



BM605Zk Vybrané otázky správního práva a veřejné správy III

5. přednáška (původně 13.3.2020)

Odpovědnost za škodu a nemateriální újmu způsobenou při výkonu veřejné správy

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



Osnova přednášky:

- Obecná východiska odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné správy.
- Základ právní úpravy.
- **Zákon č. 82/98 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím a nesprávným úředním postupem...“ :**
 - výkon veřejné moci
 - odpovědné subjekty
 - předpoklady odpovědnosti
 - uplatnění nároku
 - regresní úhrady.
- Zvláštní úprava odpovědnosti.

Exkurz: Pojem právní odpovědnost

- **Definice:** *Sekundární povinnost snášet nepříznivé následky svého protiprávního chování.*
- Nepříznivé následky = **sankce**
= nová povinnost.
Druhy sankcí: - *trestající*,
- **obnovující** – *nápravné* (včetně náhrady škody, či poskytnutí zadostiučinění).

V souvislosti s výkonem veřejné správy - *oba typy sankcí.*

Pozn.: odlišnými kategoriemi jsou odpovědnost morální (etická), či politická.

Obecná východiska:

- **Odpovědnost (právní) ve veřejné správě =
součást *systemu právních (záruk zákonnosti)*:**
 - *kontrola VS* (včetně instanční a soudní),
 - *zrušení, změna a sistace vadných aktů a dalších úkonů,*
 - *uplatňování odpovědnosti* ve veřejné správě.

Jednotlivé složky systému na sebe navazují – zákonem stanoveným způsobem a při splnění určitých podmínek.

(Např. v důsledku instanční kontroly, a poté soudního přezkumu konstatována nezákonnost správního rozhodnutí. Na ně může navázat event. uplatnění nároku na náhradu škody tímto rozhodnutím způsobené).

Obecná východiska:

- **Při výkonu veřejné správy („VS“)**
rozlišovány **dvě obecné oblasti odpovědnosti:**
 - ***správněprávní odpovědnost*** (za porušení povinností sankcionovaných správním právem. Např. odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty)
– uplatňují ji příslušné správní orgány („SO“) vůči odpovědným osobám.
 - ***odpovědnost za škodu (újmu)*** způsobenou správním orgánem při výkonu veřejné správy.

Není-li vypořádáno mimosoudně (v rámci VS), rozhoduje o nároku na náhradu škody civilní soud.

Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu VS:

- **Různě nastavené přístupy** v různých právních řádech.
- **v ČR obecně platí, že:**
 - jde-li o *nevrchnostenskou* správu (resp. mimo výkon vrchnostenské správy), tedy soukromoprávní jednání, subjekt VS odpovídá v režimu **soukromoprávní odpovědnosti za škodu** (např. v souvislosti s majetkovými operacemi),
 - jde-li o *vrchnostenskou správu* (tedy **výkon veřejné moci**, resp. pravomoci správního orgánu), subjekt VS odpovídá ve **specifickém režimu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci dle z.č. 82/1998 Sb.** (např. újma způsobená neodůvodněnými průtahy v řízení, či nepřiměřeným zásahem ze strany SO).

Ústavní a evropský základ odpovědnosti za škodu :

- **Čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod :**

*„Každý má právo na náhradu **škody** způsobené mu nezákonným **rozhodnutím** soudu, jiného státního orgánu či **orgánu veřejné správy** nebo **nesprávným úředním postupem**.“*

(V oblasti VS jde tedy o odpovědnost všech vykonavatelů veřejné správy - nejen *státní* správy, ale také *územní samosprávy*.)

- Naplňuje standardy Rady Evropy:
 - **Evropská Úmluva – čl. 41** (právo na spravedlivé zadostiučinění - subsidiární),
 - judikatura ESLP (přiznává satisfakci v případě porušení Úmluvy).

Právní úprava:

- **Zákon č.82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem...**
- + případně některé **další zákony** (viz dále).
- ale také **občanský zákoník** („OZ“):
 - nejsou-li určité aspekty upraveny zvlášť, použije se občanský zákoník
 - = subsidiarita OZ** (výslovně - § 26 z. č. 82/98 Sb.).
 - V OZ upraven zejména *rozsah a způsob náhrady škody*.

Odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., v platném znění:

upravuje odpovědnost:

- za **škodu** (= „majetková újma“, „újma na jmění“ - § 2894 OZ),
- za **nemateriální újmu** (OZ: „nemajetková újma“)

jež byla způsobena **při výkonu veřejné moci**, a to :

- **rozhodnutím**, nebo
- **nesprávným úředním postupem.**

POZN.: Zákon se vztahuje **i na další oblasti výkonu veřejné moci** (postup orgánů činných v trestním řízení, činnost soudů, a d.)

Zde dále řešena „pouze“ oblast **odpovědnosti spojené s výkonem veřejné správy.**

Důvody k uplatnění odpovědnosti:

Vznik **škody**

= *majetková újma* vyčíslitelná v penězích, včetně ušlého zisku.

