

Odpovědnost veřejné správy za škodu a nemateriální újmu. Regresní úhrady

Správní právo II – 21. 11. 2022

Tomáš Svoboda

Osnova přednášky

- **1) Obecná východiska odpovědnosti**
 - *(za škodu při výkonu veřejné moci)*
 - **2) Odpovědnost za rozhodnutí**
 - **3) Odpovědnost za nesprávný úřední postup**
 - **4) Regresní úhrady**
- **Poznámka:** *Citace soudní judikatury v prezentaci slouží pouze pro ilustraci aplikace právní úpravy a není potřeba je znát. Judikatura však může odrážet některé významné závěry v prezentaci jinak obsažené.*

1) Obecná východiska odpovědnosti

- Základní charakteristika **odpovědnosti za škodu**
 - **Soukromoprávní institut** (obecná úprava v občanském zákoníku)
 - Obecné východisko = **Každý si nese škodu sám**
 - Avšak pokud škoda vznikla porušením povinnosti někoho jiného, **odpovídá ten**
 - Odpovědnostní vztah: poškozený – škůdce
- **Předpoklady** vzniku odpovědnosti za škodu (obecné):
 - 1/ *Jednání škůdce*
 - 2/ *Vznik škody*
 - 3/ *Příčinná souvislost*
 - 4/ *Protiprávnost*
 - 5/ *Zavinění*

1) Obecná východiska odpovědnosti

- **Různé náhledy** na povahu odpovědnosti za škodu při výkonu VM
 - 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/odčiňování a příčinná souvislost*)

1) Obecná východiska 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)
 - *Pozn.: škůdcem nebude přímo orgán veřejné moci (jako její vykonavatel), v důsledku jehož postupu ke škodě došlo (jelikož není právním subjektem)*

1) Obecná východiska odpovědnosti

– 2/ Škoda má původ ve výkonu veřejné moci

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

1) Obecná východiska odpovědnosti

– 2/ Škoda má původ ve výkonu veřejné moci

- „**Výkon veřejné moci**“ ve správním právu tradičně
 - **vrchnostenské (nerovné) postavení** a vystupování orgánů veřejné moci (VS)
 - zpravidla spojováno s **rozhodováním o subjektivních právech a povinnostech**
- **Judikaturou** ovšem chápán **relativně široce**, což umožňuje podřazení širšího okruhu případů (např. veřejný ochránce práv)
 - V zahraničí někdy rozlišováno v rovině odpovědnosti za výkon veřejné správy („*liability for public administration*“)
- Výjimečně nemusí být vyžadováno **ani protiprávní jednání** (delikt)

1) Obecná východiska odpovědnosti

– 2/ Škoda má původ ve výkonu veřejné moci

- *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.*
(NS, 30 Cdo 4118/2015)

1) Obecná východiska 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 = **rizikovitost činnosti** (obdobně také v rámci soukromého práva)
- Stále však **příčinná souvislost** mezi jednáním škůdce a vznikem škody
- (= možnost spolu/odpovědnosti poškozeného)

1) Obecná východiska 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**

1) Obecná východiska odpovědnosti

– V domácím právu lze rozlišovat

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

– **„Zvláštní úpravy“** odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci v některých jiných zákonech:

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (§ 95 a 96)

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii (§ 24 až 24b)

Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské a justiční strážci České republiky (§ 23)

Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky (§ 50 až 52)

Zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením (§ 19)

Zákon č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní informační službě (§ 17)

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) (§ 35 až 37)

– Výjimečně také určité „dobrovolné odškodňování“ (nedávno různé „pandemické podpory“)

1) Obecná východiska odpovědnosti

- 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)*
 - „**Provádí**“ čl. **36 odst. 3 Listiny** základních práv a svobod
 - Stanoví **podmínky a podrobnosti** (čl. 36 odst. 4 Listiny)
 - Domáhat náhrady škody se lze jen **jeho prostřednictvím**
 - Dvě formy odpovědnosti =
 - 1/ *Za škodu způsobenou (nezákonným) rozhodnutím*
 - 2/ *Za škodu způsobenou NÚP*
 - (Obdobně pro stát i ÚSC – jen s dílčími odchylkami)

