



Odpovědnost veřejné správy za škodu a nemateriální újmu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

(Odpovědnost státu, odpovědnost územních samosprávných celků. Regresní úhrady)

MP719Z Správní právo II

Tomáš Svoboda



Osnova prezentace

- *Obecná východiska*
- *Právní úprava*
- *Zákon č. 82/98 Sb.*
 - *Výkon veřejné moci*
 - *Odpovědné subjekty*
 - *Předpoklady odpovědnosti*
 - *Uplatnění nároku*
 - *Regresní úhrady*
- *Zvláštní úpravy odpovědnosti státu*

Obecná východiska

- **Záruky zákonnosti ve VS**
 - Určitý systém *právních* záruk
 - Součástí tohoto systému pravidelně také *(právní) odpovědnost*
- **Odpovědnost** = nepříznivý následek porušení právní povinnosti
- Při výkonu VS rozlišovány dvě obecné roviny:
 - *Správněprávní odpovědnost (viz příslušná přednáška)*
 - **Odpovědnost za škodu** (včetně nemajetkové újmy)
- Odpovědnost subjektu VS za škodu způsobenou při výkonu VS - **možné přístupy**:
 - *Obecný (soukromoprávní) režim odpovědnosti*
 - *Specifický (= modifikovaný, „veřejnoprávní“) režim odpovědnosti*

Obecná východiska

- **Různé přístupy** v různých právních řádech, v ČR platí, že:
 - Jde-li o tzv. *nevrchnostenskou správu*, subjekt VS odpovídá v režimu **soukromoprávní odpovědnosti za škodu**
 - Jde-li o tzv. *vrchnostenskou správu*, subjekt VS odpovídá ve specifickém režimu **odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci**
- **V čem je význam specifické úpravy?**
 - *Modifikace různých aspektů, zejm.:*
 - Zvláštní předpoklady odpovědnosti („formy protiprávnosti“)
 - Někdy také odpovědnost za škodu vzniklou *v souladu s právem*, tedy v danou chvíli „korektním“ postupem orgánů veřejné moci (podrobněji viz dále)
 - *Předvídá ji **Listina základních práv a svobod** (čl. 36 odst. 3)*

Právní úprava

- **Čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod**
 - *(1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*
 - *(2) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*
 - ***(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.***

Právní úprava

- **Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem...**
 - Případně také **některé další zákony** (viz dále)
- Ale také **občanský zákoník (z. č. 89/2012 Sb.)**
 - odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci svou povahou = **modifikovaná** soukromoprávní odpovědnost za škodu
 - nejsou-li určité aspekty upraveny zvlášť, použije se občanský zákoník (= **subsidiarita OZ** - výslovně v § 26 z. č. 82/1998 Sb.)
 - z OZ zejména **rozsah a způsob náhrady škody**
- v případě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci se také uplatní **obecné předpoklady odpovědnosti za škodu** s některými modifikacemi

Odpovědnost podle z. č. 82/1998 Sb.

- **Zákon č. 82/1998 Sb. obecně**
 - „*Provádí*“ *Listinu*
 - Odškodnění se lze domáhat *jen jeho prostřednictvím* (přímá aplikace čl. 36 odst. 3 LZPS judikaturou stabilně vylučována)
 - Stanoví nejen podmínky a podrobnosti, ale také *některá omezení*
 - Obecně určitá **proporcionalita mezi**
 - *Odškodňováním za pochybení veřejné moci* (ochrana práva na náhradu škody či veřejný zájem na „kultivaci“ výkonu veřejné moci)
 - *Zachováním výkonu veřejné moci* (x nepřiměřené odstrašení hrozbou odškodňování a s tím související zdrženlivý výkon veřejné moci – v této souvislosti tzv. *chilling effect*)
- (Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci proto může být - hypoteticky - přísnější než obecná odpovědnost za škodu)*

