

Právní záruky ve veřejné správě. Odpovědnost veřejné správy.

NP211Zk Správní právo pro veřejnou správu II

V. a VI. kolektivní konzultace 8. 3. 2024 (16.00 – 17.40, 18.00 – 19.40)

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

Obsah prezentace

- 1/ *Právní záruky ve VS – charakteristika*
- 2/ *Kontrola VS – charakteristika*
- 3/ *Kontrola VS zastupitelskými orgány*
- 4/ *Majetková a účetní kontrola VS (NKÚ)*
- 5/ *Kontrola VS veřejným ochráncem práv*
- 6/ *Soudní kontrola VS*
- 7/ *Právo na informace ve VS*
- 8/ *Zrušení, změna a sistace*
- 9/ *Odpovědnost ve VS*
- 10/ *Základy zákona č. 82/1998 Sb.*
- 11/ *Odpovědnost za rozhodnutí*
- 12/ *Odpovědnost za NÚP*
- 13/ *Regresní úhrady*

1/ Právní záruky ve VS – charakteristika

□ Zásada zákonnosti (legality) ve VS

- = Ústřední zásada výkonu VS, rozměry zejména:
 - *Obecný požadavek na dodržování plnění obsahu právních norem subjekty správního práva*
 - *Respektování zákonných práv a svobod občanů v rámci VS + poskytování ochrany těmto právům (svobodám)*

- Vyjádřena v § 2 odst. 1 správního řádu, „dosah“:
 - respektování **právních předpisů + mezinárodních smluv**
 - ale také **rozhodnutí, rozhodovací praxe či soudní judikatury**

- Předpoklad zákonnosti, v praxi ale (z různých důvodů) **ne vždy naplňováno...**
- *(Není ale jediným požadavkem na VS – viz např. principy dobré správy)*

1/ Právní záruky ve VS – charakteristika

□ Podstata

- Právní **prostředky** či „mechanismy“
- Sloužící k zajištění (zejména) **zákonosti VS**
- Tvoří určitý vzájemně **provázaný systém**
- (Kde je dominantní postavení kontroly)

- Někdy se ve stejném významu hovoří o „zárukách zákonosti ve VS“

- Fakticky stojí na **předpokladu chybovosti VS**
 - VS = (chybující) lidé
 - Ale chybovost platí i pro tzv. algoritmické rozhodování VS apod.

1/ Právní záruky ve VS – charakteristika

System záruk zákonnosti

Kontrola

Právo na informace ve VS

Rušení, změna a sistace

Uplatňování odpovědnosti

Přímé donucení

Lze se setkat i s jinými obdobnými děleními (podstata je však stejná)

2/ Kontrola VS – charakteristika / systém

- VS podléhá **kontinuálnímu hodnocení**, různé pohledy:
 - Subjekt provádějící hodnocení*
 - Účel (motiv) hodnocení*
 - Kritéria*
 - Metody*

- Specifická forma hodnocení = **kontrola VS**

2/ Kontrola VS – charakteristika / systém

□ Kontrola

- = **Cílená činnost usilující o zjištění souladu mezi požadovaným stavem a skutečností**
 - (= integrální součást řídicí činnosti)
- Dvě obecné **roviny v kontextu VS** (viz dále):
 - 1/ VS kontrolu provádí (tzv. **správní kontrola**)
 - 2/ ale také je jejím objektem (= **kontrola VS**)

□ Funkce kontroly:

- *Poznávací a zjišťovací* (činnost kontrolovaného, okolnosti apod.)
- *Porovnávací či hodnotící* (skutečný stav = požadovaný stav?)
- *Nápravná* (případné přijetí opatření k nápravě)
- *(dále např. výchovná či motivační)*

2/ Kontrola VS – charakteristika / systém

□ Možná členění kontroly ve VS

□ Z pohledu „vztahu“ kontrolního orgánu (či subjektu) k VS

- Vnitřní
- Vnější

□ Z pohledu „fází“ kontroly (časově)

- Preventivní
- Průběžná
- Následná

□ Z pohledu kontrolovaných **hledisek**

- **Kontrola zákonnosti** (v širším smyslu)
- **Kontrola účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti** (principy 3E)
- Případně jiná hlediska (transparentnost, rychlost, demokratičnost VS apod.) či jejich kombinace...

2/ Kontrola VS – charakteristika / systém

□ Obecně ale kontrola **mnohovýznamový pojem**

□ Což souvisí s určitou terminologickou nejasností, kdy podobný význam přikládán:

- *Dohled*
- *Dozor*
- *Inspekce*
- ...

□ **Odlišnosti kontroly a dozoru**, zpravidla v teorii identifikováno...