1) Obecná východiska odpovědnosti

- Na co se **nevztahuje**?
 - **Soukromoprávní vystupování** subjektů veřejné moci (VS)
(Včetně tzv. nevrchnostenské správy)
 - Není možná konkurence nároků = buď, anebo...
 - Dále na (byť spíše zcela výjimečně):
 - tzv. **exces** při výkonu veřejné moci
 - „**předstíraný**“ výkon veřejné moci

1) Obecná východiska odpovědnosti

– 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 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“ tohoto zákona...

1) Obecná východiska odpovědnosti

– 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. (ÚS, IV. ÚS 3638/15)***

1) Obecná východiska odpovědnosti

- **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**

1) Obecná východiska odpovědnosti

- **ÚSC odpovídá**, pokud (§ 19 OdpŠk)
 - **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**
(Ovšem potenciální problém „střídání“ odpovědného subjektu v závislosti na povaze působnosti)

1) Obecná východiska odpovědnosti

– 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 + 31a OdpŠk)

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

– Dále také **procesní aspekty** (viz dále)

1) Obecná východiska odpovědnosti

- **Procesní aspekty** v rámci z. č. 82/1998 Sb., zejména:
 - *1/ Pravidla pro určení orgánu, který vystupuje jménem státu* (§ 6 OdpŠk)
 - (= kdo má za stát jednat s poškozeným)
 - *2/ Předběžné (uplatnění) projednání nároku* (§ 14 – 15 OdpŠk)
 - (= nejprve dobrovolné odškodnění, až následně „odškodňovací“ soudní řízení)
 - *3/ Zvláštní promlčecí lhůty* (§ 32 – 35 OdpŠk)
 - (= **specifika odpovědnosti** za výkon veřejné moci; obecně jako v soukromém právu, avšak současně velmi krátká subj. lhůta v případě nemajetkové újmy – pouze 6 měsíců)

2) Odpovědnost za rozhodnutí

- **Vztah odpovědnosti za rozhodnutí a nesprávný ú. postup**
 - **Rozhodnutí = (obecně) individuální (s)právní akt**
 - Nesprávný úřední postup = dle judikatury *jakákoli činnost související s výkonem pravomoci, která není rozhodnutím* (podrobněji v přednášce č. 3)
 - 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

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 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 eventuální 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.).***

(NS, 25 Cdo 40/2005)

2) Odpovědnost za rozhodnutí

- **Rozhodnutí** ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. (§ 5 a) OdpŠk)
 - Široké pojetí:
„...rozhodnutí, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním“
 - V judikatuře spíše materiální (široké) pojetí „rozhodnutí“ (jako obecně individ. právní akt)
 - Do rozsahu spadají prakticky **veškerá rozhodnutí** (civilních a správních soudů, správních orgánů a orgánů činných v trestním řízení - ale nikoli tzv. zájmová samospráva, viz dříve)
 - Dále upraveny některé „omezující“ **podmínky odpovědnosti** (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

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 1/ Účastenství v řízení (§ 7 OdpŠk)

- Právo na odškodnění náleží **pouze účastníkům řízení**, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí (včetně tzv. opomenutých účastníků)
- Nedefinováno = posuzuje se **podle příslušných procesních úprav**
- Předpoklad, že pouze účastníkům řízení **může být způsobena škoda** v důsledku rozhodnutí
- Ovšem **v praxi problematické**, jelikož rozhodnutí se mohou dotýkat subjektivních práv i nezúčastněných osob - viz vymezení aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví
(Aktuálně viz **NSS 6 Afs 129/2019**: rozhodnutí Finančního analytického úřadu o odložení splnění příkazu klienta podle § 20 odst. 3 písm. b) zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, je rozhodnutím, avšak klient není účastníkem)

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 1/ Účastenství v řízení (§ 7 OdpŠk)

