁ, A. (eds.): *Pocťa Aleně Winterové k 80. narozeninám*. Praha: Všehrad, 2018. ISBN 978-80-85305-53-1.

SVOBODA, T.: Odpovědnost za škodu jako prostředek ochrany subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol.: *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-647-0.

TICHÝ, L.: Odpovědnost státu za legislativní újmu. Pojem, význam a návrh řešení. In: TICHÝ, L., Hrádek, J. et al.: *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. 1. vydání. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012. ISBN 978-80-87488-08-9.

Belgické:

ANDERSEN, R.: Monisme ou dualisme juridictionnels. Un vrai ou un faux dilemme? In: PINTENS, W., ALEN, A., DIRIX, E., SENAËVE, P.: *Feestbundel Voor Hugo Vandenberghe*. Brugge: Die Keure, 2007, ISBN 978-90-8661-689-3.

BELLEFLAMME, F., SOHIER, J.: Incidence de la réforme du conseil d'État sur la responsabilité des pouvoirs publics. In: TULKIENS, F., SAUTOIS, J. (eds.): *Actualités en droit public et administratif: la responsabilité des pouvoirs publics*. 1^{ère} édition. Bruxelles: Bruylant. ISBN 978-2-8027-4491-7.

BLERO, B.: L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire. In: BLERO, B. (ed.): *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*. Bruxelles: Bruylant, 1999. ISBN 2-8027-1169-5.

DELPÉRÉE, F.: Faut-il supprimer le Conseil d'État? In: DÉOM, D., NIHOUL, P. et al.: *Liber Amicorum Robert Andersen*. Bruxelles: Bruylant, 2009. ISBN 978-2-8027-2844-3.

DONNAY, L., PÂQUES, M.: L'indemnité réparatrice, entre questions existentielles et réponses raisonnables. In: RENDERS, D. (ed.): *La Responsabilité Des Pouvoirs Publics : XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin*. Bruxelles: Bruylant, 2016. ISBN 978-2802750406.

PIRSON, A., VRANCKEN, M.: La réparation du dommage causé par l'illegalité d'un acte administratif et l'indemnité réparatrice: à quel saint se vouer. In: DURVIAUX, A. L., PÂQUES, M. (eds.): *Droit administratif et contentieux*. Bruxelles: Larcier, 2016. ISBN 978-2804475574.

SOHIER, J.: L'indemnité réparatrice devant le conseil d'État: premiers bilans. In: TULKIENS, F. (ed.): *Le droit administratif répressif, fiscal et indemnitaire*. 1^{ère} édition. Bruxelles: Editions Larcier, 2018. ISBN 978-2807903609.

VAN OMMESLAGHE, P.: La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif: bilan en 2014. In: TULKIENS, F., SAUTOIS, J. (eds.): *Actualités en droit public et administratif: la responsabilité des pouvoirs publics*. 1^{ère} édition. Bruxelles: Bruylant. ISBN 978-2-8027-4491-7.

3. Odborné články

České:

FIEDLER, K.: Ručení státu, jiných veřejných korporací, jakož jejich orgánů (zástupců, veřejných úředníků, zřízenců) za škody způsobené těmito u výkonu úřadu nebo služby. *Právník*. 1928, **61**(1). ISSN 0231-6625.

HAVELKA, J.: Veřejnoprávní nárok na vyrovnání za utrpěné újmy. *Právní obzor*. 1936, **19**(20).

KOPECKÝ, M.: Odpovědnost za škodu způsobenou profesní komorou při výkonu veřejné moci. *Jurisprudence*. Praha: 2017, **26**(4). ISSN 1802-3843.

MATĚJKA, J.: Náhrada škody způsobené veřejným zaměstnancem podle návrhu nového občanského zákoníka. *Právník*. Praha: 1926, **65**(10). ISSN 0231-6625.

NĚMČÁK, V.: Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník*. Praha: 2013, **152**(3). ISSN 0231-6625.

Belgické:

CAMBIER, B.: Note de synthèse. *Publicum*. 2010, **3**(10).

CUVELIER, B., JOASSART, M., BORN, R.: La genèse de la réforme du Conseil d'État. *Administration publique: Revue du droit public et des sciences administratives*. Bruxelles: Bruylant, 2016, **39**(3). ISSN 0775-8812.

LAGASSE, D.: Inconvénients de l'extension des compétences du Conseil d'État au contentieux de la responsabilité civile découlant, pour les autorités administratives, de leurs actes annulés par le juge administratif. *Publicum*. 2010, **3**(10).

LEROY, M.: Propos sur le projet de réforme en discussion. *Publicum*. 2013, **6**(15).

PÂQUES, M., DONNAY, L.: *Juridiction ordinaire et juridiction administrative en droit belge* [online]. Dostupné na: <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/9929/1/Juridiction%20ordinaire%20et%20juridiction%20administrative%20en%20droit%20belge.pdf> [cit. 29. 3. 2019].

RENDERS, D., GORS, B., PERCY, A.: L'indemnité réparatrice. *Administration publique: Revue du droit public et des sciences administratives*. Bruxelles: Bruylant, 2016, **39**(3). ISSN 0775-8812.