- ...u kontroly **nelze** (přímo, bezprostředně) **zjednat nápravu** (= bez „nápravného opatření“)
- ...u kontroly **širší hlediska** (u dozoru zpravidla zákonnost)
- Ale v právním řádu nemusí být respektováno = **různá označení téhož** (kontrola ani dozor apod. nejsou obecnými legálními pojmy)

2/ Kontrola VS – charakteristika / systém

- Také kontrola tvoří určitý **systém**
 - Základní možné dělení = pokud *VS kontroluje* x *VS je kontrolována*

- Pokud VS kontroluje = **správní kontrola**
 - Kontrola **subjektů mimo VS** (*adresátů VS*)
 - Autoritativní vystupování orgánů VS (**kontrolní pravomoc**)
 - Procesní postup = **kontrolní řád** (z. č. 255/2012 Sb.)
 - „Běžné“ ale i specializované orgány = různé „inspekce“ (*SZPI, ČOI, SEI, ČIŽP,...*)

- Někdy také tzv. *administrativní dozor*

2/ Kontrola VS – charakteristika / systém

□ Pokud VS kontrolována, dělení v závislosti na tom „kým“:

□ Vnitřní kontrola VS

□ = Kontrola **orgány VS** (tedy: *VS kontroluje „sama sebe“*), **různé formy**:

□ Obecně **služební dozor**

- řídicí pravomoci a působnosti ve VS na hierarchické bázi
- kontrola v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány VS

□ Specificky pak **instanční kontrola**

- v rámci správních postupů (zejména rozhodování VS – správní řízení)
- např. při odvolání proti správnímu rozhodnutí

□ Ale také **jiné formy**

- *audity, dozor podle obecního a krajského zřízení, ...*

2/ Kontrola VS – charakteristika / systém

□ Vnější kontrola VS

□ = Kontrola orgány či subjekty **stojícími mimo VS**

□ Zpravidla řazena **kontrola**

- *Zastupitelskými orgány*
- *NKÚ*
- *VOP*
- *Soudy*

3/ Kontrola VS zastupitelskými orgány

□ Parlamentní kontrola

- Vychází z **dělbý moci**
- Realizuje vrcholný zastupitelský sbor zejména směrem **k vládě**
- Do značné míry oblast *politické odpovědnosti*
- Ale také **právní nástroje**
 - *Schvalování rozpočtu a kontrola čerpání*
 - *Pravomoc zřizovat vyšetřovací komise či jiné kontrolní orgány*
 - *Interpelační právo (sněmovna)*
 - *Právo vyslovit nedůvěru vládě (sněmovna)*

□ Obdobně ÚSC

- Zejména kontrola rady obce jejím zastupitelstvem (byť zde již nikoli „dělba moci“)
- Případně zastupitelské orgány neúzemní samosprávy (akademický senát veřejné VŠ)

4/ Majetková a účetní kontrola VS (NKÚ)

Orgán typu „účetního dvora“

Nezávislý orgán

Zaměření na tzv. **veřejný majetek**, zejména na „rozpočtovou sféru“

Hlediska užívaná při kontrole:

➤ *Zákonnost*

➤ *Účelnost*

➤ *Hospodárnost*

➤ *Efektivnost* (= efektivnost v širším smyslu – spolu s hospodárností a účelností tzv. *principy 3E*)

4/ Majetková a účetní kontrola VS (NKÚ)

□ Nejvyšší kontrolní úřad

- Zakotven v čl. 97 Ústavy + **zákon o NKÚ** (č. 166/1993 Sb.)
- **Nezávislost na vládě** (vrcholný orgán „kontrolní moci“)
 - (čl. 97 odst. 2 Ústavy ČR: *Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny* – bez kontrasignace, obdobně pro volbu kolegia NKÚ)
- **Zaměření kontroly** (dle Ústavy, podrobněji v zákoně viz dále...)
 - *Hospodaření s majetkem státu*
 - *Plnění státního rozpočtu*
- **Hlediska** viz dříve (+ také „*věcná a formální správnost*“)
- Opakovaně zvažována i kontrola majetku (rozpočtů) jiných veřejných subjektů (ÚSC), avšak (politicky?) problematické...

4/ Majetková a účetní kontrola VS (NKÚ)

□ Zaměření kontroly dle **zákona o NKÚ** (§ 3)

□ **(1) Úřad vykonává kontrolu**

a) 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,

b) státního závěrečného účtu,

c) plnění státního rozpočtu,

d) hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,

e) vydávání a umořování státních cenných papírů,

f) zadávání státních zakázek.

□ **(2) Kontrolu v rozsahu podle odstavce 1 vykonává Úřad, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, u**

a) organizačních složek státu,

b) právnických a fyzických osob.

□ **(3) Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.**

5/ Kontrola VS veřejným ochráncem práv

- **Ombudsmanská instituce** = specifický státní orgán
 - **Ochrana jednotlivců** před úřady, byrokracií...
 - Případně „stížnostní místo“

 - **Nezávislost** (zejména na vládě, resp. státní správě)
 - **Neformálnost**, rychlost, „lidskost“, ...
 - Zaměřuje se (také) na **drobnější pochybení státní správy**

 - Jen určité vyšetřovací pravomoci (**nerozhoduje, nenařizuje...**)
 - Spíše „**mediátor**“ mezi úřadem a stěžovatelem
 - Předpoklad vysoké neformální autority představitele instituce

5/ Kontrola VS veřejným ochráncem práv

□ VOP

- Tzv. **parlamentní ombudsman** (= orgán moci zákonodárné, **nezávislý** na moci výkonné)
 - = Návaznost na **Poslaneckou sněmovnu** (*ustavení do funkce, pravidelné informování, odpovědnost*)
- Principiálně monokratický (ale zástupce s vlastní svěřenou působností)
- Není upraven v Ústavě, pouze zákon o VOP (z. č. 349/1999 Sb.)