- *Ve sporu o náhradu škody, která měla být podle žaloby způsobena nezákonným rozhodnutím o prohlášení konkursu, odvolací soud ve shodě se soudem prvního stupně dovodil, že aktivní legitimaci, tj. hmotněprávní oprávnění k uplatnění nároku má pouze účastník řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, nikoliv tedy žalobce jako vlastník akcií obchodní společnosti, která je účastníkem konkursního řízení. Tento závěr je v souladu s hmotným právem (viz výslovná dikce § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.) a odpovídá i ustálené judikatuře dovolacího soudu, podle níž povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci nevyplývá automaticky přímo z čl. 4 a 36 Listiny základních práv a svobod, nýbrž je dána pouze při splnění podmínek odpovědnosti stanovených zákonem č. 82/1998 Sb. (usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004, publikované pod C 3722 v Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, a obdobně též rozsudek téhož soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1956/2004, publikovaný pod č. 81 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 2006).*
(NS, 25 Cdo 5148/2007)

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 2/ Právní moc rozhodnutí (§ 8/1 OdpŠk)

- Nárok na náhradu škody lze zásadně pouze proti rozhodnutí, které je v okamžiku zrušení **pravomocné**
- Právní moc (ve formálním smyslu) = **nenapadnutelnost řádnými opravnými prostředky**
- Důvod = před právní mocí rozhodnutí zásadně **nemá právní účinky** (a není vykonatelné)

- **Výjimka** = předběžná vykonatelnost
- (Zákon č. 82/1998 Sb. v těchto případech připouští odpovědnost - § 8/2 OdpŠk)

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 2/ Právní moc rozhodnutí (§ 8/1 OdpŠk)

- *Ustanovení § 8 odst. 1 OdpŠk stanoví: „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.“ Odstavec druhý a třetí § 8 OdpŠk upravuje výjimky z pravidla uvedeného v odstavci prvním.*
- *Pojem „nezákonné rozhodnutí“, od něž je vznik škody odvozován, není v zákoně č. 82/1998 Sb. blíže definován. Aby bylo možno rozhodnutí státního orgánu považovat za nezákonné, je třeba v zásadě splnit dvě podmínky: rozhodnutí musí být pravomocné (případně vykonatelné bez ohledu na právní moc), a rozhodnutí musí být zrušeno nebo změněno příslušným orgánem pro nezákonnost.*
- ***Podmínka pravomocného rozhodnutí vychází z premisy, že do okamžiku nabytí právní moci má účastník řízení možnost bránit se odpovídajícími procesními prostředky a v rámci instančního přezkumu dosáhnout změny či zrušení rozhodnutí, které je pro něj nepříznivé. S právní mocí je rovněž spjata vykonatelnost rozhodnutí, neboť výkonem rozhodnutí může dojít ke vzniku škody. (NS, 30 Cdo 443/2013)***

2) Odpovědnost za rozhodnutí

- **3/ Zrušení či změna rozhodnutí (§ 8/1 OdpŠk)**
 - 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 následně **vázán** rozhodnutím o zrušení či změně
 - Ve výjimečných případech lze pominout (judikatura)
 - Zákon č. 82/1998 Sb. nezohledňuje **prohlášení nicotnosti** rozhodnutí
 - (Splnitelnost podmínky nicméně byla dovozena judikaturou)

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 3/ Zrušení či změna rozhodnutí (§ 8/1 OdpŠk)

- *Trváním na formálním zrušení (změně) nezákonného rozhodnutí se v tomto případě přehlíží cíl právní úpravy odpovědnosti státu obsažené v zákoně č. 82/1998 Sb., tedy aby majetková újma, způsobená nesprávným či nezákonným zásahem státu proti občanovi, byla odčiněna. **Pokud nižší instance vycházely striktně ze znění ustanovení § 8 odst. 1 tohoto zákona, aniž náležitě zohlednily skutečnost, že v řízení o stížnosti pro porušení zákona podané ministrem spravedlnosti byla Nejvyšším soudem prohlášena nezákonnost pro věc významného rozhodnutí (usnesení státní zástupkyně Okresního státního zastupitelství v Ostravě ze dne 23. 7. 2002, sp. zn. 4 Zn 7544/2002, potažmo napadeného usnesení Policie ČR o vrácení věci ze dne 30. 5. 2002, č. j. MROV 299/S1-TČ-2002), postupovaly v rozporu se smyslem a účelem citovaného ustanovení, jakož i v rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 3 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. (NS, 28 Cdo 4158/2009)***