SOHIER, J.: *L'action en responsabilité contre des pouvoirs publics: à porter devant les juridictions judiciaires ou, depuis 2014, devant le Conseil d'État* [online]. Dostupné na: http://editions-larcier.larciergroup.com/resource/extra/9782804471811/Extr_RGAR_01_2015.pdf [cit. 30. 3. 2019].

4. Judikatura

Česká:

Nález ÚS ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06

Nález ÚS ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

Nález ÚS ze dne 6. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 11/10.

Nález ÚS ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09.

Nález ÚS ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 529/09

Usnesení ÚS ze dne 6. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 20/12.

Nález ÚS ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15.

Usnesení NSS ze dne 11. 5. 2005, č. j. Na 12/2005-8.

Usnesení Zvláštní senátu ve věcech kompetenčních sporů ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 19/2008-5.

Rozsudek NS z 16. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1711/2015.

Rozsudek NS ze dne 23. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011.

Rozsudek NS ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001.

Rozsudek NS ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 190/2013.

Francouzská:

Rozhodnutí TC ve věci Blanco ze dne 8 února 1873.

Rozhodnutí TC ve věci Sociétés commerciales de l'Ouest africain z 22. ledna 1921.

Rozsudek Státní rady ve věci Établissement français du sang z 11. 4. 2008, n°281374.

Stanovisko Státní rady z 27. 3. 2019, n° 426472.

Belgická:

Rozsudek Dovolacího soudu ve věci La Flandria ze dne 5. listopadu 1920, Pas., I, 1920, str. 239.

Rozsudek Dovolacího soudu ve věci Trine ze dne 21. 12. 1956, Pas. 1957, I, str. 430.

Rozsudek Dovolacího soudu z 7. 3. 1963, Pas., 1963, I., str. 744.

Rozsudek Dovolacího soudu z 26. 4. 1963, Pas, 1963, I., str. 905.

Rozsudek Dovolacího soudu z 16. 12. 1965, Pas., 1966, I, str. 513.

Rozsudek Dovolacího soudu ve věci Anca z 19. 12. 1991, Pas., 1992, I. n°215, str. 316.

Rozsudek Dovolacího soudu ve věci Église universelle du Royaume de Dieu z 1. 6. 2006, n°C.05.0494.N

Rozsudek Dovolacího soudu ve věci Ferrara z 28. 9. 2006, n°C.02.0570.F.

Rozsudek Státní rady z 1. 2016, n°233.506.

Rozsudek Státní rady z 19. 1. 2017, n°237.095.

Ostatní:

Konečné rozhodnutí ESLP o přijatelnosti stížnosti ve věci Vokurka proti ČR ze dne 16. 10. 2007, č. 40552/02.

5. Ostatní zdroje

České:

Medailon Jiřího Havelky dostupný na: <http://www.prostor-ad.cz/pruvodce/okolobrd/hostomic/havelka.htm> [cit. 10. 4. 2019].

Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb. (dostupná na www.psp.cz).

Důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb. (dostupná na www.psp.cz).

Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu ze dne 12. 7. 2012, sp. zn. 3/2012/SZD/TČN (dostupné na www.ochrance.cz).

Doporučení veřejného ochránce práv vládě České republiky ke změně zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, ze dne 12. 7. 2012, sp. zn. 3/2012/SZD/TČN (dostupné na www.ochrance.cz).

Vyrozumění veřejné ochránkyně práv vládě České republiky o nezákonné správní praxi Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 9. 8. 2016, sp. zn. 21/2014/SZD/JBV (dostupné na www.ochrance.cz).

Usnesení vlády ze dne 15. 8. 2012, č. 593.

MORAVEC, M.: *Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem*. Praha, 2016. Diplomová práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta.

Francouzské:

Informace o historii francouzské Conseil d'État: Naissance et évolution. Des origines du Conseil d'État aux récentes évolutions de la juridiction administrative [online]. Dostupné na: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Histoire-Patrimoine/Histoire-d-une-institution/Ses-fonctions/Naissance-et-evolution> [cit. 4. 4. 2019].

Informace o fungování francouzské Conseil d'État: Missions. Conseiller, Juger, Gérer [online]. Dostupné na: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions> [cit. 4. 4. 2019].

Ostatní:

Doporučení Rady Evropy – Recommendation [Rec(2004)20] on judicial review of administrative

Seznam použitých zkratk

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Listina	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
ObčZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
OdpŠk	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
PřesZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
SprŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
s. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
TC	Tribunal des conflits
TrŘ	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
Úmluva	sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
ÚS	Ústavní soud

ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ MOCI ZA ŠKODU – OTÁZKA PRO CIVILNÍ, NEBO SPRÁVNÍ SOUDY?

Abstrakt

Tato diplomová práce se věnuje tématu odpovědnosti veřejné moci za škodu, speciálně potom otázce, které soudy by měly mít pravomoc rozhodovat o této otázce, jestli soudy civilní, nebo soudy správní.

