

1 Právní úprava povinných k regresní úhradě

Kdo může být oprávněným k regresní náhradě jsem vyložila v kap. 5.1 diplomové práce. V důsledku hierarchické konstrukce regresu¹ může dojít k řetězení regresních nároků a vznikají různé kombinace dvojic oprávněných a povinných. Pro další výklad nyní odmyslím tuto konstrukci a pro přehlednost vyčleňuji, že povinným může být:

- úřední osoby, kde mezi nimi zvláštní úpravu mají notáři, soudní exekutoři, soudci a státní zástupci (§ 16 odst. 1 zákona OdpŠk)
- ÚSC v samostatné působnosti (§ 16 odst. 2 zákona OdpŠk)
- orgány ÚSC v přenesené působnosti (§ 24 zákona OdpŠk)
- stát či kraj vůči obci (§ 23 zákona OdpŠk)
- osoby, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu (§ 17 odst. 1, § 24 odst. 2 zákona OdpŠk)²

V tomto členění v této příloze ukazují, jak *různě* jsou upraveny povinnosti, odpovědnost za škodu a z toho vyplývající možnost vzniku povinnosti k regresní úhradě jednotlivých osob.

1.1 Úřední osoby

K regresní úhradě jsou podle ustanovení § 16 odst. 1 povinny *úřední osoby*, pokud škodu způsobily.

Zákon OdpŠk zvlášť definuje úřední osoby v § 3 odst. 1 písm. b) jako právnické a fyzické osoby (odlišné od státu) při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona na určitém úseku. V poznámce k tomuto ustanovení je

¹ Hierarchickou konstrukci vysvětlují kapitole 5 diplomové práce.

² U těchto osob je „situace méně přehledná“, srov. výklad dále.

uveden příklad lesní stráže v § 39 lesního zákona³ a ředitele školy a školského zřízení v § 3 školského zákona.⁴

Za úřední osobu se podle zákona OdpŠk považuje též úřední osoba cizího státu po dobu svého působení ve společném vyšetřovacím týmu na území České republiky, splňuje-li podmínky uvedené v § 127 trestního zákoníku.⁵

Úřední osoba je tedy *legislativní zkratka*, která označuje vykonavatele státní správy, za jejichž činnost nese odpovědnost stát.⁶ V právním řádu neexistuje žádný taxativní výčet vykonavatelů veřejné moci⁷. V duchu příkladu uvedeného v poznámce tak lze napříč právním řádem identifikovat širokou škálu úředních osob.⁸ Pro jejich zvláštní postavení se v následujících podkapitolách blíže věnuji notářům, soudním exekutorům, soudcům a státním zástupcům.

Není vždy jednoznačné či snadné určit, zda činnost subjektu, který vykonává veřejnou správu, je výkonem státní moci, za kterou odpovídá stát. V otázce, co je *výkon*

³ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Lesní stráž je fyzická osoba zajišťující ochrannou službu v lesích při obecném užívání lesů občany. Lesní stráž ustanovuje na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu orgán státní správy lesů. (§ 38). Lesní stráž má oprávnění a povinnosti, které upravuje § 39. Mezi oprávněními lesní stráže při výkonu její činnosti (tedy při výkonu veřejné moci) je:

- a) zjistit totožnost osoby, která při obecném užívání lesa porušuje ustanovení tohoto zákona,
- b) projednat příkazem na místě přestupky podle § 53 tohoto zákona,
- c) předvést bezodkladně policejnímu orgánu osobu, kterou přistihne při přestupku, nelze-li jinak zjistit její totožnost,
- d) požadovat pomoc nebo součinnost orgánů Policie České republiky, popřípadě obecní policie, pokud nemůže splnění svých povinností zajistit vlastními silami a prostředky.

Ustanovení § 39a odst. 6 lesního zákona upravuje odpovědnost státu i za škodu způsobenou lesní stráží v souvislosti s plněním jejích úkolů; to neplatí, pokud se jedná o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněná a přiměřený zákrok vyvolala. Toto ustanovení je zřejmě nadbytečné, protože stát odpovídá za škodu způsobenou lesní stráží už podle obecné úpravy odpovědnosti za škodu v zákoně OdpŠk v § 3 odst. 1 písm. b).

⁴ Zákon ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění zákona č. 139/1995 Sb.

⁵ Toto ustanovení přinesla novela zákona OdpŠk zákonem č. 105/2013 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Tímto zákonem se implementuje Rámcové rozhodnutí Rady 2002/465/SVV o společných vyšetřovacích týmech.

⁶ Druhým případem nepřímého výkonu státní správy, za který odpovídá stát, je správní činnost prováděná ÚSC v přenesené působnosti, která jím byla zákonem nebo na základě zákona svěřena. Tito nepřímí vykonavatelé však nejsou úředními osobami, srov. § 1 odst. 1 písm. b) a c).

⁷ Taktéž výklad pojmu úřední osoba dle zákona OdpŠk je rozvíjen judikaturou. Jako příklad lze uvést změnu pojetí u veřejného ochránce práv (dále jen „VOP“), který má v soustavě veřejné moci zvláštní postavení. Srov. zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Jeho činnost není „klasickým“ výkonem veřejné moci a donedávna nebyl za vykonavatele veřejné moci považován. Toto pojetí bylo překonáno, když NS vyslovil, že za újmu způsobenou výkonem pravomoci VOP odpovídá stát podle zákona OdpŠk. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 4118/2015 ze dne 27. 9. 2016. VOP sice nemá pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, ale jeho funkce je obdobná (Srov. VOJTEK, Petr; BIČÁK, Vit. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář*. Str. 41.), protože při výkonu jeho oprávnění (srov. § 9 zákona veřejného ochránce práv) určených k ochraně zájmů osob se rozhoduje, zda využít svých zákonných kompetencí. Např. rozhoduje o tom, jestli na základě podnětu osoby provede *šetření*. Stejně tak skutečnost, že zprávy o šetření provedeném VOP jsou zveřejňovány a může v nich být obsah, který se dotkne třetí osoby, může založit odpovědnost státu za škodu dle zákona OdpŠk.

⁸ Obdobou lesní stráže je stráž rybářská podle zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybníkářství). Rybářská stráž je oprávněna při výkonu veřejné správy mj. kontrolovat osoby, zadržet povolenku, úlovek, rybářské nářadí nebo nástroj osobě, která tím spáchala přestupek nebo trestný čin a projednat přestupky příkazem na místě – srov. § 16 rybářského zákona. Zákon o rybníkářství výslovně odkazuje § 18 odst. 1) na odpovědnost státu za škodu způsobenou rybářskou stráží při výkonu veřejné správy. Ustanovení § 18 odst. 6 rozšiřuje odpovědnost státu za škodu o osobu, která škodu způsobila, nebo utrpěla v souvislosti s pomocí poskytnutou rybářské stráží při výkonu činnosti podle tohoto zákona nebo na její žádost anebo s jejím vědomím.

Stát odpovídá za činnost finančního arbitra (zákon č. 229/200 Sb., o finančním arbitrovi), který jako smířící orgán rozhoduje spory mezi spotřebitelem a poskytovatelem platebních služeb, vydavatelem elektronických peněz, pojistitelem, směnárníkem a dalšími. Ve sporech arbitr rozhoduje nálezem, který má povahu správního rozhodnutí a je soudně přezkoumatelný podle části V. OSŘ. Srov. rozsudek NSS sp. zn. 2 Afs 176/2006 (R 8/2007) ze dne 19. 4. 2007.

veřejné moci, za kterou nese odpovědnost stát nebo jiný nositel moci, hraje důležitou roli bohatá judikatura.⁹ V kapitole 4.3.2 diplomové práce se tomu věnuji blíže.

Závěrem poznamenávám, že v souvislosti s pojmem úřední osoby se pojí i trestněprávní úprava. Tyto osoby nesou zvýšenou odpovědnost podle trestního zákoníku¹⁰ a zároveň požívají zvýšené ochrany normami trestního práva.¹¹

1.1.1 Notář

Specifické postavení v okruhu úředních osob z hlediska odpovědnosti za škodu mají notáři. Zákon OdpŠk pro ně v § 4 odst. 1 stanoví (zákonná fikce), která jejich činnost se považuje za výkon státní správy podle § 3 odst. 1. písm. b).¹²

Notář vykonává státní správu při sepisování veřejných listin,¹³ provádí-li zápis skutečnosti do veřejného rejstříku podle zákona upravujícího veřejné rejstříky

⁹ Tato problematika je rozsáhlá, a vydala by na samostatný diplomový úkol. Judikatury je vskutku mnoho, proto uvádím jen pár příkladů, ze kterých lze rozpoznat, že nejasnosti vznikají i ve zdánlivě jasných případech:

- za škodu způsobenou Českou národní bankou odpovídá stát podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona OdpŠk. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1011/2007 ze dne 21. 4. 2009.

- za škodu způsobenou při výkonu státní správy, která byla na Českou lékarnickou komoru přenesena zákonem č. 220/1991 Sb., odpovídá stát podle zákona OdpŠk. Srov. rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 51 Co 304/2003 ze dne 7. 11. 2003.

- za postup obecního úřadu při vidimaci listin proto podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona OdpŠk odpovídá stát, neboť se jedná o činnost při výkonu státní správy, která byla na obec přenesena zákonem. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 1966/2013 ze dne 27. 1. 2015.

- za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím stavebního úřadu vydaným ve stavebním řízení odpovídá podle zákona OdpŠk stát, nikoliv obec. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1457/2005 (R 8/2007) ze dne 29. 8. 2006.

¹⁰ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník v § 329 trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby.

¹¹ Srov. v trestním zákoníku § 325 trestné činy násilí proti úřední osobě, § 326 vyhrožování s cílem působit na úřední osobu. Úřední osobou definuje trestní zákoník v § 127 odst. 1:

Úřední osobou je:

a) soudce,

b) státní zástupce,

c) prezident České republiky, poslanec nebo senátor Parlamentu České republiky, člen vlády České republiky nebo jiná osoba zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci,

d) člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci,

e) příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie,

f) soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce,

g) notář při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař,

h) finanční arbitř a jeho zástupce,

i) fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží,

pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.

¹² Tedy ne veškerá činnost notáře nebo soudního exekutora je výkonem státní správy, za kterou nese odpovědnost stát.

¹³ Notářské zápisy o právních jednáních, vč. notářských zápisů s doložkou se svolením k vykonatelnosti. Jde o výkon veřejné moci, byť nikoliv individuální rozhodnutí o právech a povinnostech osob, ale o veřejné listiny. Je zde však patrný zájem na právní jistotě dotčených osob, když zákon OdpŠk tento institut zahrnuje do odpovědnosti státu za škodu.

U notářských zápisů se svolením k vykonatelnosti se ÚS vyjádřil, že podobně jako v případě činnosti rozhodců, nejde v případě notářů o autoritativní rozhodování o právech a povinnostech osob notářem, ale jde o „pokračování vůle smluvních stran vyřešit svůj spor za pomoci třetí nestranné osoby tak, aby byl jeho výsledek postaven najisto.“ Srov. nález ÚS sp. zn. II. ÚS 2164/2010 (N 187/63 SbNU 171) ze dne 1. 10. 2011.

právnických a fyzických osob¹⁴ a provádí-li úkony jako soudní komisař.¹⁵ Za škodu způsobenou notářem v těchto případech odpovídá *stát*.

