

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci *(17. 2. 2023)*

NV307K Odpovědnost za škodu ve veřejné správě

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

Osnova prezentace

- 1) *Argumenty pro odpovědnost*
- 2) *Specifika odpovědnosti (za výkon veřejné moci)*
- 3) *Kategorizace odpovědnosti*
- 4) *Představení zákona č. 82/1998 Sb.*



1) Argumenty pro odpovědnost

□ Obecná otázka: *Proč by měla veřejná moc odpovídat za škodu?*

□ **1/ Odstrašení**

□ Zřejmě hlavní praktický argument =

□ **Hrozba odškodnění** jako odstrašení („*deterrence*“) vede **k předcházení vzniku škody** a tím nepřímo k pozitivnímu ovlivňování veřejné moci (zejm. veřejné správy)

□ **Předpoklad** = „*kultivace*“ **výkonu veřejné moci (veřejné správy) skrze uplatňování odpovědnosti za škodu** (= její prevenční působení)

□ Ale také řada dalších argumentů...



1) Argumenty pro odpovědnost

□ 2/ „Rovnost v odškodňování“

- Zřejmě hlavní teoretický argument =
- Stát (a obdobně jiné subjekty VS) **není nad právem** (= princip právního státu)
- Překonaná myšlenka „neomylnosti veřejné moci“ a akceptace různých prezkumných a ochranných mechanismů (zejména soudního prezkumu, „*judicial review*“)

- Pro stát platí **stejná právní východiska** (zejm. princip *neminem leadere*)
- Odpovídá, vystupuje-li v soukromoprávních vztahů (viz předcházející prezentace)

- **Proč by neměl odpovídat v případě výkonu veřejné moci...?**



1) Argumenty pro odpovědnost

3/ *Prostředek ochrany subjektivních práv (záruka zákonnosti)*

- Odpovědnost za škodu součástí **záruk zákonnosti ve VS** = doplňuje systém záruk
- Lze ji vnímat také jako **specifický prostředek ochrany subjektivních práv** adresátů VS
- Ovšem pouze až vznikne škoda = ***následná povaha***
- A v zásadě ***pouze kompenzační (satisfakční) funkce***
- Významný tehdy, pokud není k dispozici jiný prostředek ochrany práva
(Zejména **v kontextu tzv. faktických úkonů VS**, které nelze „zrušit“, lze je ale odškodnit)



1) Argumenty pro odpovědnost

□ 4/ *Princip dobré správy*

- Pod „dobrou správou“ („*good administration*“) požadavky směřující ke zkvalitnění veřejné správy a jejího výkonu
- Mělo by jít o veřejnou správu nikoli pouze zákonnou, ale také „dobrou“, tj. **splňující další (podrobnější, náročnější) požadavky**
- Tyto požadavky někdy právem upraveny a někdy „soft-law“ (= nezávazné prameny)
- Zde např. činnost **Rady Evropy**
- Jedním z těchto požadavků (podrobnějších „principů dobré správy“) také **požadavek odpovědnosti veřejné správy** (včetně odpovědnosti za škodu)
- Jinak řečeno: **dobrá VS = VS odpovědná**

1) Argumenty pro odpovědnost

□ 4/ *Princip dobré správy*

- Viz např. **principy dobré správy vymezené veřejným ochráncem práv:**

8. Odpovědnost

*Úřad se nevyhýbá posouzení otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti. **V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobě omluví a neodkladně přijme účinná opatření k nápravě, popřípadě osobu poučí o možnosti žádat o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.***

Úředník vynakládá veřejné zdroje pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu řízení. Při své činnosti se snaží předcházet škodám na zdraví a majetku osob i státu a na veřejných statcích. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy nakládá citlivě a poskytuje jim náležitou ochranu, přičemž bere ohled na soukromí a rodinný život osob.

□ **Obdobně Rada Evropy**

- Zejm. *Doporučení R(84)15 Výboru ministrů ohledně veřejné odpovědnosti*
(Možnost náhrady škody při nesprávném úředním postupu vedoucím k vydání správního aktu)

1) Argumenty pro odpovědnost

□ **4/ Princip dobré správy**

- Pro zajímavost: veřejný ochránce práv vymezil také **Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění** (jdoucí nad rámec zákonných požadavků)
- <https://www.ochrance.cz/aktualne/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>
- = Také „principy dobré správy“

- K tomu podrobněji později v tématu týkajícím se procesních aspektů (č. 6)



1) Argumenty pro odpovědnost

□ 5/ Právní řád (základní práva)

- Domácí ústavní pořádek dnes vyžaduje existenci určité podoby odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci
- Srov. čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod:
 - (3) Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.*
 - (4) Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.*
- Ale nepřímo **také mezinárodní právo** (zejména poskytování „spravedlivého zadostiučinění“ v penězích podle čl. 41 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod)



1) Argumenty pro odpovědnost

□ 5/ Právní řád

□ Zřetelná tendence k **postupnému rozšiřování odpovědnosti**

□ Na českém území zhruba 200 let

Zde patrný **vývoj od úplné neodpovědnosti** přes dílčí odpovědnost úředních osob až **po širokou „přímou“ odpovědnost státu** (ne vše je ale i dnes vyřešeno...)