Odpovědnost podle 82/98 - výkon veřejné moci

- **Dopadá na výkon veřejné moci**
 - Vrchnostenské vystupování orgánů veřejné moci
 - Nerovné postavení
 - Zpravidla spojováno s rozhodováním o právech a povinnostech
 - Avšak v poslední době **také poněkud širší chápání**
 - Obecné připuštění odpovědnosti VOP (**30 Cdo 4118/2015**)
 - Odpovědnost v kauze „Peroutka“ v režimu z. č. 82/98 Sb. (**30 Cdo 5848/2016**)
- **Nedopadá na**
 - Soukromoprávní vystupování subjektů veřejné moci (správy)
 - *Tzv. exces* z výkonu veřejné moci (pravomoci), který taktéž není výkonem veřejné moci (zde může odpovídat úřední osoba přímo)

Odpovědnost podle 82/98 - *odpovědné subjekty*

- **Kdo odpovídá**
 - Pouze některé veřejné subjekty: **stát + ÚSC** (nikoli orgány veřejné moci)
 - Obecně: nositel veřejné moci nese odpovědnost za
 - „*Své*“ *vykonavatele*
 - *Či za jiné subjekty*, kterým výkon veřejné moci svěřil
- Ovšem co s **dalšími subjekty (nositeli) veřejné moci?**
 - (*profesní komory s povinným členstvím a vysoké školy*)
 - Dle judikatury tato odpovědnost v zákoně č. 82/98 Sb. neupravena (**IV. ÚS 3638/15**) = zřejmě pouze soukromoprávní odpovědnost (= nesystémové či nerovné?)

Odpovědnost podle 82/98 - *odpovědné subjekty*

- **Stát** odpovídá tehdy, pokud škodu způsobily
 - 1) **Státní orgány**,
 - 2) Právnícké a fyzické **osoby při výkonu státní správy**, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, konkrétně zejména:
 - **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
= *v rámci výkonu přenesené působnosti*

Odpovědnost podle 82/98 - *odpovědné subjekty*

- **ÚSC** odpovídá tehdy, pokud
 - škodu **způsobil (jeho orgány)** při výkonu veřejné správy v *samostatné působnosti*
 - V případě ÚSC tedy **odpovědnost v závislosti na povaze působnosti**
 - Ovšem problém „*střídání působnosti*“ (zejm. nepřiměřená délka řízení složená z řízení v samostatné a přenesené působnosti = odpovědnost různých subjektů)

Odpovědnost podle 82/98 - *předpoklady odpovědnosti*

- **Obecné předpoklady** vzniku odpovědnosti za škodu
 - *Protiprávní jednání (obecněji protiprávnost)*
 - *Škoda (obecněji újma, včetně nemajetkové)*
 - *Příčinná souvislost (mezi výše uvedenými)*
 - *Zavinění škůdce*
 - + Naplnění kumulativně

- Vycházejí ze soukromoprávní odpovědnosti za škodu, avšak v případě odpovědnosti podle z. č. 82/98 Sb. **modifikovány**, viz dále...

Odpovědnost podle 82/98 - *protiprávnost*

- Namísto protiprávnosti zvláštní kategorie, resp. **formy odpovědnosti**
 - *Nezákonné rozhodnutí*
 - *Nesprávný úřední postup*
- **Nezákonné rozhodnutí**
 - Škoda vznikla z rozhodnutí
 - *Libovolné* rozhodnutí veřejné moci (správní, soudní či jiné)
 - Právo na odškodnění náleží účastníkům příslušného řízení
 - **Další podmínky**
 - *Pravomocné* rozhodnutí bylo *pro nezákonnost zrušeno nebo změněno* příslušným orgánem (jinak presumpce správnosti)
 - Široce pojatá *povinnost „obraný“* poškozeného proti rozhodnutí
 - Avšak určité *výjimky* (viz také dále)

Odpovědnost podle 82/98 - *protiprávnost*

- **Nesprávný úřední postup**
 - Z části **vymezen** (viz dále)
 - Z většiny ale ***neurčitý právní pojem***
 - Dle judikatury *jakékoli porušení pravidel, podle nichž měl orgán veřejné moci postupovat* (včetně zásad výkonu veř. moci či interních pravidel)
 - Určitá „*sběrná kategorie*“
 - Nikoli tehdy, pokud se nesprávný postup bezprostředně projevil v ve vydaném rozhodnutí, pak škoda způsobena rozhodnutím (!)
= Subsidiární povaha k rozhodnutí
 - Právo na náhradu škody **ten, jemuž byla NÚP způsobena škoda**
 - Existenci NPÚ posuzuje soud v odškodňovacím řízení = *civilní soud* (napomoci může *určení nezákonnosti zásahu* podle § 82 a 87 SŘS)