Notářská činnost je upravena v notářském řádu.¹⁶ Notář vykonává notářskou činnost¹⁷ a poskytuje právní pomoc. Povinnosti notáře upravuje zejména notářský řád, zvláštní zákony (např. OSŘ), dále stavovské předpisy (notářské komory), a rozhodnutí orgánu notářské komory.

Odpovědnost notáře je dělená, za část jeho činnosti odpovídá stát¹⁸ dle zákona OdpŠk, a za část své činnosti odpovídá notář individuálně.

Podle § 57 notářského řádu odpovídá notář *individuálně* za újmu, kterou způsobil žadateli, klientovi nebo účastníkovi souvislosti s výkonem notářské i jiné činnosti ve svém úřadu (jiné, než jmenované v § 3 odst. 1 písm b) zákona OdpŠk¹⁹) a to i způsobil-li jí jeho zaměstnanec. Vůči zaměstnanci má notář regres podle § 250 zákoníku práce. Odpovědnost notáře je objektivní, s možností liberace, prokáže-li, že újmě nemohl zabránit ani při vynaložení veškerého úsilí, které po něm bylo možno požadovat. Notáři mají povinnost uzavřít smlouvu o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu notářské činnosti.²⁰ Notáři mají kárnou odpovědnost.²¹ Souběh kárné odpovědnosti s jinou odpovědností notáře (povinnost regresní úhrady dle zákona OdpŠk, případně trestní odpovědnost) není vyloučen.

¹⁴ Tzv. přímé zápisy notářem jako alternativa zápisu rejstříkovým soudem dle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.

¹⁵ V řízení o pozůstalosti podle § 100 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních se úkony notáře jako soudního komisaře považují za úkony soudu. Aby odpovídal stát, je třeba naplnění všech podmínek vzniku odpovědnosti za škodu dle zákona OdpŠk. Nesprávný úřední postup notáře spočívající v průtazích dědického řízení není v příčinné souvislosti s tím, že dědic nenabyl sporné věci, které nebyly do soupisu zahrnuty, děděním ani na základě žaloby podané podle § 175y OSŘ. Srov. usnesení NS sp. zn. 25 Cdo 137/2004 ze dne 30. 11. 2004.

¹⁶ Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

¹⁷ Např. osvědčování právně významných skutečností a prohlášení, notářské úschovy, vydávání stejnopisů, opisů, výpisů a povrzení, ověřování průběhu valných hromad nebo schůzí právnických osob apod.

¹⁸ U legalizace a vidimace dle judikatury stát neodpovídá (ale notář individuálně) za škodu způsobenou pochybením notáře nebo jeho zaměstnance – srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1620/2007 (R 32/2010) ze dne 17. 6. 2009. Za škodu způsobenou vadami notářského zápisu o rozhodnutí orgánu právnícké osoby stát neodpovídá – srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 176/2008 (R 7/2011) ze dne 17. 12. 2009.

¹⁹ Např. notář je při sepisu notářského zápisu povinen posoudit, zda jemu předložená plná moc představuje pravý průkaz zastoupení účastníka právního úkonu a zda nejde o falzifikát, a to z pohledu běžné obezřetnosti a profesní zkušenosti. Pokud by falzifikát odhalilo až znalecké zkoumání, nejedná se o nesprávný úřední postup notáře. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1384/2006 (R 99/2009) ze dne 22. 10. 2008.

²⁰ Notář odpovídá za újmu, pokud zvláštní zákon (zákon OdpŠk) nestanoví jinak (Srov. § 57 notářského řádu).

²¹ Notářská komora uzavírá rámcové pojistné smlouvy na období jednoho roku. V rámci této smlouvy si notář může zvolit vyšší pojistné částky. Tyto smlouvy nejsou veřejně dostupné, nelze tedy říci aktuální vyšší minimální pojistné částky. Notář má možnost rámcové smlouvy nevyužít a sjednat si pojištění individuálně.

²² Kárné provinění notáře, kandidáta nebo koncipienta je závažné nebo opětovné porušení jeho povinností stanovených tímto zákonem (notářský řád) nebo zvláštním právním předpisem nebo předpisem Komory, anebo usnesením orgánu notářské samosprávy, nebo závažné nebo opětovné narušení důstojnosti notářského povolání jeho chováním.

V rámci notářské komory je zřízen kárný senát § 48 a n. notářského řádu), který rozhoduje o kárném provinění notáře. Je-li mu vina prokázána, může mu být uložena sankce ve formě písemného napomenutí, pokuty (max. 100X minimální mzdy) a odvolání notáře (na 5 let je mu znemožněn výkon činnosti).

Kárná rozhodnutí Notářské komory jsou neveřejná, na stránkách Notářské komory není příslušná sekce ani nejsou publikovány v komorovém sborníku či tisku (na rozdíl od např. Advokátní komory). Autorka v publikaci uvádí, že opakovaně žádala o možnost seznámit se alespoň s vybranými rozhodnutími, ale žádosti nebylo vyhověno. ŠUSTOVÁ, Jana. *Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu právnícké profese*. Str. 56.

Notář je úřední osoba ale není osobou v pracovním nebo obdobném poměru ke státu, na kterou by se vztahovala limitace regresní úhrady v § 17 odst. 4 zákona OdpŠk. Má proto povinnost nahradit státu regresní úhradu v *plné výši* nahrazené škody (srov. § 16 odst. 1 zákona OdpŠk). Nahradí-li regres, má notář (druhotný) postih vůči svým zaměstnancům,²² ovšem už s omezením podle § 17 odst. 4 (tedy dle § 250 zákoníku práce, ve výši maximálně do čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu (§ 257), nezpůsobil-li škodu úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek).

Je však třeba připomenout, že zatímco stát nahradil škodu poškozenému bez ohledu na zavinění, v případě regresního postihu notáře mu bude muset prokázat zaviněné porušení právní povinnosti notáři stanovené.

1.1.2 Soudní exekutor

Podle zákona OdpŠk odpovídá stát za činnost soudního exekutora a to vykonává-li státní správu, konkrétně při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu. Státní správu vykonává i zástupce exekutora zanikl-li exekutorovi výkon exekutorského úřadu, je-li tímto zástupcem exekutorský kandidát.²³

Soudní exekutor je fyzická osoba, nestátní orgán,²⁴ jemuž stát svěřuje část pravomocí, které jinak náleží soudu. Postavení exekutora zakotvuje zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). Podle této úpravy vykonává exekutor svobodné povolání a v části svého výkonu, uvedeného v prvním odstavci výše, působí z *pověření soudu* jako jeho vykonavatel, soudní exekutor. Úkony soudního exekutora jsou považovány za úkony exekučního soudu.²⁵ Povinnosti exekutora zakotvuje jednak exekuční řád, jednak jiné právní předpisy, stavovské předpisy (exekutorské komory) a rozhodnutí orgánu exekutorské komory.

Obdobně jako u notáře, je odpovědnost za škodu z činnosti exekutora dělena mezi *stát*, který odpovídá za škodu způsobenou soudním exekutorem u výše vyjmenovaných činností a mezi samotného exekutora jako jeho *individuální*

²² Vůči notářským kandidátům, notářským koncipientům a dalším zaměstnancům.

²³ Srov. § 4 zákona OdpŠk.

²⁴ Exekutor není správním orgánem, nelze tedy v jakékoli jeho činnosti, ať zákonné nebo nezákonné, spatřovat zásah správnho orgánu, který by bylo lze přezkoumávat ve správním soudnictví. Srov. rozsudek NSS sp. zn. 5 Aps 6/2011 ze dne 16. 11. 2011.

²⁵ Srov. § 28 exekučního řádu.

odpovědnost²⁶. Tak je tomu u dalších činností prováděných exekutorem podle exekučního řádu, jako např. poskytování právní pomoci, provádění dobrovolných dražeb apod. Podle současné právní úpravy tak stát odpovídá za škodu u převažující části činnosti exekutora, ale souběh odpovědností není vyloučen.²⁷ Nahradí-li stát škodu způsobenou exekutorem, má vůči němu regres.²⁸

Podle § 32 exekučního řádu odpovídá exekutor za újmu tomu, komu ji způsobil v souvislosti s exekutorskou činností, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (tím je zákon OdpŠk), a to i v případě, že byla způsobena zaměstnancem exekutora.²⁹ Vůči zaměstnanci má exekutor regres podle § 250 zákoníku práce. Pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou při činnosti exekutora je podmínkou pro výkon povolání.³⁰ Odpovědnost exekutora je objektivní, které se může zprostit, pokud prokáže, že újmě nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze na něm požadovat.³¹ Exekutoři mají *kárnou odpovědnost*.³²

Podobně jako notář, soudní exekutor je úřední osoba, ale není osobou v pracovním nebo obdobném poměru ke státu, na kterou by se vztahovala limitace regresní úhrady v § 17 odst. 4 zákona OdpŠk. Má proto povinnost nahradit státu regresní úhradu v *plné výši* nahrazené škody (srov. § 16 odst. 1 zákona OdpŠk). Je však

²⁶ Nejde o nesprávný úřední postup (exekutor odpovídá individuálně), jestliže soudní exekutor nařídil dražební rok a následně v dražbě prodal movté věci, ohledně nichž byla podána vylučovací žaloba, aniž vyčkal, až o ní bude pravomocně rozhodnuto. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 2573/2007 ze dne 10. 6. 2009.

²⁷ Poškozený se obrací na stát dle zákona OdpŠk nebo na exekutora individuálně, toho může stihnout odpovědnost za škodu buď jako regresní nárok státu nebo náhrada škody poškozenému.

²⁸ Jestliže při výkonu exekuční činnosti soudní exekutor nedostal své povinnosti vyplatit částky přiznané věřitelům podle rozvrhového usnesení (dal pokyn k přesunutí výtěžku na rizikovější účet a došlo ke ztrátě rozdělované podstaty), tak postačuje pro účely jeho regresní povinnosti vůči státu, je-li prokázáno zavinění ve formě vědomé nedbalosti. Srov. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 2441/2010 ze dne 8. 6. 2011.

Nevyužil-li exekutor všechny prostředky, které by umožňovaly učinit spolehlivý závěr, že povinný je neznámého pobytu, byla-li povinnému ustanovena opatrovníkem osoba nacházející se v konfliktu zájmů, odpovídá za škodu způsobenou tímto nesprávným předním postupem stát (a vůči soudnímu exekutorovi má regres). Srov. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 2150/2012 ze dne 17. 9. 2014.

Stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem exekutora bez ohledu na to, zda poškozený tento nárok uplatňuje vůči soudnímu exekutorovi, či nikoliv. Vznik škody se v případě, že exkutor zemřel, neodvívá od výsledku řízení vedeného proti jeho právnímu nástupci. Srov. rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 2135/2013 ze dne 18. 12. 2013.

²⁹ Koncipient, kandidát, vykonavatel a další zaměstnanci. Srov. § 19 a n. exekučního řádu.

³⁰ Srov. § 11 odst. 1 písm. b) exekučního řádu.