(§ 2952 OZ – „Hradí se skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk – v prokázané výši) = *kompenzace*).

Vznik **nemajetkové újmy**

= újma na právu *nemateriální povahy*.

Za ni náleží zadostiučinění (= *satisfakce*). Může být poskytnuta také v penězích (§ 31a odst. 2 z.82/98).

Jinak může být formou omluvy, konstatování porušení práva, či jiného odčinění.

Občanskoprávní znaky odpovědnosti dle z.č. 82/98 Sb.:

- *vztah mezi poškozeným a škůdcem* (rovnost),
- *příčinná souvislost* (mezi protiprávním jednáním a způsobenou škodou /újmou/).
- *princip odškodnění, resp. satisfakce* ,
- o nároku *rozhodují obecné soudy* (nikoliv soudy správní),
- v úvahu připadá *mimosoudní řešení*
(= odrazem je „předběžné projednání nároku“).

Veřejnoprávní specifika odpovědnosti dle z.č.82/98 Sb.:

- ✓ škoda (újma) vznikla při výkonu veřejné moci (správy)
= *ze vztahu veřejnoprávního* (VP – SP),
- ✓ poškozený a škůdce *nejsou ve vztahu rovnosti*,
- ✓ *není u nich stejná vázanost Ústavou a zákony*
neboť „*škůdce*“ *vázán zásadou legality*.

+ specifický znak: *Nejsou dány liberační důvody*
= odpovědnosti se nelze zprostit.

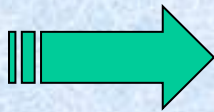
Odpovědnost veřejné správy

Ve své činnosti správní orgány ovládány *zásadou legality*

(srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl.2 odst. 2 Listiny, § 2 odst. 1 správního řádu).

= subjekty **vykonávající veřejnou správu** povinny **znát zásady a pravidla** vlastní činnosti, respektovat je, a správně je interpretovat a aplikovat.

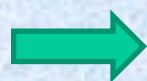
(s tím spojena také *presumpce správnosti správních aktů* – dokud nebudou příslušným postupem zrušeny nebo změněny).



zvýšená odpovědnost správních orgánů za způsobenou újmu:

Příčinná souvislost:

- Odpovědnost podle 82/98 je objektivní odpovědností bez liberačního důvodu, tj. ***odpovědností absolutní***. (viz § 2 – „*Odpovědnosti...se nelze zprostit.*“).



Poškozený **neprokazuje zavinění státu/ÚSC**, avšak

prokazuje existenci příčinné souvislosti mezi :

škodou/újmou a protiprávním jednáním.

Tudíž - stát/ÚSC nebude shledán odpovědným (zcela či z části)
z důvodu nedostatečné příčinnosti

(typicky z důvodu spoluodpovědnosti poškozeného či z důvodu odpovědnosti jiného škůdce než státu/ÚSC.)

Kdo je odpovědný za škodu nebo nemateriální újmu:

- **I. Stát** při výkonu veřejné moci.
- **II. Územní samosprávné celky** při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem nebo na základě zákona **v samostatné působnosti**.

Tedy - konstrukce odpovědnosti: **nositel veřejné moci nese odpovědnost**

- *za vlastní („své“) vykonavatele,*
- *či za jiné subjekty, kterým výkon veřejné moci svěřil.*

Odpovědnostní vztah:

mezi „škůdcem“ a poškozeným
(orgán či vykonavatel veř. moci) (jednotlivec, vůči němuž moc vykonávána)

I. Odpovědnost státu:

za škodu (újmu), kterou způsobily:

- **státní orgány,**
- **právnícké a fyzické osoby při výkonu státní správy,** která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona (např. stráž přírody).

Za výkon státní správy (úřední postup) se považuje také činnost:

- *notáře* (při sepisování veřejných listin o právních úkonech, zápisy do veřejného rejstříku a úkonech notáře jako soudního komisaře),
- *exekutora* (za úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a činnosti vykonávané z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu).

- **orgány územních samosprávných celků,** pokud ke škodě došlo **při výkonu státní správy,** který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona - tedy **v rámci přenesené působnosti.**

I. Odpovědnost státu za: A) *nezákonné rozhodnutí.*

Podmínky uplatnění nároku:

- jde o rozhodnutí **pravomocné**,
- **pro nezákonnost zrušeno nebo změněno** příslušným orgánem (SO, soudem),
- přičemž poškozený **využil všechny procesní prostředky, jež k ochraně práva zákon poskytuje, tedy** :
 - **řádné** (tj. odvolání, rozklad, odpor)
 - **mimořádné** (s výjimkou návrhu na obnovu řízení)
 - a další,

s jejichž uplatněním je spojeno zahájení řízení (správní, soudní).

Ovšem – *nejde-li o případ hodný zvl. zřetele.*

Nárok uplatňuje účastník řízení, nebo ten, s nímž mělo být jednáno jako s účastníkem, ale nebylo tomu tak.

Odpovědnost státu za: **B) *nesprávný úřední postup***

Zákonem tento **pojem není definován** (= neurčitý pojem).