□ Obdobně v jiných právních rádech – i když mnohdy nikoli ústavně zakotveno, **součástí „právní tradice“ moderního právního státu** v evropském kontextu

□ Zásadní omezování odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci proto dnes není příliš představitelné...



1) Argumenty pro odpovědnost

□ Ovšem lze upozornit i na **argumenty proti odpovědnosti**

□ Zejména lze zmínit:

□ *1/ Fiskální dopady*

□ = Obava z **dopadů odškodňování na státní (veřejné) rozpočty**

□ V domácí **praxi se spíše nepotvrzuje** (resp. stát běžně nevynakládá vysoké částky – viz odkazy v osnově)

□ Na druhou stranu ale **riziko *ad hoc* situací** se značnými dopady (nedávno odpovědnost za některá „pandemická opatření“ v souvislosti s onemocněním covid-19)



1) Argumenty pro odpovědnost

□ 2/ *Nepřiměřené odstrašení („Overdeterrence“)*

- = Obava z **rezignace na výkon veřejné moci** v důsledku nepřiměřeného rizika odškodňování
- Někdy se v této souvislosti užívá označení „**odrazující účinek**“ („**chilling effect**“)
- Relevantní, otázkou ovšem je, do jaké míry...

□ 3/ *Posilování soudní moci*

- Otázky odpovědnosti za škodu jsou zpravidla spojeny se soudním rozhodováním
- Rozhodující-li soudy (*ve stále větším rozsahu*) o odpovědnosti VS, jednak tím nepřímo determinují, jak má být VS vykonávána
- A fakticky také **posilují svoji pozici vůči exekutivě** (ale v případě možné odpovědnosti za legislativu i vůči moci zákonodárné) **v systému dělby moci**



2) Specifika odpovědnosti

□ **Různé názhledy** na povahu této odpovědnosti

□ V domácím prostředí však převažuje názor, že:

□ 1/ Základ odpovědnosti v podobě výkonu veřejné moci je **veřejnoprávní** (nerovnost)

□ 2/ Avšak samotný odpovědnostní vztah je **soukromoprávní** (rovnost)

□ **Ve výsledku určitý „smíšený institut“**

□ Některé aspekty regulovány **právem veřejným** (*zejména skutkové podstaty deliktního jednání, požadavky na výkon veřejné moci a některé procesní aspekty*)

□ Některé jsou regulovány **právem soukromým – občanským zákoníkem** (*zejména pojem újma, rozsah a způsob jejího nahrazování/odčिňování a příčinná souvislost*)



2) Specifika odpovědnosti

□ V čem se liší od obecné odpovědnosti za škodu?

□ **1/ Odlišný škůdce**

□ Škůdce = **nositel veřejné moci**, typicky stát

□ Jeho postavení v rámci odpovědnostního vztahu je ale rovné (viz dříve)

□ Ovšem u ne všech nositelů veřejné moci musí být tato odpovědnost upravena (pak zbývá odpovědnost soukromoprávní, viz dále)

□ **Poznámka:** Škůdcem *nebude přímo orgán veřejné moci* (jako její vykonavatel), v důsledku jehož postupu ke škodě došlo (jelikož není právním subjektem)

2) Specifika odpovědnosti

2/ Škoda má původ ve výkonu veřejné moci

- Předpokladem vzniku odpovědnosti je **zvláštní deliktní jednání** (skutkové podstaty), spojené s **výkonem veřejné moci**

- ČR = obecně
- Vydání nezákonného rozhodnutí* či
- Nesprávný úřední postup* (viz dále)

- Ovšem jak bylo uvedeno dříve, VS nevystupuje pouze mocensky, je proto třeba rozlišovat, **kdy je vykonávána veřejná moc** (resp. jde o příslušné deliktní jednání)