³¹ Srov. § 32 exekučního řádu. Podle odst. 3 tohoto ustanovení: “Povinnost státu nahradit újmu podle zvláštního právního předpisu tím není dotčena.” Je otázka, zda se v konkrétním případě uplatní pouze individuální odpovědnost exekutora, v jiných pouze odpovědnost státu a nebo se tyto odpovědnosti prolínají. Srov. ŠUSTOVÁ, Jana. *Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu právní profese*. Str. 71. Odpověď dala judikatura NS, a to že za škodu způsobenou exekutorem při výkonu veřejné moci přenesené na něj zákonem odpovídá *vedle* státu exekutor sám. Srov. rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 970/2006 (R 44/2009) ze dne 30. 7. 2008. Ve znění exekutorského řádu účinném od 1. 1. 2013 nastupuje individuální odpovědnost exekutora pouze, neodpovídá-li za škodu stát (zákon OdpŠk).

³² Kárným proviněním (kárný delikt nebo závažný kárný delikt) exekutora, koncipienta, kandidáta je porušení povinností stanovených právním nebo stavovským předpisem anebo usnesením Komory, dále jednání, jímž exekutor narušuje důstojnost exekutorského povolání nebo ohrožuje důvěru v nezávislý, nestranný, odborný a spravedlivý výkon exekuční činnosti, případně odborný výkon další činnosti, nebo jednání, jímž kandidát nebo koncipient narušuje důstojnost exekutorského povolání nebo ohrožuje důvěru v odborný výkon činnosti exekutora. Srov. § 116 a n. exekučního řádu.

Za kárný delikt lze exekutorovi uložit sankce: písemné napomenutí, veřejné napomenutí, pokutu do 2 500 000 Kč, odvolání z exekutorského úřadu.

Za závažný kárný delikt lze exekutorovi uložit veřejné napomenutí nebo odpovlání z exekutorského úřadu a pokutu od 50000 Kč do 5 000 000 Kč. Byl-li exekutor v posledních pěti letech před podáním návrhu na zahájení kárného řízení uznán vinným závažným kárným deliktem (zásada „tříkrát a dost“), je odvolání z exekutorského úřadu obligatorní.

Kárné řízení exekuční řád neupravuje, v § 121 odkazuje na obdobné použití ustanovení zákona č. 7/2002 Sb. Kárné řízení ve věcech exekutorů vede kárný senát č. 14 a 15 Nejvyššího správního soudu.

třeba připomenout, že zatímco stát nahradil škodu poškozenému bez ohledu na zavinění, v případě regresního postihu soudního exekutora bude muset prokázat zaviněné porušení právní povinnosti stanovené exekutorům.

1.1.3 Soudce, státní zástupce

Ústava v čl. 82 odst. 1 zakotvuje nezávislost soudců při výkonu funkce. To však neznamená, že soudce je zcela neodpovědný. Vztah státu k státu je vztahem *obdobným* zaměstnaneckému poměru.³³

Při výkonu funkce je soudce *kárně odpovědný* za kárné provinění podle § 86 zákona č. 6/2002 Sb. Kárným proviněním soudce je zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů.³⁴ Za kárné provinění lze uložit soudci podle závažnosti kárného provinění důtku, snížení platu až o 30 % na dobu nejvíce 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se soudce dopustil v době před zahlazením kárného opatření, na dobu nejvíce 2 let, odvolání z funkce předsedy senátu, odvolání z funkce soudce.³⁵

Kárné řízení je upraveno zákonem č. 7/2002 Sb. o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů v §§ 8-25. Kárné řízení ve věcech soudců vedou zvláštní kárné Nejvyššího správního soudu.³⁶

Byl-li soudce uznán vinným za v kárném (nebo trestním) řízení, a uplatní-li povinný nárok (vnitřním postupem v rámci výkonu soudnictví), nastupuje regresní povinnost soudce.³⁷ Soudce je ke státu v poměru mu na roveň postaveném, proto se uplatní omezení podle § 17 odst. 4 zákona OdpŠk na maximálně čtyřapůlnásobek průměrného měsíčního výdělku povinného před porušením povinnosti, kterým způsobil

³³ Srov. § 84 odst. 4 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích a přísedících: „na pracovní vztah soudce přiměřeně ustanovení zákoníku práce a jiných pracovněprávních předpisů”.

³⁴ Srov. § 87 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb.

³⁵ Srov. § 88 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb. Podle § 88 odst. 3 lze od uložení kárného opatření lze upustit, jestliže projednání kárného provinění je postačující.

³⁶ Řízení se zahajuje na návrh (předsedy soudu, předsedy nadřízeného soudu, ministra spravedlnosti, prezidenta ČR) a je veřejné. V kárném řízení se použijí přiměřeně ustanovení trestního řádu. Výsledkem řízení je rozhodnutí, zda se kárně obviněný dopustil kárného provinění, rozhodne, že je vinen, a uloží mu kárné opatření nebo rozhodne o upuštění od uložení kárného opatření. Odvolání proti rozhodnutí o kárném provinění není přípustné.

³⁷ Srov. § 17 odst. 2 zákona OdpŠk.

škodu, nezpůsobil-li škodu úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek.

V zásadě identická úprava platí v případě státních zástupců. Státní zástupce vykonává funkci jako zaměstnanec státu. Má kárnou odpovědnost, řízení o kárném provinění a jeho možný výsledek jsou stejné jako u soudců. Vyslovení viny v kárném řízení (či v trestním řízení) je podmínkou pro vznik regresního nároku státu a uplatní se omezení § 17 odst. 4 zákona OdpŠk. Byl-li státní zástupce uznán vinným za v kárném (nebo trestním) řízení, a uplatní-li povinný nárok (vnitřním postupem v rámci soustavy státních zastupitelství), nastupuje regresní povinnost státního zástupce.

1.2 Orgány ÚSC v přenesené působnosti

Orgány ÚSC vykonávají (státní) veřejnou moc, kterou na ně stát přenesl zákonem nebo na základě zákona.³⁸ Za škodu, kterou při jejím výkonu způsobí, odpovídá stát.³⁹

Orgány obcí vymezuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v § 67 a n. Jsou jimi zastupitelstvo, rada obce,⁴⁰ starosta a obecní úřad⁴¹. Orgány krajů vymezuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích v § 31 a n. Jsou jimi zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský

³⁸ Srov. čl. 105 Ústavy.

“Často se setkáváme s tím, že úředníci obcí nepostupují správně a zaměňují samostatnou a přenesenou působnost. Je to dáno i tím, že nejen zastupitelé, ale na malých obcích ani starosta pořádně neví rozdíl mezi těmito působnostmi a pravomocemi a v obcích, kde není ani rada, přebírá veškerou přenesenou působnost starosta.” Srov. KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. Str. 244.

³⁹ Srov. § 3 odst. 1 písm. c) zákona OdpŠk. O tom nejsou výkladové spory.

Stěžovatelé se po obci Slapy domáhali zaplacení náhrady škody způsobené vydáním obecného opatření o stavební uzávěře a obecného opatření o vymezení zastavěného území obce Slapy, jež sice byla Nejvyšším soudem pro nezákonnost zrušena, ale přesto stěžovatelům zabránila ve zbudování a provozování autokempu na jejich pozemku dotčeném těmito opatřeními obecné povahy. Soud konstatoval, že obec nebyla pasivně věcně legitimována, protože opatření obecné povahy vydala v přenesené působnosti, a tak odpovědnost nese stát. ÚS k tomu uzavřel: Jestliže se stát hlásí k odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu státní moci, je nanejvýš logické, aby se tato odpovědnost vztahovala i na škodu způsobenou obcí v přenesené působnosti, neboť výkon záležitosti státu obcí v přenesené působnosti je nepřímým výkonem státní správy (srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo, obecná část*, 7. vydání. C. H. Beck, Praha 2009, str. 165). Tato odpovědnost je jednak absolutní, a tudíž ji nelze zákonem nikterak omezit či dokonce vyloučit, a současně objektivní, a proto se jí stát nemůže zprostit ani tehdy, je-li prokázáno, že škoda byla způsobena úmyslným protiprávním jednáním osoby od státu odlišné. Stanoví-li zákon, že obec vykonává určitou agendu pro stát v přenesené působnosti, je sice její povinností tak činit, ale zároveň na její výkon nemá obec právní nárok ani nevzniká žádné legitimní očekávání ze strany obce, že tomu tak bude i v budoucnu. Je věcí státu a jeho důvěry v profesionalitu obce, zda a v jakém rozsahu na obce přeneše oprávnění a současně povinnost obstarávat jeho vlastní záležitosti; tím, že deleguje pravomoc na jiného, se nezbavuje odpovědnosti za případnou škodu. Nicméně na nespravedlnost, kterou pociťuje stěžovatelka ve skutečnosti, že by stát měl nést odpovědnost za jednání obce přenesené působnosti překračující zákonné mantinely, zákon č. 82/1998 Sb. pamatuje v ustanovení § 16 odst. 1, jež umožňuje státu nahradivšímu škodu požadovat po obci regresní úhradu. Takto koncipovaná právní úprava celé problematiky je komplexní, přehledná a nevyvolává výkladové pochyby o osobě pasivně legitimované, čímž náležitě slouží k ochraně těch, kdo jsou nezákonností dotčeni na svých právech a domáhají se náhrady škody. Oproti tomu komplikovaný výklad stěžovatelů, který s ohledem na popsanou relevantní právní úpravu postrádá opodstatnění a přesvědčivost, by do poměrů dotčených osob vnesl chaos a nejistotu tím, že by otázku pasivní věcné legitimace činil podmíněnou v závislosti na konkrétních okolnostech případu. Srov. usnesení Ússp. zn. IV. ÚS 276/11 ze dne 27. 6. 2011.

⁴⁰ V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce nebo kraje rozhodovat jen stanoví-li tak zákon. (§ 99 odst. 1 zákona o obcích, § 57 odst. 1 zákona o krajích).

⁴¹ Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu (§ 109 zákona o obcích).

úřad⁴². Orgány obce mohou být monokratické (starosta, ředitel krajského úřadu) nebo kolegiální (rada, zastupitelstvo).

Povinnosti orgánů obce při výkonu přenesené působnosti stanoví zákon o obcích v § 61 odst. 2 obecně a to tak, že při vydávání nařízení obce se mají řídit zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti. Konkrétní povinnosti pro výkon veřejné moci upravují jednotlivé zvláštní předpisy. Povinnosti orgánů kraje jsou upraveny shodně (§ 30 zákona o krajích a zvláštními předpisy). Rozhodovací a jiná činnost ÚSC v přenesené působnosti je instančně organizována. Činnost obce přezkoumává zpravidla krajský úřad, činnost kraje přezkoumává věcně příslušné ministerstvo.⁴³

Neplní-li obecní úřad obce svou povinnost vykonávat svěřenou státní správu, Krajský úřad nebo Ministerstvo vnitra (podle typu obce – pověřený úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností⁴⁴) může rozhodnout, že výkon přenesené působnosti svěří jinému obecnímu úřadu.

Orgány ÚSC v rámci přenesené působnosti:

- vydávají *rozhodnutí* podle části 2. a 3. správního řádu (a dle zvláštních předpisů)⁴⁵
- provádí *jinou správní činnost* podle části 4. SŘ – osvědčení, vyjádření sdělení
- uzavírají *veřejnoprávní smlouvy* podle části 6. SŘ
- vydávají *opatření obecné povahy* podle části 5. SŘ
- vydávají *nařízení*⁴⁶ - tzv. normotvorba obcí, krajů v přenesené působnosti

⁴² Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu (§ 68 zákona o krajích).