Odpovědnost podle 82/98 - *protiprávnost*

- **Nesprávný úřední postup** (dle judikatury NS)
 - **Může jím být např.**
 - *Nesprávné poučení orgánem veřejné moci*
 - *Nesprávný postup městského strážníka v rámci výkonu povolání*
 - *Nesprávný výkon rozhodnutí*
 - *Nesprávný zápis v katastru nemovitostí*
 - *Nezjištění pozměněného čísla motoru či karoserie st. orgánem či státem autorizovaným subjektem, je-li to zjistitelné běžnými prostředky*
 - **Není jím např.**
 - *Majetkoprávní jednání státu*
 - *Normotvorná činnost (zákonná i podzákonná)*
 - **Podrobněji viz např.** VOJTEK, P. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody. II.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.

Odpovědnost podle 82/98 - *protiprávnost*

- **Nesprávný úřední postup** - výslovně vymezený v z. č. 82/98 Sb.
 - 1) *Porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě*
= porušení konkrétní zákonné 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 náhrady za nepřiměřenou délku řízení (viz **Cpjn 206/2010**)
 - Dle judikatury však toto právo **jen u některých správních řízení (!)** (**30 Cdo 344/2014**)

Odpovědnost podle 82/98 - *protiprávnost*

- **V některých případech protiprávnost není vyžadována**
 - **„Nedůvodná“ vazba**
 - Zákonné rozhodnutí o vazbě, avšak později trestní stíhání zastaveno, nebo byl obžaloby zproštěn nebo jestliže byla věc postoupena jinému orgánu
 - **„Nedůvodný“ výkon trestu**
 - Vykonán trest, avšak v pozdějším řízení byl obžaloby zproštěn nebo bylo-li proti němu trestní stíhání zastaveno ze stejných důvodů, pro které soud v hlavním líčení rozhodne zprošťujícím rozsudkem
 - Avšak základem odpovědnosti nejsou prez. milost či amnestie
 - **„Nedůvodné“ trestní stíhání**
 - Obdobně, avšak dovozeno až judikaturou - uplatňováno v režimu odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí (které fakticky nezákonným být nemuselo, srov. **1 Cz 6/90**)

Odpovědnost podle 82/98 - škoda (újma)

- **Škoda** = újma ve sféře poškozeného **objektivně vyjádřitelná v penězích** (= materiální, resp. majetková újma), konkrétněji:
 - *Skutečná škoda*
 - *Ušlý zisk*
- Také odpovědnost za **nemajetkovou újmu**
 - Zákon č. 82/98 Sb. **původně neobsahoval** a judikatura nároky podřazovala pod ochranu osobnosti
 - Zavedena až s **novelizací z. č. 160/2006 Sb.** (zejména reflexe k ČR kritické judikatury ESLP k neodškodňování nepřiměřené délky řízení)
 - Nezávisle na vzniku škody
 - Také upraven způsob odčinění nemajetkové újmy
 - V praxi **nejčastěji průtahy a nepřiměřená délka řízení**

Odpovědnost podle 82/98 - škoda (újma)

- **Nahrazení škody**
 - 1) *Uvedení v předešlý stav*
 - 2) *Pokud nelze - finanční náhrada*
 - Lze hradit i (účelné) náklady řízení a zastoupení
 - Náhrada ušlého zisku se obecně poskytuje v prokázané výši

- **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

Odpovědnost podle 82/98 - škoda (újma)

- **Způsob odčinění nemajetkové újmy**
- 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 náhrady stanoviska Cpjn 206/2010**
 - Základní částka za rok nepřiměřené délky = *20 tis. korun*

Odpovědnost podle 82/98 - *zavinění a př. souvislost*

- **Zavinění**
 - Odpovědnost podle 82/98 je objektivní odpovědností bez liberačního důvodu, tj. ***odpovědností absolutní***
 - = Poškozený neprokazuje zavinění na straně státu/ÚSC (v tom příznivější než obecná soukromoprávní odpovědnost za škodu)