V první části práce jsou vymezeny dva základní přístupy ke zkoumané otázce, přístup soukromoprávní a přístup veřejnoprávní. Rovněž jsou formulovány základní aspekty, ve kterých lze zkoumat konkrétní právní úpravu této odpovědnosti. Jedná se o aspekty hmotněprávní a aspekty procesněprávní.

V druhé části je analyzována současná česká úprava. Ta vychází ze soukromoprávního pojetí. Zejména je analyzováno, jak se v jednotlivých aspektech právní úpravy projevuje její soukromoprávní pojetí, a to v kontrastu s pojetím veřejnoprávním. V souladu s judikaturou Ústavního soudu a četnou literaturou je kladen důraz na to, že by právní úprava (a případně judikatura soudů) měla dostatečně zohledňovat specifickou povahu tohoto odpovědnostního vztahu. Kriticky jsou tak nahlédnuty jak aspekty hmotněprávní, tak především aspekty procesněprávní. Z provedené analýzy vyplývá, že velmi neuspokojivá je současná úprava tzv. předběžného projednání. V případě soudního projednání je jako problematická spatřována dvojkolejnost soudní ochrany v případě škod způsobených výkonem vrchnostenské veřejné správy (administrativní činnosti státu), kdy o náhradě škody rozhodují civilní soudy. O zrušení nezákonného rozhodnutí (atd.) ale rozhodují soudy správní. Tento problém je potom hlavním motivem celé práce.

Ve třetí části je stručně analyzováno veřejnoprávní pojetí institutu odpovědnosti veřejné moci za škodu ve Francii. Pozornost je v tomto případě věnována zejména procesněprávním aspektům, předběžnému projednání a způsobu vymáhání nároku před správními soudy.

Čtvrtá část je věnována důkladnější analýze zkoumaného institutu v Belgii. Zkoumána jsou teoretická východiska belgického soukromoprávního pojetí, a to v širších historických souvislostech včetně konstrukce belgického správního soudnictví. Jádrem této části je popis a analýza belgické reformy vymáhání náhrady škody způsobené veřejnou mocí z r. 2014. Tato reforma zavedla adhezní řízení do soudního řízení správního a také samostatný hmotněprávní

nárok, tzv. reparační odškodnění (*indemnisation réparatrice*). Představeny jsou i základní argumenty pro a proti této reformě.

V závěrečné části je v obrysech představen návrh implementace adhezního řízení do soudního řízení správního v ČR. Analyzovány jsou ve vyšší míře obecnosti parametry případné reformy. Vypořádány jsou rovněž základní námitky proti ní.

Klíčová slova: odpovědnost veřejné moci za škodu; soukromoprávní a veřejnoprávní pojetí; Belgie; Francie; adhezní řízení; předběžné projednání

LIABILITY OF A PUBLIC AUTHORITY FOR DAMAGE – AN ISSUE FOR CIVIL OR ADMINISTRATIVE COURTS?

Summary

This diploma thesis deals with the topic of liability of a public authority for damage, in particular, which courts should have power over deciding on this issue, whether civil courts or administrative ones.

In the first part of the thesis, the two fundamental approaches to the subject matter are defined, the private law approach and the public law approach, and also the basic aspects are formulated, those in which the particular legal regulation may be examined. These are substantive law and procedural law aspects.

In the second part, the contemporary Czech regulation is analysed. It is based on substantive law conception. It is analysed, in particular, how the private law conception manifests in each of the aspects of the legal regulation, i. e. in contrast with a public law conception. In accordance with the case law of the Constitutional Court and numerous literatures, the emphasis is on that the legal regulation (and alternatively the case law of courts) should sufficiently take into consideration the specific character of such relation. Thus, not only the substantive law aspects but also and mainly the procedural ones are critically considered. Based on the carried-out analysis, it shows that the current so-called preliminary hearing is regulated insufficiently. In case of court hearing, the dual-track approach of the judicial protection appears to be problematic in case of damages caused by performing a manorial public administration (the administrative acts of a state), when the compensation for damage is decided by civil courts, while ruling on annulling of an unlawful decision (etc.) is performed by administrative courts. This problem is afterwards the main motive of the whole work.

In the third part, the public law conception of the institute of the liability of a public authority for damage in France is analysed. It focuses especially on procedural law aspects, preliminary hearing and the methods of recovery of claim upon administrative courts.

The fourth part is devoted to a detailed analysis of the subject matter in Belgium. The theoretical foundation of a Belgian private law conception is examined, and thus in a wider historical sense including the construction of the Belgian administrative justice. The core of this

part is a description and analysis of a Belgian reform of recovery of claim on damage made by the public authority, effective from 2014. This reform introduced the adhesive procedure into the administrative judicial proceedings, and also an autonomous substantive law claim so-called compensation of reparation (*indemnisation réparatrice*). The arguments in favour and against the reform are discussed as well.

In the last part, the framework of the proposal of the implementation of an adhesive procedure into the administrative judicial proceedings in the CR is presented. The parameters of a potential reform are analysed to a higher extent of generality. The basic objections to it are settled as well.

Keywords: liability of a public authority for damage; private law approach and public law approach; Belgium; France; adhesive procedure; preliminary hearing