□ „Hlavní“ působnost

- = Šetření pochybení státních orgánů (ne všech – např. nikoli soudy, vláda, prezident,...)
- **Hlediska kontroly** = **soulad s právem** (s důrazem na základní práva) ale také s **principy dobré správy** (charakteristické pro VOP)
- Provádí **šetření** a komunikuje s úřadem a stěžovatelem (podrobně upravena zákonem o VOP – včetně určité „eskalace“ postupu VOP ústící až v možnou medializaci pochybení)

5/ Kontrola VS veřejným ochráncem práv

□ „Vedlejší“ působnost

- Postupné rozšiřování, zejména tzv. **systematické návštěvy zařízení** (ochrana osob zbavených svobody nebo závislé na poskytované péči) + **antidiskriminační agenda**
- Také některá zvláštní oprávnění (např. **žaloba ve veřejném zájmu** - § 66 SŘS)

6/ Soudní kontrola VS

□ Obecně

- Plyne z **děly moci**, kontrola VS prováděná soudy
- Určitý provázaný systém s **více prvky**:
 - **Správní soudnictví** (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní)
 - **Civilní soudnictví** (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád - část V.)
 - **Ústavní soudnictví** (zákon č. 182/1993 Sb., zákon o ústavním soudu)
- (Na mezinárodní úrovni případně také **ESLP** či **SDEU** mohou v širším smyslu fakticky kontrolovat výkon české státní správy – ale specifická hlediska)

6/ Soudní kontrola VS

□ Správní soudnictví – obecná charakteristika

- Principiálně **ochrana individuálních veřejných subjektivních práv**
- Na **návrh** + princip **subsidiarity** (nutnost vyčerpat předchozí prostředky)
- „Soustava“ = **NSS** a specializované senáty či samosoudci na **KS** (tzv. smíšený model)

- **Ústavní východiska** (čl. 36 odst. 2 a 3 LZPS)
- Přezkum na principu tzv. **plné jurisdikce** (*právní i skutkové vady*)

- Tzv. **klasické správní soudnictví** = přezkum forem činnosti VS (viz žalobní typy dále)
- Ale také **další věci** svěřené správním soudům: *volební věci a místní a krajská referenda, věci politických stran, kárná agenda ve vztahu k soudcům a státním zástupcům atd.*

6/ Soudní kontrola VS

□ Základní řízení (žalobní typy):

- *řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu* (§ 65 a násl. SŘS) – zejména na **správní rozhodnutí podle SŘ** = hlavní žalobní typ
- *ochrana proti nečinnosti správního orgánu – tzv. nečinnostní žaloba* (§ 79 a násl. SŘS) – na nečinnost v podobě porušení lhůty při **vydání rozhodnutí ve věci či osvědčení**
- *řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu – tzv. zásahová žaloba* (§ 82 SŘS) – na **faktické úkony** a některé formalizované správní úkony nižšího významu než rozhodnutí
- *řízení o návrhu na zrušení OOP či jeho části* (§ 101a a násl. SŘS)
- **Ochrana veřejného zájmu** = výjimka z pravidla (§ 66 SŘS)
- + *Rozhodování kompetenčních sporů (kompetenční žaloba, § 97 a násl. SŘS)*

6/ Soudní kontrola VS

□ Civilní soudnictví

- Ochrana civilními soudy poskytována v případech, kdy správní orgány **rozhodují o soukromých subjektivních právech** (= pouze **rozhodnutí**, nikoli zásahy, nečinnost atd.)
- „Režim“ přezkumu tedy v závislosti na **povaze subjektivního práva**
- Úprava obsažena v **části V. občanského soudního řádu**
 - = řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem
- Pokud nejasné, která „větev“ obecného soudnictví má přezkoumávat správní rozhodnutí = úprava **kompetenčních konfliktů**, včetně zvláštního soudního senátu
 - Zákon č. 131/2002 Sb.

6/ Soudní kontrola VS

□ Ústavní soudnictví

- Obecně ústavní soud **orgánem ochrany ústavnosti = hledisko (ne)ústavnosti** při kontrole
- **Ochrana základních práv**, ale zpravidla nekontroluje přímo VS, nýbrž přezkoumává předcházející rozhodnutí (zejména správních) soudů – *řízení o ústavní stížnosti*
- V rovině kontroly VS nicméně **přezkum právních předpisů** (včetně podzákonných předpisů VS – může pouze ÚS) a tzv. **komunální stížnost** – *zde i jen hledisko nezákonnosti v těchto případech*
- **Poznámka:** Přezkum normativních správních aktů mohl být svěřen NSS (čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy ČR), **zákon (SŘS) tak však dosud neučinil**

7/ Právo na informace ve VS

Jednou z právních záruk (zákonnosti) ve VS

řazena mezi kontrolu ve VS ale i samostatně jako jedna ze záruk

Ústavně zaručené **politické právo** - čl. 17 LZPS, zejm.:

(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.