2) Specifika odpovědnosti

2/ Škoda má původ ve výkonu veřejné moci

- „Výkon veřejné moci“ ve správním právu tradičně rozumí:
 - Vrchnostenské (nerovné) postavení** a vystupování orgánů veřejné moci (VS)
 - Zpravidla spojováno s **rozhodováním o subjektivních právech a povinnostech**
- Judikaturou** ovšem chápáno **relativně široce**, což umožňuje podřazení širšího okruhu případů (např. veřejný ochránce práv, viz dále)
- V zahraničí někdy rozlišováno v rovině odpovědnosti za výkon veřejné správy (např. včetně tzv. *veřejných služeb*)
- Výjimečně nemusí být vyžadováno **ani protiprávní jednání** (delikt)
- Viz některé zvláštní případy odpovědnosti (podrobněji v tématu č. 4)

2) Specifika odpovědnosti

□ 2/ Škoda má původ ve výkonu veřejné moci

□ I za činnost Veřejného ochránce práv...

□ *Z uvedeného je zřejmé, že veřejný ochránce práv je státním orgánem ve smyslu § 3 odst. 1 OdpŠk. **Není přitom rozhodné, že v rámci své činnosti nerozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů cestou individuálních nebo obecně závazných aktů. Výkon veřejné moci ve smyslu § 1 odst. 1 OdpŠk musí totiž nutně zahrnovat výkon jakékoli veřejnoprávní pravomoci, kterou je státní orgán ze zákona nadán, byť by tato pravomoc spočívala například v poskytování určitých informací nebo zveřejňování zpráv.** Výkon této pravomoci je pak úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu za ni podle § 13 odst. 1 OdpŠk.*

□ **Nejvyšší soud, 30 Cdo 4118/2015**



2) Specifika odpovědnosti

□ 3/ Odpovědnost nevyžaduje zavinění

- V domácím prostředí převládá představa, že odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci **nevyžaduje zavinění** na straně škůdce = odpovídá na tzv. **objektivním principu**
- Důvodem pro objektivní odpovědnost obecně **rizikovost činnosti** (obdobně také v rámci soukromého práva – např. provoz motorového vozidla)
- Stále však **vyžadována příčinná souvislost** mezi jednáním škůdce a vznikem škody
- (= Možnost spolu/ či plné odpovědnosti poškozeného, pokud sám postupoval vadně)

2) Specifika odpovědnosti

Ve výsledku **dle předpokladů odpovědnosti**

V případě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci obecně:

Jednání škůdce: Má **zvláštní povahu** (výkon veřejné moci, zvláštní skutkové podstaty)

Protiprávnost: Zpravidla **vyžadována** (= pochybení při výkonu veřejné moci)

Škoda: **Vyžadována**

Příčinná souvislost: **Vyžadována**

Zavinění: **Nevyžadováno**



3) Kategorizace odpovědnosti

V domácím právu lze rozlišovat

Obecnou úpravu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci
= **zákon č. 82/1998 Sb.**

(Z pohledu odpovědnosti VS jde o zdaleka nejvýznamnější rovinu)

„Zvláštní“ úpravy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v některých jiných zákonech (podrobněji v rámci tématu č. 4)

Rozlišovat lze ale také **odpovědnost VS za škodu „ex gratia“**, jakožto dobrovolné kompenzace škody bez existence příslušné povinnosti (ale jen výjimečně)

(Nedávno např. různé programy na zmírnění následků epidemie covid-19 a v této souvislosti přijímaných „opatření“)

3) Kategorizace odpovědnosti

- Dále lze zmínit také **zvláštní (ústavní) nároky**
 - **Přímá aplikace čl. 36 odst. 3 Listiny** základních práva svobod
 - = Pokud podle zákona č. 82/1998 Sb. nevznikne nárok, ale je v rozsahu základního práva
 - Zcela výjimečný způsob řešení mezery v zákoně (nejednoznačná judikatura...)
 - **Kompenzace tzv. zvláštní oběti** – v ČR ale nejasné, do jaké míry plyne z právního řádu...
 - = Pokud je ve veřejném zájmu „nepřiměřeně“ zatížen jednatel
 - Typicky **vyvlastnění** (právo na náhradu plyne z čl. 11 odst. 4 Listiny, pro případ vyvlastnění provedeno vyvlastňovacím zákonem)
 - Či aktuálně také **povinné očkování** (nově přijat zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním)



4) Představení zákona č. 82/1998 Sb.

Zákon. č. 82/1998 Sb. obecně

= *Zákon 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) („OdpŠk“)*

„Provádí“ čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

(Stanoví **podmínky a podrobnosti** – čl. 36 odst. 4 Listiny)

Domáhat náhrady škody se lze zásadně **jeho prostřednictvím**

Dvě formy odpovědnosti (viz již dříve) =

*1/ Za škodu způsobenou **nezákonným rozhodnutím***

*2/ Za škodu způsobenou **NÚP***

(Obdobně **pro stát i ÚSC** – jen s dílčími odchylkami)

4) Představení zákona č. 82/1998 Sb.