⁴³ Srov. § 92 zákona o krajích: Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu.

Např. v řízení o přestupcích podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je věcně příslušným správním orgánem k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností. (k řízení o přestupcích proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku je příslušný obecní úřad). Srov. § 60 odst. 1, odst. 2 zákona o přestupcích. Odvolacím orgánem je dle § 89 odst. 1 správního řádu nejbližší nadřízený správní orgán, tedy příslušný orgán kraje v přenesené působnosti, tedy krajský úřad.

Je-li k rozhodování v prvním stupni příslušný orgán kraje, je odvolacím orgánem věcně příslušné ministerstvo.

⁴⁴ Rozeznáváme tři typy obcí vykonávajících (prostřednictvím orgánů obcí) státní moc v přenesené působnosti. 1. obecní úřady vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu (na území obce), 2. obecní úřady s pověřeným obecním úřadem (vykonávají přenesenou působnost na území obce své a některých dalších) 3. obecní úřady s rozšířenou působností (vykonávají přenesenou působnost na ještě větším území). Srov. § 61 odst. 1 zákona o obcích a zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

⁴⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴⁶ Rada obce vydává nařízení obce podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích. Rada kraje vydává nařízení kraje podle § 7 zákona o krajích. K vydání nařízení je třeba výslovného zákonného zmocnění. Nařízení obce musí být v souladu se zákony a jinými právními předpisy (srov. § 61 odst. 1 písm. b) zákona o obcích). Nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady (srov. § 8 odst. 1 zákona o krajích).

- provádí *zásahy, pokyny a donucení*

Způsobí-li orgán obce nebo kraje při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem škodu, kterou stát poškozené nahradil, má stát vůči orgánu obce nebo kraje regresní postih.⁴⁷ Co bylo uvedeno u podmínek pro vznik regresního nároku v kap. 5.2 platí i zde.

Pokud v rámci přezkumu orgán státu (správní orgán nebo správní soud) zruší rozhodnutí obce vydané v rámci přenesené působnosti, které bylo přezkoumáno orgánem kraje, pak stát může požadovat regresní úhradu od orgánu kraje *nebo* orgánu obce (§ 16 odst. 2 zákona OdpŠk).

Pokud ale orgán kraje (nebo ústřední správní úřad) změní nebo zruší rozhodnutí orgánu obce (orgánu kraje) a věc mu vrátí k dalšímu projednání, přičemž orgán obce (kraje) je vázán právním názorem orgánu kraje (ústředního správního úřadu), a toto rozhodnutí bude později zrušeno jako nezákonné, stát nemá nárok na regresní úhradu vůči obci či kraji (srov. § 16 odst. 3 zákona OdpŠk).

Regresní úhradu může stát požadovat do ÚSC jen ve výši odpovídající účasti na způsobení vzniklé škody (srov. § 16 odst. 4 zákona OdpŠk).⁴⁸

Jinak není výše regresního nároku státu vůči ÚSC limitována (srov. § 17 odst. 4 zákona OdpŠk). Orgány ÚSC mají proto povinnost nahradit státu regresní úhradu *v plné výši* nahrazené škody (srov. § 16 odst. 1 zákona OdpŠk). Nahradí-li regres, má orgán ÚSC (druhotný) postih vůči svým zaměstnancům,⁴⁹ ovšem už s omezením podle § 17 odst. 4 (tedy dle § 250 zákoníku práce, ve výši maximálně do čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu (§ 257), nezpůsobil-li škodu úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek).

1.3 ÚSC v samostatné působnosti

⁴⁷ Jak už jsem uvedla, statistické údaje o regresních nárocích jen ve vztahu k orgánům ÚSC nejsou k dispozici. Podle informací z praxe představují nároky na náhradu škody způsobenou orgány ÚSC v přenesené působnosti cca 20 % nároků na odškodnění. Tuto informaci nemohu zatím ověřit.

⁴⁸ Poněkud nesystematicky toto ustanovení mluví i o účasti územního celku v samostatné působnosti, když tento odpovídá sám dle druhého dílu zákona OdpŠk.

Při uplatnění této zásady bude rozhodující, zda nezákonné rozhodnutí (které bylo změněno nebo zrušeno) bylo vydáno v 1. stupni nebo v odvolacím řízení. Dále bude důležité, jestli rozhodnutí změnil nebo zrušil správní soud (Krajský soud) nebo až Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti, případně Ústavní soud.

⁴⁹ V případě starosty, hejtmána a zastupitelů jen v případě, že jsou uvolněni pro výkon funkce. Srov. § 71 zákona o obcích a § 46 zákona o krajích.

Územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci samostatné působnosti odpovídají za podle § 19 zákona OdpŠk za škodu, kterou způsobily:

- *nezákonným rozhodnutím*
- *nesprávným úředním postupem*, za nesprávný úřední postup se považuje také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonné lhůtě nebo přiměřené lhůtě (§ 22).

Úprava odpovědnosti ÚSC vychází ze stejného základu, jako u odpovědnosti státu. Zákon OdpŠk neupravuje ve stejném detailu subjekty, za jejichž činnost ÚSC odpovídá, jako v případě odpovědnosti státu. Jinak je úprava druhého dílu zákona OdpŠk obdobná, ač není zakotvena povinnost uplatnit nárok na náhradu škody u ÚSC (předběžné projednání před úřadem), než se poškozený obrátí na soud.

Územními samosprávnými celky jsou obce a kraje. Ústava jim v čl. 100 odst. 1 zaručuje *právo na samosprávu*. Vymezení samosprávy je prováděno v zákoně o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze⁵⁰ negativním výčtem, co není samosprávou (výkon přenesené působnosti, záležitosti svěřené jiným ÚSC) a pozitivním ustanovením o samosprávě svěřené do samostatné působnosti (zvláštním) zákonem.⁵¹

V samostatné působnosti ÚSC vykonávají veřejnou moc vlastním jménem a na vlastní odpovědnost když např.:

- vydávají *rozhodnutí* podle části 2. a 3. správního řádu (dle zvláštních předpisů)⁵²
- provádí *jinou správní činnost* podle části 4. SŘ – osvědčení, vyjádření sdělení
- uzavírají *veřejnoprávní smlouvy* podle části 6. SŘ
- vydávají *obecně závazné vyhlášky* - tzv. normotvorba obcí, krajů⁵³
- jejich orgány mohou provádět *zásahy, pokyny a donucení*
- zakládají a zřizují právnické osoby a organizační složky obce, zřizují *obecní policii*⁵⁴

⁵⁰ § 35 a n. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
§ 14 a n. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

§ 16 a n. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁵¹ Do samostatné působnosti ÚSC patří záležitosti, které jsou v zájmu obce/kraje a občanů obce/kraje.

⁵² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Přestupkový zákon. Zákon o obcích § 58.

⁵³ Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů vydávají zastupitelstva obcí a krajů. Srov. § 35 odst. 3 zákona o obcích a § 6 zákona o krajích. Při jejich vydávání se řídí zákonem.

⁵⁴ Srov. § 35a zákona OdpŠk.

ÚSC podle § 19 zákona OdpŠk odpovídají za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Nahradi-li ÚSC v rámci své odpovědnosti za výkon veřejné moci škodu, nebo zaplatil-li regresní úhradu, může ÚSC požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. K tomu pojednávám v kap. 1.4.

Vedle regresní povinnosti osob, které se podílely na nezákonném rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu může nastat regresní povinnost státu nebo kraje vůči obci. Specifická úprava v § 23 zákona OdpŠk stanoví možnost ÚSC požadovat regresní úhradu, pokud nahradil škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, při jehož vydání se řídil nesprávným úředním názorem, který zrušil původní zákonné rozhodnutí ÚSC.

Tento případ je výjimkou, kdy se zavinění povinného nedokazuje nijak složitě, když o samotném (nezákonném) rozhodnutí už bylo rozhodnuto.⁵⁵

1.4 Osoby, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu

Zákon OdpŠk používá pojem osoby, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu (dále jen „osoby, které se podílely“) třikrát ve stejné formulaci. V případě státu v § 17 odst. 1 zákona OdpŠk, dále v § 17 odst. 3 u úředních osob a ÚSC v přenesené působnosti, a potřeť v § 24 odst. 2 u ÚSC v samostatné působnosti. U těchto tří skupin osob lze rozeznat velice širokou škálu osob, které se podílí na rozhodování nebo úředním postupu a které mohou být, v případě pochybení, osobami povinnými k regresní úhradě.

V případě státu jde jak o státní zaměstnance, zaměstnance státních orgánů (tedy úředníky v obecném smyslu), příslušníky sborů (policisté, hasiči, vojáci, apod.) osoby působící u úředních osob (zaměstnanci notáře, soudního exekutora), tak osoby působící orgánech ÚSC v přenesené působnosti (funkcionáři, zaměstnanci, úředníci ÚSC). V tomto stručném konstatování se skrývá ona složitost právní úpravy povinností (potenciálních) povinných.

V případě těchto osob, vzhledem ke složité organizaci vnitřní správy je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že v rozhodování či úředním postupu dochází k řetězení rozhodnutí, úkonů, pokynů, i případných chyb. Je zde také otázka, kdo bude regresní

⁵⁵ Srov. KORBEL, František. Komentář § 23. In IŠTVÁNEK, František; SIMON, Pavel; KORBEL, František. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář. Str. 191.

postih iniciovat. Vůči komu? Proti vedoucímu úřadu⁵⁶ nebo (jen) proti někomu někde v hierarchii dole? A kde to skončí?

⁵⁶ Když např. ministr a ministerstvo jedno jsou, srov. výklad v kap. 3.1.4.

1 Poznatky obiter dictum

Nad rámec toho, co bylo uvedeno v diplomové práci, zařazuji v této příloze ty poznatky, které jsem taktéž při svém empirickém průzkumu udělala, když jsem se snažila různými způsoby získat podklady pro svou práci. Mezi potenciální zdroje, na které jsem spoléhala, byly zákony o státním rozpočtu a státní závěrečný účet a dále, ve vztahu k veřejným rozpočtům a kontrole hospodaření jsem očekávala zjištění prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem v rámci jeho systematické kontrolní činnosti.¹ Zabývala jsem se myšlenkou na statistiky vedené Českým statistickým úřadem a konečně jsem očekávala, že dotazy na úřady získám, co potřebuji. Přitom jsem získala poznatky, které níže uvádím.