*(5) Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou **povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.** Podmínky a provedení stanoví zákon.*

Obdobně **právo na informace o stavu ŽP** - čl. 35 LZPS

(2) Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.

7/ Právo na informace ve VS

□ Realizace uvedených základních práv upravena v

- **zákon č. 106/1999 Sb.** = obecná právní úprava poskytování informací
- **zákon č. 123/1998 Sb.** = informace o životním prostředí

□ Současně ale také určité limity práva na informace

□ Zejména. čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 LZPS:

- *(1) Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem*
- *(3) Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*

□ Možná kolize práva na informace a jiných práv (typicky práva na soukromí či jiných práv nebo ústavních statků, např. bezpečnost státu apod.):

- **Princip transparentnosti X princip diskrétnosti**
- Řešení = **proporcionalita** (zachování nejvyšší míry obou)

7/ Právo na informace ve VS

□ Základní charakteristika „režimu“ zákona č. 106/1999 Sb.:

- **žádost** o poskytnutí informace – **kdokoli** (princip otevřenosti VS)
- písemně i ústně (tomu odpovídá způsob vyřízení)
- informace **poskytují povinné subjekty** (zejména **státní orgány, územní samosprávné celky** a jejich orgány a **veřejné instituce**), vztahují-li se informace **k jejich působnosti**
- **povinnost poskytnout informaci** (v případě zveřejněné informace možnost na ni odkázat)
- současně ale také **výjimky - omezení** (**utajované informace, ochrana soukromí, obchodní tajemství**, v některých případech **mlčenlivost apod.**)
- obecné pravidlo = **oddělení informace, kterou nelze poskytnout**
- podrobně upravena pravidla pro **vyřizování písemné „infožádosti“** (viz dále)

7/ Právo na informace ve VS

- **Základní charakteristika „režimu“ zákona č. 106/1999 Sb.:**
 - lhůta 7 dní pro doplnění žádosti, je-li třeba
 - pokud infožádost není odložena, poskytnutí do **15 dnů** (lze prodloužit nejvýše o **10 dnů**)
 - pokud infožádosti **není vyhověno** (zcela či zčásti) vydáno **rozhodnutí**
 - možnost **odvolání do 15 dnů** (**informační příkaz** + zvláštní soudní ochrana)
 - dále možnost obrany prostřednictvím **stížnosti do 30 dnů** (zejména proti **nedodržení lhůty** pro poskytnutí informace či **proti požadované náhradě**)
 - **přezkumné řízení** - ÚOOÚ (§ 16b)
 - informace poskytování **zásadně bezplatně**, ale také lze požadovat **hrazení nákladů** spojených s vyhledáváním a poskytováním informací
 - vyhodnocování poskytování informací prostřednictvím **výroční zprávy**, která je každoročně zpracována a zveřejňována povinnými subjekty

7/ Právo na informace ve VS

Základní charakteristika „režimu“ zákona č. 123/1998 Sb.

- mimo obecného práva na informace také realizace práva na informace o ŽP
- jde-li to **tyto informace**, uplatní se úprava v zák. č. 123/1998 Sb. (nerozhoduje označení infožádosti)
- obdobný princip právní úpravy, současně ale některé **významné „režimové odlišnosti“**:
- informace se poskytují **ve lhůtě 30 dnů** (lze prodloužit)
- po žadateli **nelze požadovat náhradu nákladů** (s výjimkou nákladů spojených s pořízením kopií, technických nosičů dat a odesláním)
- neupravuje institut stížnosti**
- namísto toho fikce jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít = **fikce negativního rozhodnutí**

7/ Právo na informace ve VS

□ Otevřená data

□ Dvě roviny poskytování informací

- **na žádost**
- **iniciativně** - viz zejm. otevřená data („open data“).

□ Definice v zákoně č. 106/1999 Sb.:

- *Otevřenými daty se pro účely tohoto zákona rozumí informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup v otevřeném a strojově čitelném formátu, jejichž způsob ani účel následného využití není omezen a které jsou evidovány v národním katalogu otevřených dat.*

□ Výsledek implementace unijního práva

□ **Národní katalog otevřených dat** - <https://data.gov.cz/>

8/ Zrušení, změna a sistace

Vadnost správních aktů

- Procesní / obsahová*
- Právní / skutková*
- Závažné / nepodstatné*

Presumpce platnosti/správnosti

- Vadnost** správního aktu = **přezkoumatelnost**, nikoli neplatnost (neúčinnost)
- Následek („sankce“) = **zrušení, změna či sistace**

- Odlišně u tzv. **nicotných rozhodnutí** (neexistující od svého počátku = nelze zrušit, ovšem i tak mohou založit právní odpovědnost)