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 3/ Zrušení či změna rozhodnutí (§ 8/1 OdpŠk)

- *Při posuzování nezákonnosti rozhodnutí Ústavního soudu ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk lze proto vyjít pouze z odůvodnění rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, jako jediného orgánu oprávněného přezkoumávat rozhodnutí Ústavního soudu.*
- *Evropský soud pro lidská práva v odst. 26 a 27 rozhodnutí uvedl: „Soud rovněž sdílí stanovisko stěžovatelky, podle něhož rozdělení jejích námitek na dvě části kvůli podání opravných prostředků u vyšších instancí nepřineslo adekvátní řešení, které by bylo v souladu s požadavkem právní jistoty. ... Soud se v důsledku toho domnívá, že zvláště přísný výklad předmětného procesního pravidla tak, jak jej provedl Ústavní soud, připravil stěžovatelku o právo na přístup k soudu. Ohledně této stížnosti tedy došlo k porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy.“*
- *Z uvedeného odůvodnění vyplývá, že rozhodnutí Ústavního soudu trpělo procesními vadami takové povahy, že ESLP považoval za nutné vyslovit porušení základního práva stěžovatelky na přístup k soudu. Za těchto okolností má dovolací soud za to, že rozhodnutí Ústavního soudu naplňuje podmínku nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk.*

(NS, 30 Cdo 443/2013)

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 3/ Zrušení či změna rozhodnutí (§ 8/1 OdpŠk)

- *Z této procesní úpravy postupu soudu ve správním soudnictví vyplývá, že dříve pouze právní teorií dovozovaná nicotnost či nulita správního rozhodnutí (rozhodnutí neexistentní či paakt) je nyní zákonem pojmenovanou kategorií s výslovně stanoveným způsobem řešení. I když takové rozhodnutí vlastně nemá žádné právní účinky (nemůže ani nabýt právní moci a vykonatelnosti), je namísto, aby okolnosti svědčící pro nicotnost byly soudem zjišťovány a hodnoceny a nicotnost soudním rozhodnutím vyslovena (dříve se z důvodu právní jistoty taková rozhodnutí zrušovala, ač fakticky nejde o rozhodnutí - srov. např. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, str. 151). **Za použití výkladového argumentu a minori ad maius je proto třeba dovodit, že odpovědnost státu za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím je ve své podstatě odpovědností za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) a § 7 a § 8 zákona č. 82/1998 Sb. (NS, 25 Cdo 3375/2008)***

2) Odpovědnost za rozhodnutí

- **4/ Nezákonnost** (§ 8/1 OdpŠk)
 - Důvodem pro zrušení či změnu **pouze nezákonnost**
 - Z jiného důvodu nepředstavuje vadný výkon veřejné moci (Např. v rámci obnovy řízení – skutkové okolnosti)
 - **Obsah nezákonnosti** nedefinován
 - **Rozpor s právními předpisy** (různé roviny)
 - Z povahy věci také **rozpor s ústavním pořádkem**

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 4/ Nezákonnost (§ 8/1 OdpŠk)

- *V příslušném výše citovaném ustanovení, upravujícím náhradu škody (§ 8 odst. 1 a 3 zákona č. 82/1998 Sb.) je jako jedna z podmínek pro možnost domáhat se náhrady škody, stanovena nezákonnost příslušného rozhodnutí. Na žádném místě však není pojem nezákonnosti výslovně vymezen. **Je však možné dovodit, že contra legem je takové rozhodnutí, které je v rozporu s právními předpisy upravujícími jak hmotněprávní stránku předmětu sporu, tak i procesní postup soudu. (NS, 28 Cdo 3940/2009)***

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 5/ Využití proc. prostředků k ochraně práva (§ 8/3 OdpŠk)