1.1 Odpovědnost za škodu ve veřejných rozpočtech

Veřejné prostředky² „zahrnují takové prostředky, se kterými buď nakládají přímo orgány státu nebo jiné orgány (nositelé) veřejné moci, nebo takové, které jsou bezprostředně vynakládány k uspokojování veřejných (společných) potřeb, má-li daný subjekt takovou činnost vyvíjet. Tomu v zásadě odpovídá zákonná konstrukce v ustanovení § 2 písm. a) a g) zákona o NKÚ.“ Veřejným rozpočtem jsou bezpochyby státní rozpočet či rozpočty obcí a krajů. Ve vztahu k odškodňování nároků z odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (a s tím přímo související nároky regresních úhrad) jsem hledala údaje v zákonech o státním rozpočtu (tedy plánu) a porovnávala s údaji ve státních závěrečných účtech (tedy skutečné čerpání v jednotlivých letech). V rozpočtech lze nalézt položku ve specifických ukazatelích nazvanou „Výdaje spojené s realizací odškodňovacích zákonů“. Např. pro rok 2017 činila 750 000 000 Kč. Ve státních závěrečných účtech je pak položka „Odškodnění a podobné náhrady obyvatelstvu podle zvláštních předpisů“, ke které je v příloze C rozepsáno odškodnění, ale nic z uvedeného se netýká zákona OdpŠk.³

1.2 Český statistický úřad

Protože žádá ze statistik zveřejňovaných Českým statistickým úřadem (dále „ČSÚ“) nezahrnovala údaje o odškodňování dle zákona OdpŠk, nad rámec žádosti dle zákona č. 106/1999

¹ Samozřejmě, že jen ve vztahu ke státnímu rozpočtu, protože ze zákona je vyloučena pravomoc NKÚ kontrolovat hospodaření ÚSC.

² Srov. GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí.

³ Plánovat, kolik nároků a v jakém finančním objemu bude v příštím období uplatněno snad ani nelze.

Sb., jsem požádala o sdělení, zda ČSÚ zabezpečuje získávání a zpracování údajů pro statistické účely ve věci odškodňování podle zákona OdpŠk. Podle odpovědi ČSÚ tomu tak není.⁴

1.3 Nejvyšší kontrolní úřad

S veřejnými rozpočty je úzce spojena úloha kontrolní moci⁵ v našem právním řádu zastoupenou Nejvyšším kontrolním úřadem (dále též jen „NKÚ“).⁶ Moderní veřejná moc musí uvnitř svého systému zahrnovat i prvek kontrolovatelnosti.⁷

Podle § 3 zákona o NKÚ mezi jeho úkoly patří kontrola hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti. Dále NKÚ dohlíží na plnění státního rozpočtu a vyjadřuje se ke státnímu závěrečnému účtu.

Finanční prostředky na odškodňování podle zákona OdpŠk jsou v případě odpovědnosti za výkon státní moci hrazeny ze státního rozpočtu. Jsou plánovány v jednotlivých kapitolách a vládní rezervě a jsou i jednou z položek státního závěrečného účtu.

1.3.1 Kontrolní činnost NKÚ v oblasti odškodňování dle zákona OdpŠk

Přestože je NKÚ orgánem pro kontrolu hospodaření s veřejnými rozpočty, otázkou odškodňování podle ZdpŠ se zabývá spíše okrajově. Na podkladě informací zveřejňovaných úřadem lze konstatovat, že to platí jak pro plán kontrolních činností, schvalovaný kolegiem NKÚ pro každý kalendářní rok, tak pro zadání či cíle jednotlivých kontrolních akcí. Kontrolní závěry akcí, které nejsou na problematiku odškodňování dle ZdpŠ primárně zaměřeny, nelze jako sekundární „produkt“ kontroly žádné poznatky problematice odškodňování dle ZdpŠ, až na jednu výjimku, vyčíst. Ve Stanoviscích NKÚ ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky také není ani zmínka.

Z výše uvedeného je však zřejmé, že do působnosti NKÚ spadá či by měla spadat i oblast kontroly nad náhradami škod způsobených při výkonu veřejné moci i jejich regresních úhrad.

4 Srov. Odpověď ČSÚ v příloze č. X.

5 Ústavní právníci hovoří o 4. pilíři demokracie, o zárodku moci kontrolní.

6 NKÚ je zřízen podle hlavy páté Ústavy ČR a dále zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Jako nezávislý orgán České republiky prověřuje hospodaření státu se státním majetkem.

7 Srov. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Str. 393.

Zmiňovaná výjimka se nachází ve výroční zprávě NKÚ za rok 2016, kde je jedna stručná výtku, že Ministerstvo spravedlnosti „podhodnotilo krátkodobé podmíněné závazky z titulu náhrady škody o 180 mil. Kč a dlouhodobé podmíněné závazky ze stejného titulu o 540 mil. Kč“.⁸

Druhým „důkazem“ o zaměření kontrolní činnosti NKÚ na oblast škod dle zákona OdpŠk je jediná kontrolní akce v historii NKÚ samostatně zaměřená na problematiku odškodňování podle ZdpŠ „*Peněžní prostředky státu určené na odškodňování podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*“.⁹

Jinak o zaměření kontrolní činnosti či zjištěních NKÚ v oblasti škod dle zákona OdpŠk nelze nalézt v ani jedné výroční zprávě za posledních nejméně šest let.¹⁰

Ani podle plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2018 žádná z plánovaných celkem 32 kontrolních akcí není zaměřena na problematiku odškodňování podle zákona OdpŠk a ani z popisů jednotlivých kontrolních akcí nevyplývá, že by se kontrola měla, byť okrajově, problematikou zabývat.¹¹ Domnívám se totiž, že z obsahu kontrolního závěru lze dokumentovat stav odškodňování z hlediska hmotného i procesního práva u orgánu, který je pověřen výkonem státní správy soudnictví a který jedná jménem státu v podstatné části případů (početně i podle objemu finančních prostředků) uplatnění nároku podle zákona OdpŠk.¹²

Ačkoliv od kontroly už uběhlo 7 let (a dnešní situace může být jiná), zjištění kontroly u jednoho orgánu státu činného dle zákona OdpŠk naznačují, že:

1. NKÚ je povoláno¹³ k provádění kontrolní činnosti zaměřené na odškodňování a regresní úhrady dle zákona OdpŠk.¹⁴
2. Kontrolní činnost zaměřenou na odškodňování a regresní úhrady dle zákona OdpŠk je třeba provádět soustavně, pravidelně a napříč státní správou.

Nad rámec žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., jsem požádala NKÚ o sdělení, zda jsem z veřejně dostupných informací o činnosti NKÚ, konkrétně plánu kontrol a kontrolních závěrů vyhodnotila správně, že v uplynulých letech byla provedena v roce 2011, kontrolní závěr 11/03 jediná kontrola zaměřená na problematiku odškodňování dle zákona č. 82/1998 Sb.? A dále, že v rámci kontrol, které nejsou přímo na problematiku odškodňování dle zákona č. 82/1998 Sb.

⁸ Srov. Výroční zpráva NKÚ za rok 2016.

⁹ Srov. Kontrolní závěr NKÚ Kontrolní akce č. 11/03. Blíže v následující podkapitole.

¹⁰ Srov. Výroční zpráva NKÚ za rok 2012-2017.

¹¹ Srov. Plán kontrolní činnosti NKÚ na rok 2018.

¹² Jsem si vědoma, že kontrola proběhla před 7 lety a stav se mohl změnit. Zda a jak se změnil ovšem na základě žádosti o poskytnutí informací podle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím nemohu kvalifikovaně posoudit. K provedení kontroly v obdobném zaměření a nejen na Ministerstvu spravedlnosti považují za povolány NKÚ.

¹³ Je vybaven kompetencemi, odborným personálem a má zavedené postupy provádění kontrol. Odvrácená strana mince je to, že podle stávající právní úpravy není vybaven rozhodovací pravomocí.

¹⁴ Jde o otázku zakotvení kompetencí NKÚ. Ty jsou konkrétně vymezeny zákonem č. 166/1993 Sb. O rozsahu kompetencí NKÚ panují už od začátku jeho fungování spory. Detailní rozbor srov. GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan. *O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí*.

zaměřeny, není tato oblast zkoumána? K tomu NKÚ sděluje: „že na problematiku odškodňování podle zákona č. 82/1998 Sb. byla zaměřena, jak sama zmiňujete, kontrola 11/03.“

Dále NKÚ vysvětluje: “NKÚ však posuzuje předmětnou problematiku i v kontrolách s jiným zaměřením, a to v kontrolách typu finančního auditu. V kontrolních závěrech, které vyhodnocují a zobecňují všechna kontrolní zjištění v dané kontrole, je předmětné téma přímo zmíněno pouze u kontroly 16/08 – Účetní závěrka Ministerstva spravedlnosti za rok 2015, která se zabývala mj. Vykazováním podmíněných závazků z titulu zákona č. 82/1998 Sb. v podrozvaze (v poslední odrážce na straně 12 je explicitně uvedeno, že MSp netvořilo a nevykázalo podmíněné závazky z titulu náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci, přestože provádí kvalifikovaný odhad jejich výše, viz <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K16008.pdf>). V dalších dvou kontrolních závěrech je předmětná problematika zmíněna pouze nepřímo, tj. není explicitně uvedeno, že se jedná o náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci (a není ani zmíněn zákon č. 82/1998 Sb.).”¹⁵

1.3.2 Kontrolní závěr NKÚ 11/03

NKÚ provedl v roce 2011 podle plánu kontrolní činnosti kontrolní akci č. 11/03 „*Peněžní prostředky státu určené na odškodňování podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*“, jejímž cílem bylo prověřit hospodaření s prostředky státu, které jsou vypláceny jako odškodné nebo v souvislosti s ním na základě zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Kontrolováno bylo období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.¹⁶

Zdůrazňuji, že kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „MS“) a žádný jiný úřad, když podle vymezení kontrolní akce jde o *peněžní prostředky státu* na odškodňování podle zákona Odpšk.

MS je organizační složkou státu dle zákona č. 219/2000 Sb. a je účetní jednotkou ve smyslu zákona o účetnictví¹⁷. Podle zákona Odpšk jedná MS jménem státu:

- ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení

¹⁵ Srov. odpověď NKÚ v příloze. NKÚ dodává další odkazy na další kontrolní závěry.

¹⁶ Kontrola byla prováděna v období 11. ledna – 30. června 2011. Tady lze spatřovat kámen úrazu mého průzkumu. Těžko na základě žádosti o informace, z několika dotazů a odpovědí na ně (často vágních či zřejmě špatně pochopené otázky) zjistit to, co profesíalové s přístupem k vlastním datům za téměř 6 měsíců.

¹⁷ Srov. zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

- ve věcech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti;
- v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem;
- o regresních úhradách vyplývajících z odpovědnosti osob, které způsobily škodu dle předchozích bodů.

Kompenzace

Objem finančních prostředků použitých MS¹⁸ na odškodňování podle zákona OdpŠk v letech 2007 – 2010:

Přehled odškodňování podle zákona č. 82/1998 Sb.

Rok	Předpokládaná výše plateb na odškodnění (v Kč)	Skutečnost (v Kč)*
2007	104 204 000,00	91 354 440,27
2008	97 000 000,00	86 519 587,45
2009	101 405 000,00	88 425 681,58
2010	162 367 230,00	133 372 866,66
Celkem	464 976 230,00	399 672 575,96

Zdroj: sdělení MS ze dne 9. února 2011.

* Skutečnost zjištěná z účetnictví kontrolované osoby.

Kontrola činnosti MS při posuzování žádostí a při soudních sporech¹⁹ na vzorku 128 žádostí o odškodnění o celkovém finančním objemu 57 631 447 Kč zjistila, že:

„Ve třech případech MS nedodrželo lhůtu šesti měsíců pro přiznání, případně odmítnutí nároku na odškodnění. Žadatelé se obrátili na soud, který vydal platební rozkazy. MS nepodalo proti platebním rozkazům odpor. MS zaplatilo na odškodnění celkovou částku 5 478 308 Kč, navíc muselo zaplatit na úrocích a nákladech soudního řízení 27 471 Kč.