Na co se **nevztahuje**?

- Soukromoprávní vystupování** subjektů veřejné moci (VS)
- = Typicky škoda z majetkoprávního jednání (oblast tzv. nevrchnostenské správy)
- Není možná konkurence nároků = buď, anebo...

- Dále na (byť zcela výjimečně):
- Tzv. **exces** při výkonu veřejné moci
- „**Předstíraný**“ výkon veřejné moci
- (Podrobněji v tématu č. 5)

4) Představení zákona č. 82/1998 Sb.

Kdo odpovídá?

- Pouze stanovené veřejné subjekty – **§ 1 OdpŠk**
- = **Stát + územní samosprávné celky** (obce a kraje)
- (Odpovědnost ÚSC jednou z hlavních „novinek“ zákona č. 82/1998 Sb. – oproti dřívějšímu zákonu č. 58/1969 Sb.)

- Zákon č. 82/1998 Sb. ovšem **opomíjí tzv. neúzemní samosprávu**
- (= Profesní komory s povinným členstvím a veřejné vysoké školy)

- Dle soudní judikatury ovšem mimo „režim“ zákona č. 82/1998 Sb.

4) Představení zákona č. 82/1998 Sb.

□ Kdo odpovídá?

- *Podle přesvědčení Ústavního soudu nelze v daném případě ČAK (jednající prostřednictvím kárného orgánu) považovat za vykonavatele státní moci, resp. za právnickou nebo fyzickou osobu vykonávající státní správu, která jí byla svěřena zákonem nebo na základě zákona ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. Při výkonu kárné pravomoci totiž ČAK nevykonává státní správu, neboť jí nebyla zákonem č. 85/1996 Sb. ani jiným právním předpisem svěřena. Správný je sice závěr, že kárné řízení lze považovat za výkon veřejné moci, jelikož se však nejedná o výkon státní správy, ale o **výkon decentralizované veřejné správy – profesní samosprávy, odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. nelze uplatňovat**, neboť ji (z neznámého důvodu) neupravuje. Reguluje právě jen odpovědnost územních samosprávných korporací při výkonu samosprávy. Analogicky lze dovodit, že v souzené věci není dána odpovědnost státu, ale samotné profesní samosprávné korporace – ČAK. **Ústavní soud, IV. ÚS 3638/15***

4) Představení zákona č. 82/1998 Sb.

☐ **Stát odpovídá, pokud škodu způsobily (§ 3 a 4 OdpŠk)**

☐ **1/ Státní orgány,**

☐ **2/ Právnícké a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, výslovně:**

- **Notáři** (*sepisování veřejných listin o právních úkonech, zápisy do veřejného rejstříku a úkony notáře jako soudního komisaře*)

- **Exekutoři** (*úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a činnosti vykonávané z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu*)

☐ **3/ Orgány ÚSC,** pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona - tedy **v rámci přenesené působnosti**

☐ (= *Příčitatelnost státu*)

4) Představení zákona č. 82/1998 Sb.

ÚSC odpovídá, pokud (§ 1/2 OdpŠk)

Škodu způsobil sám (jeho orgány) při výkonu VS v samostatné působnosti

(Přičemž „výkonem VS“ třeba rozumět tzv. vrchnostenskou správu)

= V případě ÚSC tedy odpovědnost **v závislosti na povaze působnosti**

(Potenciální problém „střídání“ odpovědného subjektu v závislosti na povaze působnosti)



4) Představení zákona č. 82/1998 Sb.

Předpoklady vzniku odpovědnosti

Odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. = „**modifikovaná**“ soukromoprávní odpovědnost za škodu, zejména v rovině:

- **Absence zavinění** (objektivní odpovědnost bez možnosti liberace – tzv. absolutní odpovědnost)
- **Zvláštních forem deliktního jednání** („forem odpovědnosti“)

Odpovědnost za **nemajetkovou újmu** (§ 1/3 OdpŠk)

- Obdobně (za stanovených podmínek) **také odpovědnost za nemajetkovou újmu**
- (Avšak až s velkou novelizací zákonem č. 160/2006 Sb.)

Dále také **procesní aspekty**

- (samostatně viz téma č. 6.)

Odpovědnost za škodu při výk. veř. moci

Děkuji za pozornost

Pro případné dotazy:

V průběhu výuky

E-mail či MS Teams

Diskusní fórum předmětu