9/ Odpovědnost ve VS

- Souvisí s rovinou **sankční pravomoci** VS – viz předcházející blok
- **Pojem odpovědnosti** – v češtině mnohovýznamovost (viz dále)
- **Různé „odpovědnostní systémy“**
 - V závislosti na tom, „co“ je porušováno, zejména:
 - *1/ Morální odpovědnost*
 - *2/ Politická odpovědnost*
 - *3/ Právní odpovědnost*
 - Všechny se projevují v kontextu veřejné správy (dominantní však právo – ***zásada legality***)

9/ Odpovědnost ve VS

□ Právní odpovědnost – dvě hlavní pojetí

□ *Retrospektivní*

- Odpovědnost = sankce (nepříznivý následek porušení právní povinnosti)
- Odpovědnost jako tzv. sekundární povinnost (až v případě porušení primární povinnosti)
- = **Důraz na sankci**

□ *Prospektivní*

- Odpovědnost = hrozba sankcí (již primární povinnost)
- Odpovědnost „za řádné chování“ (v tomto duchu nový občanský zákoník)
- = **Důraz na prevenci**

9/ Odpovědnost ve VS

Retrospektivní (sankční) pojetí odpovědnosti VS

- Za akty veřejné správy* (sankce = zrušení, změny či sistace) – viz dříve
- Za správní delikty* (sankce = trest či opatření)
- Za škodu/nemajetkovou újmu* (sankce = povinnost nahradit/odčinit)
- (Samostatná problematika = odpovědnost zaměstnanců VS)*

Prospektivní (prevenční) pojetí odpovědnosti VS

- Zejména povinnost **výkonu VS v souladu s právem** (***zásada legality***)
- A také s dalšími požadavky (viz *principy dobré správy* dříve)

9/ Odpovědnost ve VS

□ **Odpovědnost VS za správní delikt, aktuálně např.**

□ *Krajský soud v Brně ve středu potvrdil pokutu 550 milionů korun, kterou v roce 2021 vyměřil ministerstvu obrany Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) za chyby v tendru na armádní vrtulníky. Řekl to mluvčí ÚOHS Martin Švanda. Mimořádnou výši pokuty ovlivnila cena zakázky. Ministerstvo může ještě podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.*

□ 15. února 2023, iRozhlas.cz

□ https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/krajsky-soud-brno-pokuta-tendr-armada-vrtulniky_2302151336_ale

9/ Odpovědnost ve VS

□ VS a odpovědnost za škodu

- Různé přístupy v různých právních řádech
- V **domácím právu** platí, že jde-li o

*a) tzv. **nevrchnostenskou správu**, subjekt VS odpovídá v režimu **soukromoprávní odpovědnosti za škodu***

*b) tzv. **vrchnostenskou správu**, odpovídá ve zvláštním režimu **odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci**
= 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)*

- „*Správní úřady jsou povolány ke všem způsobům statní činnosti: vydávají abstraktní nařízení (sekundární zákonodárství), nalézají a tvoří právo (rozhodují správní spory, vydávají trestní nálezy, udílejí, obmezují a ruší práva), ale **vyvíjejí rozsáhlou činnost nevrchnostenskou: stavějí a provozují veřejné nemocnice, školy, zřizují a udržují veřejné komunikace atd.***“ HOETZEL, J., *Československé správní právo*, 1937.

9/ Odpovědnost ve VS

□ Základní charakteristika odpovědnosti za škodu (újmu)

- Soukromoprávní institut (obecná úprava v občanském zákoníku)
- Vedle **škody** (vyjádřitelné v penězích) také **nemajetková újma** (např. újma na zdraví)

□ Funkce odpovědnosti za škodu

1/ *Reparace* (kompenzace, satisfakce)

2/ *Prevence* (preventivní působení hrozby povinností reparovat)

3/ *Sankční funkce* (= poskytnutí „nadkompenzace“ v domácím kontextu jen zcela výjimečně)

□ Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu (obecné dle soukromého práva):

1/ *Jednání škůdce* (aktivní i pasivní, tj. i nejednání, pokud jednat měl a mohl)

2/ *Vznik škody* (nebo nemajetkové újmy – s některými specifiky)

3/ *Příčinná souvislost* (mezi jednáním škůdce a vznikem škody)

4/ *Protiprávnost* (v jednání škůdce)

5/ *Zavinění* (na straně škůdce – nedbalost nebo úmysl)

10/ Základy zákona č. 82/1998 Sb.

V domácím právu lze rozlišovat

Obecnou úpravu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci
= **zákon č. 82/1998 Sb.** (který „provádí“ **čl. 36 odst. 3 LZPS**)

„Zvláštní úpravy“ odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v některých jiných zákonech (např. zákon o Policii ČR, krizový zákon aj.)

Odlišnosti odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci

Specifický odpovědnostní subjekt (nositel veřejné moci, zpravidla stát)

Specifické formy deliktního jednání (obecně rozhodnutí + nesprávný úřední postup)

Zásadně objektivní odpovědnost (bez zkoumání zavinění = přísnější odpovědnost)

10/ Základy zákona č. 82/1998 Sb.

Na co se **nevztahuje**?

- Soukromoprávní vystupování** subjektů veřejné moci (VS)
(Včetně nevrchnostenské správy)
- Není možná konkurence nároků = buď, anebo...

Kdo odpovídá?