- Povinnost poškozeného „neignorovat“ nezákonnost

„Využit v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje“ – jinak nelze přiznat nárok na náhradu

- Opět souvisí s povahou odpovědnosti za škodu (prevence)

- Ale **ne všechny myslitelné prostředky**

*Dle zákona č. 82/1998 Sb. se „**takovým prostředkem 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.**“*

- Nadto není třeba využívat prostředky, které jsou „neúčinné“ (viz judikatura)

2) Odpovědnost za rozhodnutí

– 5/ Využití proc. prostředků k ochraně práva (§ 8/3 OdpŠk)

- *Podmínka stanovená v § 8 odst. 3 OdpŠk vychází z obecné právní zásady prevence (srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 618/08, či důvodové zprávy k OdpŠk a zák. č. 160/2006 Sb.), neboť vylučuje odpovědnost státu za okolnosti, kdy poškozený využitím dostupných právních prostředků mohl odvrátit jemu hrozící škodu, ale neučinil tak. **Situaci, že nezákonné rozhodnutí vyvolávalo škodlivé následky, tak z části zapříčinil sám poškozený, který mohl a měl využít opravných prostředků, jimiž byl vybaven k obraně proti nezákonným rozhodnutím.** Podání opravných prostředků proti rozhodnutím, které (poškozený) účastník vnímá jako škodlivé, lze jednak předpokládat, neb se v zásadě každý snaží limitovat vlastní újmy, jednak je i procesní aktivitou zásadně chtěnou, jelikož přispívá k dosahování vysoké úrovně rozhodování. S ohledem na uvedenou zásadu prevence vzniku škod je nutné trvat na tom, aby nezákonné rozhodnutí bylo odstraněno v co možná nejkratší době. (NS, 30 Cdo 4389/2013)*

2) Odpovědnost za rozhodnutí

- **5/ Využití proc. prostředků k ochraně práva (§ 8/3 OdpŠk)**
 - Pozor, podmínka využití prostředků **není totéž co podmínka zrušení či změny** (= samotné zrušení nepostačuje)
 - Ovšem i zrušení a nevyužití může vést k odškodnění – **jde-li o případy zvláštního zřetele hodné** (výjimka podle zákona č. 82/1998 Sb.)

2) Odpovědnost za rozhodnutí

- Odpovědnost za **omezení osobní svobody**
 - **Zvláštními případy (druhy) odpovědnosti** za rozhodnutí jsou náhrady za omezení osobní svobody:
 - *Rozhodnutí o trestu nebo ochranném opatření*
 - *Rozhodnutí o vazbě*
 - *Rozhodnutí o trestním stíhání* (dovozeno judikaturou – není omezením svobody, ale sdílí obdobný režim)
 - Zde zvláštní podmínky (§ 9 - 12 Odpšk)

2) Odpovědnost za rozhodnutí

- Problém „**nesouladnosti forem**“
 - Formy činnosti VS podle správního řádu:
 - *Správní rozhodnutí*
 - *Jiné úkony podle části IV. SŘ*
 - *Opatření obecné povahy*
 - *Veřejnoprávní smlouvy*
 - Formy odpovědnosti podle z. č. 82/1998 Sb.:
 - *Nezákonné rozhodnutí*
 - *Nesprávný úřední postup*
 - Otázka podřazení...

2) Odpovědnost za rozhodnutí

- Odpovědnost za **tzv. jiné úkony**
 - Svou povahou zásadně neregulativní = nejsou „rozhodnutím“ (potud **NÚP**)
- Odpovědnost za **opatření obecné povahy**
 - Dle judikatury (viz dále) jako **rozhodnutí** (ale určitá aplikační úskalí)
- Odpovědnost za **veřejnoprávní smlouvy**
 - Nejasné, **různé možnosti** (subordinační zřejmě jako rozhodnutí)
- Odpovědnost za **normativní (správní) akty** = specifický problém
 - Judikatura podřazuje pod **nesprávný úřední postup**, avšak **setrvale odmítá**

