



BM605Zk Vybrané otázky správního práva a veřejné správy III

5. přednáška 19.3.2021

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 rádech.
- **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.

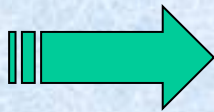
Odpovědnost veřejné správy

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.

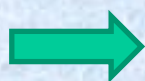
(s tím spojena také *presumpce správnosti správních aktů* – dokud nebudou příslušným postupem zrušeny nebo změněny).



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** (mezi něž náleží správní úřady) ,
- **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).
- Postup – *formalizovaný* (ve smyslu správního řádu), ale i *neformalizovaný*. Příklady z judikatury (např. ztráta spisu, nesprávná skartace spisu, poškození zajištěného důkazu, nesprávný postup strážníka, neoprávněné zpřístupnění osobních údajů, nesprávné vyjádření o souladu záměru s územním plánem obce).
- **Nenáleží** sem (dle judikatury) normotvorná činnost, a také 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 v rámci zákonného výkonu 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. § 9 **z.č.94/2021 Sb.**, o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

:

Děkuji za pozornost.

V případě dotazů lze využít:

- *Konzultace v MS Teams,*
 - *Diskusní fórum předmětu*
- *v rámci konzultačních hodin e-mailem, resp. také jiném čase po domluvě.*