Ve třech případech MS žádosti o odškodnění zamítlo. Celková výše zamítnutých žádostí byla minimálně 2 524 725 Kč (v jedné žádosti nebyla uvedena požadovaná částka). Žadatelé se obrátili na soud. Příslušný soud vydal ve dvou případech platební rozkaz a v jednom případě, kdy MS požádalo o ústní jednání, vydal soud rozsudek pro zmeškání. MS proti platebním rozkazům nepodalo odpor a ústního jednání se nezúčastnilo. Platební rozkazy a obsílka k soudnímu jednání byly řádně a včas doručeny do datové schránky MS, ale nebyly vybrány. Na základě platebních rozkazů a rozsudku pro zmeškání bylo MS povinno uhradit celkem částku 2 564 725 Kč jako odškodnění a částku 316 249 Kč jako úroky a náklady soudního řízení.

MS ve výše uvedených případech svojí nečinností buď při vyřizování žádostí o odškodnění, nebo při soudním řízení nehájilo zájmy státu a jeho majetek. Tím nepostupovalo v souladu s § 14 odst. 1 a 4 zákona č. 219/2000 Sb., neboť neodůvodněně snížilo majetek státu a nevyužilo všechny právní prostředky při uplatnění a

18 Finanční prostředky vyplacené MS jako odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb. nejsou součástí rozpočtu kapitoly 336 – *Ministerstvo spravedlnosti* schvalovaného pro daný rok, ale jsou obsaženy v kapitole státního rozpočtu 398 – *Všeobecná pokladní správa*, odkud je na žádost MS uvolňuje Ministerstvo financí. MS následně zpracuje rozpočtové opatření s navýšením rozpočtové položky. Srov. Kontrolní závěr NKÚ Kontrolní akce č. 11/03. Str. 1.

19 MS nevyužívá ve sporech o odškodnění podle zákona OdpŠk advokáty, ale na základě dohod je před soudem zastupován Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových. Srov. Kontrolní závěr NKÚ Kontrolní akce č. 11/03. Str. 1.

hájení práv státu.²⁰

MS v žádném z těchto případů neuplatnilo sankci vůči odpovědným zaměstnancům.²¹

Regresní úhrady

Kontrola vymáhání regresních úhrad MS podle § 16 až § 18 zákona OdpŠk zjistila, že:

„V kontrolovaném období uhradilo MS 4 502 případů odškodnění. Pouze v 17 případech v celkové částce 7 999 598 Kč byl uplatněn nárok na náhradu škody proti odpovědným osobám (regresní úhrady). Uplatněné regresní úhrady tak tvoří pouze 0,37 % z celkového počtu případů. K datu 11. května 2011 bylo v požadované výši uhrazeno osm regresních pohledávek v celkové výši 5 394 189 Kč, jedna pohledávka byla prozatím uhrazena částečně, a to ve výši 127 580 Kč. Další dvě pohledávky v celkové výši 22 095 Kč byly odepsány z důvodu prominutí pohledávky na základě ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona č. 219/2000 Sb.

Z kontrolního vzorku 128 spisů NKÚ zjistil, že MS v pěti případech v celkové výši 834 977 Kč nevyužilo možnost uplatnění regresní úhrady, případně podání kárné žaloby. **MS v těchto případech nepostupovalo v souladu s § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb.**^{22,23}

Vnitřní kontrolní systém

Kontrola funkčnosti vnitřního kontrolního systému MS podle zákona o finanční kontrole²⁴ zjistila, že:

„MS nevydalo žádné vnitřní předpisy, které by se vztahovaly speciálně k agendě odškodňování podle zákona č. 82/1998 Sb., a nevytvořilo účinný systém vnitřní kontroly pro tuto oblast, jak ukládá zákon č. 320/2001 Sb. Tyto nedostatky se projevují zejména v oblasti uplatňování regresních úhrad, kde výrazně vážne komunikace mezi odborem odškodňování, odborem dohledu, který kontroluje plynulost soudních řízení, a předsedy soudů. Celá agenda odpovědnosti za škodu není MS kontrolována dle zákona č. 320/2001 Sb. Na absenci předběžné kontroly upozornilo i oddělení interního auditu MS v roce 2011.²⁵

1.4 Údaje k odškodňování dle zákona č. 82/1998 Sb.

Údaje o počtech a finančních objemech nároků na kompenzaci podle zákona OdpŠk orgány veřejné správy sami většinou nezveřejňují. Je otázka, jestli je to proto, že údaje mají ale

20 Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v majetkových vztazích, v platném znění, ukládá organizační složce povinnost počínat si tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku. Ustanovení §14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. ukládá organizační složce povinnost důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy a včas uplatňuje zejména právo na náhradu škody, právo na vydání bezdůvodného obohacení a výhradu soupisu pozůstalosti, je-li stát povolán za dědice.

21 Srov. Kontrolní závěr NKÚ Kontrolní akce č. 11/03. Str. 2.

22 Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v majetkových vztazích, v platném znění v ustanovení §14 odst. 4 ukládá organizační složce povinnost důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy a včas uplatňuje zejména právo na náhradu škody, právo na vydání bezdůvodného obohacení a výhradu soupisu pozůstalosti, je-li stát povolán za dědice.

23 Srov. Kontrolní závěr NKÚ Kontrolní akce č. 11/03. Str. 3.

24 Srov. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

25 Srov. Kontrolní závěr NKÚ Kontrolní akce č. 11/03. Str. 4.

nezveřejňují anebo proto, že údaje nemají, že statistiky nevedou.²⁶ To je v rozporu s bodem 2.²⁷ *Desatera dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup.*²⁸ Výjimkou je Ministerstvo spravedlnosti, které zveřejňuje statistiky odškodňování na webových stránkách ministerstva.²⁹ Tyto však neobsahují informace k regresním úhradám. Ministerstvu jsem také zaslala žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Ačkoliv bylo přijetí žádosti potvrzeno, do dne uzavření rukopisu jsem odpověď nedostala. Údaje z předchozích let nepostihují agendu regresních úhrad.

Ve své žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb. jsem uvedla i sadu otázek věnovaných problematice odškodňování dle zákona OdpŠk (tedy nejen regresním úhradám).³⁰ Nepovažuji za nutné, vzhledem k důrazu zadání tématu diplomové práce, na tomto místě vytvářet speciální přehled. Z odpovědí přiložených k práci lze vysledovat vytrvalý každoroční nárůst uplatňovaných nároků co do počtu a finančního objemu. To by mohlo naznačovat, že buď se zhoršuje kvalita výkonu veřejné moci, nebo se zvyšuje složitost veřejnoprávní úpravy a to vede k nárůstu chybného výkonu veřejné moci, nebo právní úprava vlivem častých změn a nedomyšlené legislativy generuje chyby sama o sobě. Z pohledu jednotlivců, poškozených, může setrvalý nárůst jimi uplatňovaných nároků na odškodnění spočívat v jejich roustoucím právním povědomí.

Ve vztahu k odčinnování nemajetkové újmy, zavedené do zákona OdpŠk zákonem č. 160/2006 Sb. se splnilo očekávání nárůstu počtu a finančního objemu nároků uplatňovaných poškozenými. Obdobný trend lze očekávat v návaznosti na rekonstrukci soukromého práva změnu v pojetí škody, resp. újmy (majetková škoda, nemajetková újma).

26 Tomu někdy nasvědčuje odpověď k mé žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, že žádosti neevidují (nemusí znamenat, že nebyly) – viz SSHR, anebo že evidenci nevedou – srov. přípis Ministerstva kultury, kde jsou vyčísleny přeběžné náklady ve výši 30 000 Kč (podle § 17 odst. 1. zákona 106/1999 Sb., povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací).

27 Bod 2. *Desatera*: „Ministerstvo má vést statistiky přijatých žádostí o odškodnění. U každého ministerstva musí existovat systém pro statistické sledování dat, které by mělo být rozděleno do převažujících oblastí. Součástí statistik má být i přesná a jasná evidence případů, ve kterých byla náhrada škody či přiměřené zadostiučinění poskytnuta (s ohledem na možnost předvídatelnosti v obdobných věcech) a v jaké výši.“

28 Veřejný ochránce práv. *Desatera dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění* ze dne 10. 11. 2010.

29 Statistiku odškodňování uveřejňuje na webových stránkách www.justice.cz, kde nejsou zveřejněny statistiky za roky 2015 až 2017. Existuje ještě jeden portál, obsahově stejný, www.novyportaljustice.cz obsahově totožný s prvním uvedeným, kde v sekci odškodňování statistiky uvedeny jsou a to až do roku 2017.

30 Srov. vzor žádosti v příloze.

1. Z historie odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci

Jako ve všech jiných oborech lidské činnosti, i v právu dává pohled do historie možnost pochopit současnost. Také to, že ve společnosti došlo k posunu od neodpovědnosti suveréna ke stále širšímu pojetí a lze očekávat, že se bude i nadále rozšiřovat.¹

Podle V. Mikule vystupuje do popředí otázka odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v souvislosti se změnou „od jednostranně mocenského pojetí veřejné správy k jejímu pojetí jako veřejné služby“.²

Moderní úpravy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci „jsou výsledkem složitého vývoje teoretických názorů i legislativních řešení, názorů na postavení státu a jeho úředníků, na míru, ve které jsou občané povinni trpět újmy, které jsou jim veřejnou mocí způsobovány. Řešení tohoto problému nerozlučně souvisí s cestou jednotlivých států k demokratickému právnímu státu.“³

1.1. K historii odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci obecně

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci je v historii různých zemí či právních řádů zahrnuta v několika koncepcích. Státy „pečovatelsky zaměřené“⁴ jsou založeny nejen na všemocnosti, ale též neodpovědnosti. Mezi takovými uvádí Mikule⁵ absolutní monarchie, totalitní státy, avšak také Francii po roce 1789, kde se uplatnila doktrína odpovědnosti státu po ochranou správních soudů (mimo rámec Code Civil).⁶ Německo se v 18. století vydalo odlišnou cestou, když podle tzv. teorie fisku měl stát dvě různé právní osobnosti⁷. Aktům osobnosti státu vrchnostenské nebylo možno se právně bránit, zatímco fiskus bylo možno žalovat u soudu, jestliže jeho aktem bylo porušeno soukromé právo, tedy alespoň zčásti bylo možno žádat kompenzaci. V Anglii a USA se uplatňovala zásada „Crown can do no wrong“ („Koruna je neomylná“) a za škodu tak mohl odpovídat jen sám úředník osobně.⁸

1 V historickém shnutí níže se vyskytuje pojem státu coby suveréna, jako reprezentanta veřejné moci. Až později přistupují i jiné subjekty jako nositelé veřejné moci, jak uvedeno níže.

2 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 601.

3 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 602.

4 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 602.

5 Srov. Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 602.

6 KOPECKÝ, Martin. *Civilní odpovědnost za výkon veřejné moci*. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-87975-10-7. Str. 135.

7 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 602.