3) 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.“

3) Odpovědnost za NÚP

– Obecná **charakteristika:**

- (Stále se uplatňují **předpoklady a specifika odpovědnosti** za škodu při výkonu veřejné moci)

– **Základní znaky:**

- 1/ Nikoli výhradně „úřední“ povaha*
- 2/ Formalizovaný i neformalizovaný*
- 3/ Vadnost postupu*
- 4/ Obsahová neurčitost*
- 5/ Otázka odškodňovacího řízení*

3) Odpovědnost za NÚP

- **1/ Nikoli výhradně „úřední“ povaha**
 - Stále návaznost na výkon veřejné moci (typicky „úřední“)
 - Ovšem i „neúřední“ výkon (např. tzv. veřejné sbory)

- Přesněji spíše „*nesprávný postup (při výkonu veřejné moci)*“
(Či po vzoru judikatury „*nesprávný postup při výkonu pravomoci*“)

3) Odpovědnost za NÚP

– 2/ *Formalizovaný i neformalizovaný*

– NPÚ není „postupem“ ve smyslu správního řádu

– **Jakákoli činnost** ale **i nečinnost**

– V úvahu proto připadá

- *Formalizovaný NÚP* (avšak nikoli rozhodnutí)

- *Neformalizovaný NÚP*

3) Odpovědnost za NÚP

– 2/ *Formalizovaný i neformalizovaný*

- *Zákon č. 58/1969 Sb. bližší definici nesprávného úředního postupu nepodává, z obsahu tohoto pojmu i z výkladu zákona však vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoli činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu.*
- *Může se jednat o přímé porušení povinnosti vyplývající státnímu orgánu z právního předpisu stejně jako o nevyužití zákonem daných prostředků či postupů (nečinnost) tam, kde pro jejich užití byly dány podmínky. (NS, 25 Cdo 322/2004)*
- *Pozn.: Závěr lze analogicky uplatnit pro pozdější zákon č. 82/1998 Sb.*

3) Odpovědnost za NÚP

– 3/ Vadnost

- Nikoli „nesprávnost“ ve smyslu SŘ (lépe „vadnost“)
- **Rozpor s pravidly** pro „správný postup“
 - *Zákonná pravidla*
 - *Interní pravidla*
 - *Právní principy*
- Kvantitativně
 - Jednotlivá pochybení **samostatně**
 - Ale i **souhrn** „podlimitních“ pochybení
- Veřejnoprávní hlediska

3) Odpovědnost za NÚP

– 3/ Vadnost

- *S odvolacím soudem lze v obecné rovině souhlasit, že každé z jednotlivých dílčích pochybení či nedůsledností v postupu katastrálního úřadu v řízení o povolení vkladu vlastnického práva samo o sobě nepředstavuje nesprávný úřední postup, to ovšem neznamená, že tyto jednotlivé dílčí nedostatky, posuzovány ve svém souhrnu komplexně a ve všech vzájemných souvislostech, nenaplňují znaky nesprávného úředního postupu. Zjištěných dílčích nedostatků v řízení byla celá řada, spočívaly zejména v nerespektování ust. § 4 odst. 4 písm. d) zákona č. 265/1992 Sb., vyžadujícího předložení nabývacího titulu prodávajícího, v neúměrně dlouhém otálení s doručením kupní smlouvy s vyznačenou doložkou v porovnání s neobvykle rychlým rozhodnutím o povolení vkladu, v nesrovnalostech ohledně plných mocí udělených zmocněnkyni, nedoručení nabývacích titulů tvořících přílohu k návrhu na povolení vkladu a v souvislosti s celým „nestandardním“ průběhem řízení, jak jej označil odvolací soud, je zřejmé, že tyto jednotlivé drobné nedostatky ve svém souhrnu představují nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb., neboť katastrální úřad nepostupoval důsledně tak, jak měl. Odvolací soud posuzoval každý ze zjištěných nedostatků v řízení o povolení vkladu vlastnického práva odděleně, a to z hlediska, zda katastrální úřad přímo porušil své povinnosti stanovené v právních předpisech. Takto zúžený náhled na obsah pojmu nesprávného úředního postupu, jakožto předpokladu odpovědnosti státu, však neodpovídá § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a ani smyslu a účelu uvedeného zákona. (NS, 25 Cdo 1455/2007)*

3) Odpovědnost za NÚP

– 4/ *Obsahová neurčitost*

- Z povahy tzv. **neurčitého právního pojmu**

- = **Mnohost podob NÚP**

- = Ale také značná vágnost...