- Pouze stanovené veřejné subjekty
- = **Stát + územní samosprávné celky** (obce a kraje)
Odpovědnost ÚSC jednou z hlavních „novinek“ zákona č. 82/1998 Sb. (oproti zákonu č. 58/1969 Sb.)
- Zákon č. 82/1998 Sb. ovšem **opomíjí tzv. neúzemní samosprávu**
(profesní komory s povinným členstvím a veřejné vysoké školy)

10/ Základy 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***

10/ Základy zákona č. 82/1998 Sb.

□ **Stát odpovídá**, pokud škodu způsobily:

□ **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**

10/ Základy zákona č. 82/1998 Sb.

ÚSC odpovídá, pokud:

- Škodu způsobil sám (jeho orgány)** při výkonu VS **v samostatné působnosti**
(Příčemž „výkonem VS“ třeba rozumět tzv. vrchnostenskou správu)
- V případě ÚSC tedy odpovědnost **v závislosti na povaze působnosti**

Odpovědnost za **nemajetkovou újmu**

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

Zákon dále upravuje některé **procesní aspekty**

- Např. určení orgánu, který jedná za stát, promlčení, povinnost nárok **předběžně uplatnit**

10/ Základy zákona č. 82/1998 Sb.

- **Vztah odpovědnosti** za rozhodnutí a nesprávný postup
 - **Rozhodnutí = (obecně) individuální (s)právní akt**
 - Nesprávný úřední postup = dle judikatury *jakákoli činnost související s výkonem pravomoci, která není rozhodnutím* (viz dále)

 - Vzájemný vztah těchto odpovědností:
 - **1/ Nezákonné rozhodnutí nemůže být NÚP**
 - **2/ NÚP může být posuzován jako nezákonné rozhodnutí, a to tehdy, pokud se projeví v následně vydaném rozhodnutí (vede k nezákonnosti rozhodnutí)**

 - = „**Přednost**“ odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí

10/ Základy zákona č. 82/1998 Sb.

□ **Vztah odpovědnosti** za rozhodnutí a nesprávný postup

- *Jiná je ovšem situace tam, kde postup orgánu státu představuje činnost přímo směřující k vydání rozhodnutí (např. shromažďuje-li podklady či důkazy pro rozhodnutí, hodnotí-li zjištěné skutečnosti, právně je posuzuje apod.); zde se totiž případné nesprávnosti či vady tohoto postupu projeví právě v obsahu rozhodnutí a mohou být zvažovány jedině z hlediska odpovědnosti státu podle § 1 - 17 zákona (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97, publikovaný v časopise Soudní judikatura 1/2000, pod č. 5). **Takovým případem je i posuzování podmínek účastenství v řízení, neboť eventuelní pochybení soudu v úsudku o tom, kdo je (má být) účastníkem řízení, se projeví přímo v rozhodnutí samém, totiž v tom, o čích právech a povinnostech je jím rozhodováno a pro koho je závazné (§ 159a o.s.ř.).***

Nejvyšší soud 25 Cdo 40/2005

11/ Odpovědnost za rozhodnutí

□ **Rozhodnutí** ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.

□ Široké pojetí:

„...rozhodnutí, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním“

□ Do rozsahu spadají prakticky **veškerá rozhodnutí**

(Civilních a správních soudů, správních orgánů a orgánů činných v trestním řízení)

□ Dále ale upraveny některé **omezující podmínky** (kumulativní naplnění):

1/ Účastenství v řízení

2/ Právní moc rozhodnutí

3/ Zrušení či změna rozhodnutí

4/ A to pro nezákonnost

5/ Využití procesních prostředků k ochraně práva

11/ Odpovědnost za rozhodnutí

□ 1/ Účastenství v řízení

- Právo na odškodnění náleží **pouze účastníkům řízení**, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí
§ 7 odst. 1: *Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda.*
Včetně tzv. opomenutých účastníků - § 7 odst. 2
- Nedefinováno = posuzuje se **podle příslušných procesních úprav**
- Předpoklad, že pouze účastníkům řízení **může být způsobena škoda** v důsledku rozhodnutí (nikdo jiný by totiž neměl být dostatečně dotčen na svých právech)

11/ Odpovědnost za rozhodnutí

□ 2/ Právní moc rozhodnutí

- Nárok na náhradu škody lze zásadně pouze proti rozhodnutí, které je v okamžiku zrušení **pravomocné**

§ 8 odst. 1: *Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud **pravomocné rozhodnutí** bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.*

Právní moc (ve formálním smyslu) = **nenapadnutelnost řádnými opravnými prostředky**

- Důvod = před právní mocí rozhodnutí zásadně **nemá právní účinky** (a není vykonatelné, potud zpravidla ani působící škodu)