8 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha:

Většinově uznávaný názor v 19. století již byl, že stát by měl v nějaké podobě odpovídat za škodu způsobenou jeho orgány, „i když důvody bývaly různé“.⁹ Podle teorie soukromoprávní stát ručil za své úředníky obdobně jako korporace za své orgány či mandant za mandatáře.¹⁰ Podle státoprávní teorie pak objevuje se několik přístupů (subjekční, garanční, či reprezentační)¹¹, kde stát různě ručí, přebírá mlčky záruku, odpovídá subsidiárně či přímo.

1.2. Kořeny v římském právu

Kořeny kontinentální právní kultury leží v římském právu, z jeho systému a institutů vychází i naše současné právo. Podle R. Pomahače „by bylo namyšlené a zároveň nedomyšlené tvrdit, že se... římské právo mohlo vyhnout pojmovým konstrukcím, na nichž stojí i dnes mnohá tvrzení právníků zabývajících se veřejnou správou“.¹²

Přímý ekvivalent k pojmu právní odpovědnosti v římském právu nenajdeme. Funkčně nejbliže je obligace z deliktu, konkrétně jeho nejstarší forma – nexum. Nexum se užívalo v situacích, kdy někdo protiprávním způsobem poškodil zájmy druhého.¹³ Obligace z deliktu je starší formou závazku, než např. obligace ze smlouvy.¹⁴ Nexum přešlo během vývoje¹⁵ tohoto institutu od osobní msty přes výkupné k principu pekuniární kondemnice, kdy fakultativní nabídka výkupného byla nahrazena povinností platit pokutu za způsobené bezpráví. Princip pekuniární kondemnice rozpoznáme v dnešních právních řádech jako princip relutární náhrady a je i jedním ze základů dnešního institutu odpovědnosti za škodu.¹⁶

Přímo v souvislosti s tématem této práce zajímavě analyzuje A. Thöndel jak se promítla precizní obdobná úprava z římského práva do naší současné právní úpravy institutu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, ve své disertační práci „*Římskoprávní definice, maxime, regulae a*

C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 602.

9 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 602.

10 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 602.

11 K tomu blíže srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 602.

12 Srov. POMAHAČ, Richard. *Úředníci a neodpovědnost*. In POMAHAČ, Richard et al. *Veřejná správa za rozcestím: Právní reflexe*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-92-7. Str. 90.

13 Srov. KINCL, Jaromír; SKŘEJPEK, Michal; URFUS. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-031-1. Str. 212.

14 Srov. KINCL, Jaromír; SKŘEJPEK, Michal; URFUS. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-031-1. Str. 212.

15 Podrobně k vývoji nexusu viz KINCL, Jaromír; SKŘEJPEK, Michal; URFUS. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-031-1. Str. 212 – 213.

16 Srov. KINCL, Jaromír; SKŘEJPEK, Michal; URFUS. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-031-1. Str. 213.

*jejich odraz v současném právu*¹⁷. Na příkladu soudce, který porušil svou povinnost a na příkladu zeměměřiče v případě, že zjistil nesprávnou výměru při prodeji pozemku anebo pochybil při stanovení hranice, ukazuje, že vedle deliktů byly uznávány jako důvod vzniku závazku některé „situace mimosluvní, které připomínaly situace deliktů, chyběl jim však některý z podstatných znaků deliktu, především zavinění.“¹⁸ „Výše pokuty měla být stanovena slovy dnešního práva „volnou úvahou“. V případě úmyslného zavinění soudce měla být přisouzena plná hodnota předmětu sporu. Podobná konstrukce odpovědnosti „rozhodující osoby“ byla stanovena v případě zeměměřiče... Žalovat bylo možné o plnění interese. Podmínkou odpovědnosti měřiče byl jeho zlý úmysl – dolus.“¹⁹

1.3. K historii odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci na našem území

1.3.1. V období rakouské monarchie

V období rakouské monarchie do roku 1867 veřejná moc neodpovídala za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Otázka odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci nebyla na ústavní úrovni do roku 1849 řešena vůbec²⁰. Ústava z roku 1849 vyloučila odpovědnost veřejné moci v ustanovení § 14 – „*Císař je posvátný, neporušený a neodpovědný*“. Dle ustanovení § 20 „*V celé říši se vykonává právo jménem císařovým*“²¹. Jednotlivé zákony výjimečně obsahovaly speciální ustanovení o odpovědnosti.²² Císařský patent z r. 1851 neupravil pozitivně práva a povinnosti občanů monarchie.²³ Ústava z roku 1861 odpovědnost veřejné moci nezakotvila.

Od roku 1867 byla základní úprava obsažena na ústavní úrovni, konkrétně v státním

17 K tomu více v THÖNDEL, Alexandr. *Římskoprávní definice, maximy, regulae a jejich odraz v současném právu*. Praha, 2010. 423 str. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Vedoucí práce Prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc. Dostupná také z <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/12005>. Str. 171 – 175.

18 THÖNDEL, Alexandr. *Římskoprávní definice, maximy, regulae a jejich odraz v současném právu*. Praha, 2010. 423 str. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Vedoucí práce Prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc. Dostupná také z <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/12005>. Str. 171.

19 THÖNDEL, Alexandr. *Římskoprávní definice, maximy, regulae a jejich odraz v současném právu*. Praha, 2010. 423 str. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Vedoucí práce Prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc. Dostupná také z <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/12005>. Str. 173.

20 Srov. KADLECOVÁ, Marta a kol. *Dokumenty z dějin státu a práva na území ČSSR do r. 1938*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1983. Str. 82-87.

21 Srov. SCHELLE, Karel. Tauchen, Jaromír. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích. 1. díl*. Praha: Linde, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. Str. 81.

22 K tomu podrobně srov. KADLECOVÁ, Marta a kol. *Dokumenty z dějin státu a práva na území ČSSR do r. 1938*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1983.

Velmi detailně a přehledně k tématu zpracováno v ROUBÍČEK, Michal. *Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí*. Brno, 2008. 87 str. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce prof. JUDr. Jan Filip, CSc. Str. 23 a n. Dostupné online z <https://is.muni.cz/th/rong8/?so=nx;objem=1>

23 Srov. KADLECOVÁ, Marta a kol. *Dokumenty z dějin státu a práva na území ČSSR do r. 1938*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1983. Str. 98-106.

základním zákonu č. 144/1867 ř. z.²⁴ o moci soudcovské a státním základním zákonu č. 145/1867 ř. z.²⁵ o výkonu vládní a výkonné moci, kde byla historicky poprvé na našem dnešním území zakotvena odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci.²⁶²⁷ Jednalo se o osobní odpovědnost ministrů a soudních a státních úředníků.

Ústava z roku 1867²⁸ jen obecně zakotvila odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, avšak otázky uplatnění práva na odškodnění svěřila běžným zákonům. Prováděcí předpisy stanovily přípustnost a podmínky odpovědnosti pro jednotlivé konkrétní případy.

Čl. 9. zákona č. 144/1867 ř. z. o moci soudcovské stanovil: „*Stát a jeho soudní úředníci mohou být stíháni kromě opravnými prostředky, označenými v soudním líčení, také žalobou pro porušení práva, jež soudní úředníci způsobili ve výkonu své úřední kompetence. Toto právo žaloby je upraveno zvláštním zákonem.*“²⁹ Toto ustanovení bylo provedeno tzv. syndikátním zákonem, z. č. 112/1872 ř. z., jímžto se pro vykonání článku 9. základního zákona státního, o moci soudcovské, pořádá právo stran, žalovati pro porušení práva od soudcovských úředníků u vykonávání úřadu způsobené.

Čl. 12 zákona o výkonu vládní a výkonné moci zněl: „*Všechny osoby ve státní službě jsou ve své úřední kompetenci odpovědny za dodržování státních základních zákonů, jakož i za vedení záležitostí s souladu s říšskými a zemskými zákony. Uplatňovat tuto odpovědnost jsou **povinni** ty orgány exekutivní moci, jejichž disciplinární moci podléhají příslušné osoby ve státní službě. Jejich občanskoprávní ručení za porušení práva, způsobená protiprávními nařízeními, je normováno zákonem.*“³⁰ Čl. 12 zákona o výkonu vládní a výkonné moci po dobu trvání Rakousko-Uherska běžným zákonem proveden nebyl, ustanovení ústavy zůstalo nenaplněno, a uplatnění odpovědnost moci výkonné tak zůstalo jen ve formální rovině. Tento stav trval i za samostatného Československa až do roku 1948.

24 Srov. SCHELLE, Karel. Tauchen, Jaromír. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích. 1. díl* Praha: Linde, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. Str. 140.

25 Srov. SCHELLE, Karel. Tauchen, Jaromír. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích. 1. díl* Praha: Linde, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. Str. 142.

26 Srov. čl. 9 základního zákona státního č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské: „*Pro porušení práva, kteréž způsobili u vykonávání úřadu svého úředníci soudcovští, může se ke státu nebo k těmto úředníkům kromě prostředkův právních v řízení soudním ustanovených také žalobou přikročiti, kteréžto právo žalobní zvláštním zákonem se uspořádá.*“

27 Srov. čl. 12 základního zákona státního č. 145/1867 ř. z., o moci vládní a výkonné: „*Všichni služebníci státní odpovídají z toho v mezích své úřední působnosti, aby se základní zákonové státní zachovávali a práce dle zákonů říšských i zemských konaly. Této odpovědnosti platnost zjednávati, povinni jsou orgánové moci exekutivní, pod jejichž mocí disciplinární jsou ti neb oni služebníci státní postaveni.*

Pokud služebníci státní dle civilního práva jsou zavázáni, nápravu učiniti za porušení práva, nějakým nařízením proti povinnosti učiněným způsobené, ustanovuje se zákonem o sobě.“

28 Prosincevou ústavu tvořil soubor sedmi zákonů č. 141–147/1867 ř. z.

29 Srov. SCHELLE, Karel. Tauchen, Jaromír. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích. 1. díl* Praha: Linde, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. Str. 140.

30 Srov. SCHELLE, Karel. Tauchen, Jaromír. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích. 1. díl* Praha: Linde, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. Str. 143.

1.3.2. V období po roce 1918

V období po vzniku samostatného Československa nebyl institut odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci nijak podrobně upraven ani nijak zvlášť rozvíjen. Právní řád Rakousko-Uherska byl z velké části recipován do právního řádu nové republiky. V platnosti zůstal syndikátní zákon a plánovaný nový občanský zákoník nebyl přijat.

Prozatímní ústava, zákon č. 37/1918 Sb. odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci nezakotvila.

Ústavní listina Československé republiky z roku 1920 upravila výslovně odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci, a přiklonila se ke koncepci odpovědnosti státu namísto osobní odpovědnosti úředníka³¹. V hlavě III., moc vládní a výkonná, v § 92 stanovila: „*Pokud stát ručí za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci, určuje zákon*“. Dále pak v hlavě IV., moc soudcovská, v § 104 „*Jak ručí stát a soudcové za náhradu škody, kterou tito způsobili tím, že porušili právo u konání svého úřadu, stanoví zvláštní zákon*“. V obou případech Ústava odkázala na provedení zvláštním zákonem. Ten však přijat nebyl a „*tehdejší soudní judikatura dovozovala, že není-li zákona, který by ukládal státu ručení za takové škody, stát za ně neodpovídá*“.³²

V období 1948 – 1968 v právních předpisech možnost uplatnění práva na náhradu škody vůči veřejné moci byla zčásti pozitivně zakotvena, avšak prakticky se jednalo o možnost spíše hypotetickou³³.