- Náleží sem také tzv. *nečinnost* (= porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v *zákonem stanovené* lhůtě, nebo ve lhůtě *přiměřené*, není-li zákonná lhůta stanovena).
- Jde o „zbytkovou, resp. sběrnou kategorii“ (tj. náleží sem, co nespadá pod pojem nezákonné rozhodnutí, či nepromítlo se bezprostředně ve vydaném rozhodnutí).
- Příklady z judikatury (např. ztráta spisu, nesprávná skartace spisu, poškození zajištěného důkazu, nesprávný postup strážníka, neoprávněné zpřístupnění osobních údajů).
- Nenáleží sem normotvorná činnost, majetkoprávní jednání státu.

Nárok uplatňuje ten, jemuž byla způsobena újma nesprávným úředním postupem.

Postup při uplatnění nároku vůči státu:

- Pro situaci **A)** i **B)** –
nutno „předběžné“ projednání s příslušným úřadem
= (věcně) příslušné ministerstvo, resp. ústřední úřad.
Nelze-li určit – Ministerstvo financí.
- Předběžné projednání *nutné pro uplatnění nároku u soudu.*
(= mimosoudní vypořádání).
- Příslušný úřad buď přizná zcela nebo zčásti – lhůta 6 měsíců.
- Nepřizná-li = nárok není uspokojen zčásti nebo zcela
nutno návrh k soudu.
(příslušnými jsou **soudy obecné, v civilním procesu**).

II. Odpovědnost ÚSC :

– odpovídá, pokud škodu způsobily jeho orgány) při výkonu veřejné správy v **samostatné působnosti** (tedy pouze vrchnostenské povahy):

- A) za **nezákonné rozhodnutí**:

- vydané ve správním řízení,

(**podmínky uplatnění nároku obdobné** jako u odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí).

- vydané postupem mimo správní řízení.

(nárok lze uplatnit tehdy, pokud bylo vykonatelné rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost příslušným orgánem).

- B) za **nesprávný úřední postup**

(včetně nečinnosti).

Nárok u A) i B) se uplatňuje přímo vůči ÚSC.

Promlčecí doby

- **Promlčení náhrady škody:**

- **subj. 3 roky** ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá; nebo ode dne oznámení zrušovacího rozhodnutí,
- **obj. 10 let** ode dne, kdy bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda (nikoli u „škody na zdraví“).


- **Promlčení odčinění nemajetkové újmy:**

- **subj.6** měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o nemajetkové újmě,
- **obj.10 let** ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen,
- u průtahů a nepřiměřené délky řízení nikoli dříve než za 6 měsíců od skončení řízení.

Regresní úhrady

Jde o **vztah subjektu odpovědného za škodu/újmu**, tj. státu /ÚSC
a jeho součástmi/vykonavateli, resp. osobami, které vydaly
nezákonné rozhodnutí, či realizovaly nesprávný úřední postup,
a to pro případ, že:

byla poškozenému **nahrazena** škoda/újma, nebo již byla **uhrazena**
regresní náhrada.

 Odpovědnost se vrací zpět k těm, kdo způsobili vznik škody nebo
újmy - až po jednotlivé fyzické osoby (= „*ti, kdo se podíleli na vydání
rozhodnutí, či NÚP*“).

Ovšem:

- nutno *prokázat zavinění*,
- princip *oportunitity* (škůdce „*může požadovat*“),
- výše úhrady limitována (dle ZP),
- *promlčecí doba*: 1 rok od zaplacení škody, újmy nebo regresu tím, kdo požaduje regres.

Zvláštní úprava odpovědnosti

Jde mnohdy o odpovědnost **za protiprávní stav způsobený zákonným výkonem veřejné správy**. Upraveno **zvláštními zákony**, např.:

- **zákon o Policii ČR** (§ 95 - § 96):
 - stát je povinen nahradit *škodu způsobenou policií v souvislosti s plněním úkolů* (to neplatí, pokud se jedná o škodu osobě, která zákrok vyvolala),
 - *stát odškodní osobu, která poskytla pomoc policii či škodu vzniklou v souvislosti s pomocí poskytnutou policii,*
- **zákon o obecní policii** /odpovídá obec/ (§ 24),
- **zákon o BIS** (§ 17),
- **zákon o ozbrojených silách ČR** (§ 43).

Aktuálně srov. z.č.240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon):

Krizový zákon (výňatek):

§ 2 Vymezení pojmů

Pro účely tohoto zákona se rozumí:...

c) krizovým opatřením organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.

§ 36 Náhrada škody

1) Stát je povinen nahradit škodu způsobenou právnickým a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 4) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám...

.....

3) Náhrada újmy na zdraví vzniklé při výkonu uložené pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo dobrovolné pomoci vykonané v rámci organizované činnosti se poskytuje obdobně podle předpisů o odškodňování pracovních úrazů, pokud nárok na náhradu této škody nevznikl již z pracovněprávního vztahu.

.....

6) Náhrada škody se neposkytuje právnickým a fyzickým osobám, které zavinily vznik škodné události....