- **Výjimka** = předběžná vykonatelnost

§ 8 odst. 2: *Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku.*

11/ Odpovědnost za rozhodnutí

3/ Zrušení či změna rozhodnutí

- Nepostačuje prostá vadnost rozhodnutí, nýbrž je třeba jeho autoritativní **zrušení/změna**:
 - § 8 odst. 1: *Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné **rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.***
- Požadavek důsledkem:
 - a) **presumpce správnosti** rozhodnutí (správních aktů)
 - b) **doplňkové povahy** odpovědnosti za škodu (při výkonu veřejné moci)
- Zrušení či změna prostřednictvím jiných prostředků ochrany subjektivních práv (tzv. **opravných prostředků**) či obecné zákonnosti (tzv. **dozorčích prostředků**)
- Soud (v odškodňovacím řízení) následně **vázán** rozhodnutím o zrušení či změně

- Podmínka splněna i při prohlášení/vyslovení **nicotnosti** (judikatura)
- Ve výjimečných případech postačuje **deklarace** (judikatura)

11/ Odpovědnost za rozhodnutí

□ 4/ Nezákonnost

- Důvodem pro zrušení či změnu **pouze nezákonnost**

*§ 8 odst. 1: Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo **pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem**. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.*

- Zrušení(změna) z jiného důvodu nepředstavuje vadný výkon veřejné moci
(Např. v rámci obnovy řízení – nové skutkové okolnosti bez dalšího nezakládají pochybení správního orgánu)
- **Obsah nezákonnosti** nedefinován, lze ale dovozovat obecně
 - **Rozpor s právními předpisy** (různé roviny)
 - Z povahy věci také **rozpor s ústavním pořádkem** či mezinárodním právem (mezinárodní smlouvy)

11/ Odpovědnost za rozhodnutí

□ 5/ Využití procesních prostředků k ochraně práva

□ Povinnost poškozeného „neignorovat“ nezákonnost

*§ 8 odst. 3: Nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud **poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení, nebo návrh na zastavení exekuce.***

□ Opět souvisí s povahou odpovědnosti za škodu (prevence na straně poškozeného)

□ Ovšem i zrušení a nevyužití procesních prostředků může vést k odškodnění – jde-li o případy **zvláštního zřetele hodné**

□ **Ne všechny** myslitelné prostředky (viz výše)

Nikoli prostředky z moci úřední = **tzv. dozorčí prostředky**

12/ Odpovědnost za NÚP

□ Pojem NÚP

- Negativně: **nejde o rozhodnutí**
- Pozitivně: definovány pouze **průtahy a nepřiměřená délka řízení** (viz dále)

□ Ve zbytku: tzv. **neurčitý právní pojem**

□ Dle zákona č. 82/1998 Sb.:

„Stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.“

„Územní celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.“

□ = **Možnost „pružné“ aplikace,**

(určitá „sběrná kategorie“ různorodých pochybení při výkonu veřejné moci odlišných od rozhodování – judikatura ovšem stabilně odmítá odpovědnost za protiprávní normotvorbu, včetně předpisů VS)

12/ Odpovědnost za NÚP

□ Definovaný NÚP

- *Stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. **Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.***
- (Obdobně také pro ÚSC)
- Konkrétně **3 definované NÚP**, viz dále...

12/ Odpovědnost za NÚP

- **Definovaný NÚP** = průtahy a nepřiměřená délka řízení
 - 1) porušení povinnosti **učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě**
 - = porušení konkrétní lhůty (**= průtahy v řízení**)
 - 2) porušení povinnosti **učinit úkon v přiměřené lhůtě**
 - = porušení nestanovené lhůty (**= průtahy v řízení**)
 - 3) porušení povinnosti **vydat rozhodnutí (ve věci) v přiměřené lhůtě**
 - = porušení práva na přiměřenou délku řízení jako celku (**nepřiměřená délka řízení**)
 - „Zvýhodněno“ - vyvratitelná domněnka vzniku újmy + stanovený výpočet zadostiučinění za n. délku řízení (Nejvyšší soud, Cpjn 206/2010, viz dále)

12/ Odpovědnost za NÚP

□ Nemajetková újma (v kontextu)

- *Při určování výše přiměřeného zadostiučinění je nutno obecně vycházet z několika faktorů (několika proměnných), které jsou vypočteny v § 31a odst. 3 zákona a ve vztahu k nimž obecně platí to, co bylo uvedeno v bodech IV stanoviska. Jedná se sice o výčet demonstrativní, avšak zpravidla půjde o hlediska, jejichž zohlednění postačí pro náležité posouzení výše přiměřeného zadostiučinění. Evropský soud ve svých rozhodnutích k podobným okolnostem též přihlíží zejména k faktoru významu řízení pro stěžovatele, chování stěžovatele či složitosti věci.*

Nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí a § 22 odst. 1 věty třetí zákona je třeba tvrdit a není-li úspěšně popřena anebo nepostačuje-li konstatování porušení práva, přizná se za ni zadostiučinění v penězích.