Ústava z roku 1948 a 1960 otázku odpovědnosti moci výkonné neřešila. Ovšem občanský zákoník z roku 1950 (zákon č. 141/1950 Sb.) ve věcech náhrady škody v hlavě XVI. v ustanoveních o závazcích k náhradě škody v § 346 odkazoval na zvláštní zákony.³⁴ Tyto však neřešily problém odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci obecně, protože se vztahovaly pouze na vcelku speciální situace.

Občanský zákoník z roku 1964 (zákon č 40/1964 Sb.) v původním znění v ustanovení § 426 jako zvláštní případ odpovědnosti stanovil odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím: „*Státní orgán nebo orgán, na který přešly úkoly státního orgánu, odpovídá též za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle úpravy obsažené ve zvláštních předpisech.*“ V

31 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 603.

32 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 603.

33 Srov. ROUBÍČEK, Michal. *Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí*. Brno, 2008. 87 str. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce prof. JUDr. Jan Filip, CSc. Str. 23 a n. Dostupné online z: <https://is.muni.cz/th/rong8/?so=nx;objem=1>

34 Podle § 346 zákona č. 141/1950 sb., občanský zákoník: „*Zdali a kdo odpovídá za škodu způsobenou nesprávným postupem v úředním výkonu, stanoví zvláštní zákony.*“

tomto znění byl § 426 účinný do 1. 7. 1967, kdy vstoupil v účinnost zákon č. 58/1969 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, a kterým byl zároveň mj. § 426 zrušen. „Na jedné straně se tu promítla tehdejší neblahá koncepce právního osamostatnění státních orgánů (za škodu nemá odpovídat ani státní úředník, ani stát, nýbrž státní orgán), omezením předpokládané zvláštní úpravy se však vytvořily podmínky pro založení právní praxe, podle níž pro odpovědnost za škodu způsobenou jinak než rozhodnutím platí obecné předpisy občanského zákoníku (§ 426 ObčZ).“³⁵

Komplexní úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci byla připravována v druhé polovině šedesátých let, vrcholila v zajímavém období Pražského jara, a ještě těsně na začátku tzv. normalizace byl přijat s účinností od 1. 7. 1969 zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.³⁶ Od roku 1969 tak byla i běžným zákonem odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci obecně připuštěna. Zákon č. 58/1969 Sb. byl prvním zákonem, který se výslovně týkal odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Přitom odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci byla vyčleněna mimo oblast občanského zákoníku, vzhledem k tomu, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká z veřejnoprávních vztahů a vyžaduje zvláštní právní úpravu s ohledem na odpovědnostní subjekt. Výlučným nositelem odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci byl stát.

Zákon č. 58/1969 Sb. zcela nahradil s účinností od 15. 5. 1998 současný 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), dále též jen „zákon OdpŠk“. Tento zákon zareagoval na změnu společenských poměrů a rozšířil okruh odpovědných subjektů o územní samosprávné celky.³⁷

Po změně režimu v roce 1989 byla odpovědnost veřejné moci zakotvena na ústavní úrovni. Od roku 1991 Listina základních práv a svobod³⁸ (dále též jen „LZPS“), která byla koncipována s respektem k Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Paktem o občanských a politických právech, k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen

35 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 604.

36 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 604.

37 „Podle platné právní úpravy je jediným nositelem odpovědnosti za škodu stát a jeho odpovědnost je výlučná. Stát odpovídá za škodu způsobenou při činnosti státních orgánů nebo společenských organizací. Toto vymezení neodpovídá ústavní ani zákonné úpravě výkonu veřejné moci, která je podle Ústavy České republiky svěřena i jiným subjektům než státu.“ cit. Důvodová zpráva k zákonu 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), Sněmovní tisk č. 292. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t029200a.htm>

38 Původně vyhlášena jako ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se Listina uvozuje, a který ji vybavil v hierarchii právních předpisů nadústavním charakterem - § 1 odst. 1: „Ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod“. Po rozdělení Československa znovu vyhlášena Usnesením č. 2/1993 Sb. Předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky. Podle čl. 3 a čl. 112 Ústavy (ú. z. č. 1/1993) je LZPS součástí ústavního pořádku České republiky.

„EÚLP“), vč. jejích Dodatkových protokolů, k judikatuře Evropského soudního dvora³⁹, stanoví v čl. 36 odst. 3 „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“ Kdo, jaký subjekt konkrétně má škodu nahradit, ustanovení mlčí⁴⁰. Čl. 36, odst. 4 LZPS praví: „Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“ Právo na náhradu škody v sobě zahrnuje i odškodnění za omezení osobní svobody podle čl. 5 odst. 5 EÚLP.⁴¹

V roce 2001, v souvislosti s přijetím zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), byly úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu nově zahrnuty do § 4 zákona OdpŠk jako výkon státní správy.

Plénum ústavního soudu ČR nálezem⁴² s účinností od 6. 6. 2002 zrušil ustanovení § 31 odst. 3 zákona OdpŠk pro rozpor s LZPS. Uvedené ustanovení OdpŠk podmiňovalo nárok na náhradu nákladů řízení existencí škody vzniklé z napadeného rozhodnutí.

Zákon č. 539/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), doplnil do zákona OdpŠk v § 9 odst. 2 tzv. předávací vazbu.⁴³

Významnou novelou zákona OdpŠk byl zákon č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, neboť jím s účinností k 27. 4. 2006 byl zaveden⁴⁴ institut zadostiučinění za nemajetkovou újmu a to „bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu“⁴⁵. Další významnou změnou bylo vložení § 6a, který zakotvil odpovědnost státu a územních celků v samostatné působnosti za porušení práva na osobní svobodu s odkazem na čl. 8 Listiny základních práv a svobod a na čl. 5

39 Srov. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl: Ústavní právo České republiky* Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5. Str. 468.

40 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 604.

41 Srov. MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 604.

42 Srov. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 4. 2002, č. 234/2002 Sb. (Pl. ÚS 18/01) [navštíveno 22. 5. 2018], dostupný online <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=25894&pos=5&cnt=5&typ=result>

43 V souvislosti se zavedením institutu předávání osob na základě Evropského zatýkácího rozkazu mezi členskými státy EU.

44 Vložen odst. 3 v § 1 a § 31a zákona.

45 Srov. § 1 odst. 3, § 31a zákona OdpŠk.

Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.⁴⁶ Dále byla zakotvena povinnost předběžného projednání nároku u příslušného ústředního orgánu i v případě nesprávného úředního postupu.⁴⁷ Novela také výslovně zakotvila odpovědnost státu za škodu v řízení podle soudního řádu správního⁴⁸.

Zatím poslední novelizace zákona OdpŠk byla provedena dvěma zákony v roce 2013. Jednak byl vložen⁴⁹ do § 3 odst. 2, podle kterého se za úřední osobu považuje též úřední osoba cizího státu po dobu svého působení ve společném vyšetřovacím týmu na území České republiky. A jednak, v souvislosti s rekodifikací soukromého práva,⁵⁰ bylo vymezení činností považovaných za výkon státní správy rozšířeno o zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právnických a fyzických osob.⁵¹ V neposlední řadě byla zrušena ustanovení věty druhé a třetí v § 17 odst. 4 zákona OdpŠk⁵², čímž odpadlo omezení rozsahu regresních úhrad co do výše úhrad proti osobám jiným, než jejichž účast na výkonu veřejné moci náležela k pracovním povinnostem.⁵³

1.3.3. V souvislosti s členstvím v mezinárodních organizacích

Otázky odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci jsou řešeny i dle nových pramenů práva (mezinárodní smlouvy, judikatura Evropského soudu pro lidská práva, judikatura Soudního dvora Evropské unie⁵⁴).

Vstupem České republiky do Evropské unie (dále jen „EU“) dne 1. 5. 2004 vznikla mj. ČR odpovědnost za porušení práva EU. Došlo také k rozšíření okruhu subjektů odpovědných z výkonu

46 Byť formou poznámky v zákoně 3b): „Např. čl. 8 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších protokolů, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., ve znění sdělení č. 41/1996 Sb. a sdělení č. 243/1998 Sb.“ Nejedná se o uzavřený výčet.

47 Srov. § 14 zákona OdpŠk.

48 Srov. Čl. I. Odst. 5 zákona č. 160/2006 Sb. „V § 5 písm. a) se za slova „ve správním řízení“ vkládají slova „, v řízení podle soudního řádu správního“.“

49 Srov. Zákon č. 105/2013 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, účinný od 30. 4. 2013.

50 Srov. Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, účinný od 1. 1. 2014.

51 Srov. Čl. XXIX odst. 1. zákona č. 303/2013 Sb., „V § 4 odst. 1 se slova „a úkony notáře“ nahrazují slovy „, zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právnických a fyzických osob, úkony notáře“.“

52 Srov. Čl. XXXIX odst. 2. zákona č. 303/2013 Sb. „V § 17 odst. 4 se věty druhá a třetí zrušují.“ Vypuštěno tedy bylo: „V ostatních případech nesmí výše regresní úhrady přesahovat jednu šestinu částky zaplacené tím, kdo regresní úhradu požaduje, nejvýše však 5000 Kč. Toto omezení neplatí, jde-li o škodu způsobenou úmyslně.“

53 Pracovní povinnosti v tom smyslu, že povinnost osoby vykonávající veřejnou moc vyplývá z pracovního poměru nebo z poměru mu na roveň postaveného anebo poměru služebního. V tom případě se výše regresní úhrady řídí zvláštními předpisy. Srov. § 17 odst. 4 zákona OdpŠk.

54 Dříve Evropský soudní dvůr. Upravuje čl. 19 Smlouvy o Evropské unii (SEU) ve znění Lisabonské smlouvy. „Soudní dvůr EU spojuje úlohu, kterou je možno přirovnat úloze národního ústavního soudu a správního soudu s úlohou, kterou obvykle ve vnitrostátních systémech plní vnitrostátní soudy. Jako „ústavní soud“ je strážcem cílů a hodnot stanovených v SEU. Rozoduje o žalobách členských států a institucí Unie v případech „ústavní“ povahy, jako je posouzení zákonnosti unijních právních aktů nebo zachování institucionální rovnováhy, dělby pravomocí mezi Unii a členskými státy a ochrany základních práv zakotvených Listinou EU. Úlohu „nejvyššího soudu“ plní zejména sjednocováním aplikace a interpretace práva Unie prostřednictvím rozhodnutí o předběžných otázkách vnitrostátních soudů. Jako soud správní poskytuje ochranu subjektivním právům před protiprávními akty unijních institucí.“ cit. PÍTROVÁ, Lenka. *Komentář k čl. 19*. In SYLLOVÁ, Jindřiška; PÍTROVÁ, Lenka; PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-339-4. Str. 110 – 111.

veřejné moci o Evropskou unii.

Otázka odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci z hlediska dopadů členství ČR v mezinárodních organizacích je tématem natolik rozsáhlým, že by vydalo na samostatný diplomový úkol a proto se omezují na několik poznámek v 5. kapitole mé práce.