- **Příčinná souvislost**
 - Poškozený ovšem **prokazuje existenci příčinné souvislosti** mezi (újmou) a protiprávním jednáním (= původ škody v postupu státu)
 - Obecně ***conditio sice qua non*** + teorie **adekvátní příčinnosti**
 - Stát/ÚSC se může zprostit odpovědnosti (zcela či z části) z důvodu **nedostatečné příčinnosti**
 - Typicky z důvodu **spoluodpovědnosti** poškozeného či z důvodu **odpovědnosti jiného škůdce než státu/ÚSC**

Odpovědnost podle 82/98 - *uplatnění nároku*

- **S kým má poškozený jednat o odškodění?**
- V případě odpovědnosti **státu** ministerstva a ústřední správní úřady
 - *Příslušný úřad dle jeho působnosti* (včetně pochybení při přezkumu správními soudy)
 - *Ministerstvo spravedlnosti* došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení (a v některých dalších případech)
 - *Ministerstvo financí* (nelze-li jinak úřad určit)
 - Dále také *ČNB a NKÚ* (v některých případech)
 - V případě odpovědnosti **státu** dále nutno nárok *tzv. předběžně uplatnit*
- V případě odpovědnosti **ÚSC** přímo s ÚSC
 - Nárok lze uplatnit přímo u soudu

Odpovědnost podle 82/98 - *uplatnění nároku*

- **Předběžně uplatnění či projednání nároku**
 - Obligaturní (vůči státu) **žádost o mimosoudní odškodnění**, na jejímž základě může dojít k dobrovolné náhradě škody
 - Praxe příslušných úřadů různorodá...
 - VOP k problematice „*Desatero dobré praxe pro odškodňování*“
 - **Po 6 měsících** od tohoto uplatnění **lze žalovat u soudu** (= okresní soud dle sídla jednajícího úřadu či ÚSC)
- **Zpoplatnění žaloby**
 - Původně nezpлатněno
 - Nově (2017) **soudní poplatek 2 tis. korun** jako odraz snahy zabránit spekulativním žalobám...
 - Dále poplatky za opravné prostředky (viz zákon č. 549/1991 Sb.)

Odpovědnost podle 82/98 - *uplatnění nároku*

- **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“)
 - v případě škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření – *2 roky od právní moci rozhodnutí*
- **Promlčení odčinění nemajetkové újmy**
 - *Subj. jen 6 (!)* měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o nemajetkové újmě (dle **I.ÚS 3391/15** na „hranici ústavnosti“)
 - *Obj. 10 let* ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen
 - U průtahů a nepřiměřené délky řízení promlčení *nikoli dříve než za 6 měsíců od skončení řízení*

Odpovědnost podle 82/98 - *regresní úhrady*

- **Účel regresních úhrad**
 - Aby následky nesl ten, jehož jednáním škoda vznikla, resp. *aby osoby zúčastněné na výkonu veřejné moci byly vedeny k odpovědnosti tak, aby nedocházelo k pochybení při výkonu veřejné moci*
- **Podoby**
 - Regres státu *vůči nestátnímu subjektu* (typicky ÚSC – přenesená půs.)
 - Regres státu/ÚSC *vůči fyzickým osobám*
- **Odlišné principy, resp. omezení**
 - *Oportunita* (často předmětem novelizačních úvah)
 - Nutnost *zavinění* (= subjektivní odpovědnost)
 - *Limitace pracovní právními předpisy* + možnost soudní moderace
 - *Promlčení 1 rok* od vyplacení odškodnění či původního regresu
 - = *Ve výsledku zřetelně mírnější než odpovědnost státu/ÚSC*

Zvláštní úpravy odpovědnosti

- **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 taktéž odškodní osobu, která poskytla pomoc policii či škodu vzniklou v souvislosti s pomocí poskytnutou policii*
 - = Odpovědnost za výkon veřejné moci **v souladu s právem (!)**
 - Obdobně také v některých dalších předpisech, např.:
- **Zákon o obecní policii** (§ 24)
- **Zákon o ozbrojených silách ČR** (§ 43)
- **Zákon o BIS** (§ 17)
- **Krizový zákon** (§ 36)