Evropský soud vychází ze silné, ale vyvratitelné domněnky, že nepřiměřená délka řízení znamená pro stěžovatele morální újmu a žádné důkazy v tomto ohledu v zásadě nevyžaduje (viz Apicella, odst. 93 [Apicella proti Itálii ze dne 10. 11. 2004], ...), neboť újma vzniká samotným porušením práva. Evropský soud jen zcela výjimečně nepřiznává zadostiučinění v penězích. V tomto ohledu je tedy na místě přistupovat k případnému zadostiučinění ve formě konstatace porušení práva jen za zcela výjimečných okolností (např. tehdy, byl-li význam předmětu řízení pro poškozeného nepatrný). Nejvyšší soud, Cpjn 206/2010

12/ Odpovědnost za NÚP

☐ Nemajetková újma (v kontextu)

- ☐ Zákon č. 82/98 Sb. původně neobsahoval (judikatura podřazovala pod ochranu osobnosti)
- ☐ Odpovědnost zavedena **až s novelizací z. č. 160/2006 Sb.**
- ☐ *(Zejména reflexe k ČR kritické judikatury ESLP k neodškodňování n. délky řízení)*
- ☐ Nezávisle na vzniku škody
- ☐ Upraven **způsob odčinění** nemajetkové újmy
 - 1) **konstatování porušení práva**
 - 2) *pokud nedostatečné, **nefinanční satisfakce** (typicky omluva)*
 - 3) *pokud nedostatečné, **finanční satisfakce***
- ☐ Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se **přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem**, za nichž k nemajetkové újmě došlo

12/ Odpovědnost za NÚP

□ Nemajetková újma (v kontextu)

- V případě průtahů či nepřiměřené délky řízení se dále přihlédne rovněž **ke konkrétním okolnostem případu, zejména k:**

a) celkové délce řízení,

b) složitosti řízení,

c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení,

d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a

e) významu předmětu řízení pro poškozeného

- U porušení práva na přiměřenou délku řízení dále **výpočet dle Cpjn 206/2010**
(Základní částka za rok nepřiměřené délky = 20 tis. korun)

12/ Odpovědnost za NÚP

□ **Definovaný NÚP** = průtahy a nepřiměřená délka řízení

□ Ovšem dle judikatury NS právo na přiměřenou délku řízení **jen u některých řízení (!)**

□ Z judikatury ESLP dovodila právní doktrína následující **otázky, jejichž zodpovězení je rozhodující pro aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy v jeho civilní části** (srov. Kmec a kol. Komentář k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv. C.H. Beck, Praha, 2012, s. 585.): **1) Jde zde o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku? 2) Má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu? 3) Je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, civilní (t j. soukromoprávní) povahy?**

*V případě správního řízení je tudíž nezbytné nejprve zodpovědět uvedené otázky. Při jejich kladném posouzení je nutné dojít k závěru o aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Jelikož z tohoto ustanovení vychází rovněž Stanovisko, je nutné v takovém případě veškeré závěry ve Stanovisku vyjádřené aplikovat i na správní řízení, jež čl. 6 odst. 1 Úmluvy podléhají. **Současně, hovoří-li Stanovisko o správních řízeních, má tím na mysli pouze ta správní řízení, na něž čl. 6 odst. 1 Úmluvy dopadá. Nejvyšší soud, 30 Cdo 344/2014***

13/ Regresní úhrady

Zákon č. 82/1998 Sb.

- Odpovědné subjekty = stát + ÚSC (odpovědnost za „své“ vykonavatele či jiné subjekty)
- Upravuje ale také **regresní úhrady**

Obecná východiska

- „**Přímá**“ **odpovědnost** státu/ÚSC (důvod = zvýhodnění poškozených)
- Současně však „**původci**“, **kteří pochybili** (subjekty, orgány, úředníci apod.)

- „*Regres*“ = **pohyb zpět** (x „*progres*“)
- V kontextu odpovědnosti za škodu = **právo na náhradu po „původci“**

13/ Regresní úhrady

□ Druhy (dle z. č. 82/1998 Sb.)

□ „Jednostupňový“

- 1) *Stát vůči ÚSC (přenesená působnost)*
- 2) *Stát vůči „úředním osobám“*
- 3) *ÚSC vůči státu (samostatná působnost)*
- 4) *Obec vůči kraji (samostatná působnost)*
- 5) *Stát vůči „úředníkům“*
- 6) *ÚSC vůči „úředníkům“*

□ „Dvoustupňový“

- 1) *(po regresu vůči státu) Stát vůči „úředníkům“*
- 2) *(po regresu vůči ÚSC) ÚSC vůči „úředníkům“*
- 3) *(po regresu vůči „úředním osobám“) „Úřední osoby“ vůči „úředníkům“*

13/ Regresní úhrady

□ **Základní srovnání** odpovědnosti státu/ÚSC a regresních úhrad:

	Odpovědnost státu a ÚSC	Regresní úhrady
Princip odpovědnosti	Objektivní (absolutní)	Subjektivní
Princip uplatňování	Iniciativa poškozeného	Iniciativa poškozeného (resp. „oportunita“)
Rozsah	Bez omezení	Limitace u „úředníků“
Moderace	Ne	Ano
Převažující funkce	Kompenzační	Prevenční (sankční?)

Právní záruky ve veřejné správě. Odpovědnost veřejné správy.

Literatura

Právní záruky ve veřejné správě:

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 323-382. ISBN 978-80-7239-281-0.

Odpovědnost veřejné správy:

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 3., doplněné a rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 205-220. ISBN 978-80-280-0244-2.

Děkuji za pozornost