- **Judikatura: Nedefinování NÚP v z. č. 82/1998 Sb. nezakládá protiústavnost**

*Je úlohou každého obecného soudu, aby vhodnými interpretačními metodami objasnil obsah použitého pojmu „nesprávný úřední postup“. Je notorií, že existuje množina výkladových pravidel, takže například obsah příslušného pojmu musí být nejprve zjišťován prostředky gramatickými (z hlediska možného významu jednotlivých použitých pojmů), logickými (z hlediska vzájemné návaznosti použitých pojmů) či systematickými (z hlediska řazení pojmů ve struktuře celého právního předpisu) atd.; teprve adekvátní užití těchto pravidel pak může vést k závěru, že nesprávným úředním postupem je každý postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jejího výkonu. **Je-li možné tímto způsobem interpretovat pojem „nesprávný úřední postup“, pak Ústavní soud neshledává rozpor napadeného ustanovení s čl. 2 odst. 2 Listiny ani s čl. 4 odst. 3 Listiny.** (ÚS, Pl. ÚS 36/08, č. 253/2010 Sb.)*

3) Odpovědnost za NÚP

– 5/ *Otázka odškodňovacího řízení*

- V případě odpovědnosti za rozhodnutí = vázanost
- V případě NÚP posuzuje **až soud v rámci odškodňovacího řízení**
- Výjimka = deklarování **nezákonnosti zásahu** (viz později)
(Ale ani v tomto případě není výslovná vázanost)

3) Odpovědnost za NÚP

- **Podmínky** = odlišná situace

- V případě odpovědnosti za rozhodnutí poměrně restriktivní (viz dříve)

- V případě **NÚP naopak...**

- Zákon č. 82/1998 Sb.: „*Právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda.*“

- (Ovšem stále **příčinná souvislost**)

3) Odpovědnost za NÚP

– Příklady NÚP – VS (stavební úřady)

– NÚP je nesprávné vyjádření o souladu záměru s územním plánem obce:

*30. V posuzovaném případě podnikatelský záměr žalobkyně odpovídá charakteristikám § 4 odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle § 6 odst. 1 věta první tohoto zákona je oznamovatel, který hodlá provést takový záměr, povinen předložit oznámení příslušnému úřadu. Náležitosti oznámení záměru podle § 6 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví příloha č. 3 k tomuto zákonu. Podle bodu H uvedené přílohy č. 3 je vyjádření příslušného stavebního úřadu k záměru z hlediska územně plánovací dokumentace přílohou k oznámení záměru předkládanému příslušnému orgánu za účelem posouzení vlivů záměru na životní prostředí. **Z uvedeného vyplývá pravomoc a zároveň povinnost stavebního úřadu vydat vyjádření k žádosti žadatele, jak se též stalo i v nyní posuzované věci, když příslušný stavební úřad k žádosti žalobkyně vydal vyjádření ze dne 9. 10. 2006, v němž uvedl, že její záměr je v souladu s územním plánem obce M.***

Pokračování...

3) Odpovědnost za NÚP

– Příklady NÚP – VS (stavební úřady)

– NÚP je nesprávné vyjádření o souladu záměru s územním plánem obce:

31. V případě, že ze zákona nevyplývá něco jiného, postupuje správní orgán ve smyslu § 3 správního řádu tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (zásada materiální pravdy), a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu (tedy rozsahu nezbytného pro dodržení zásady zákonnosti, zásady zákazu zneužití správního uvážení, zásady ochrany dobré víry, zásady ochrany veřejného zájmu a zásady legitimního očekávání). Správní orgány proto při poskytování určité informace musí učinit vše pro to, aby žadateli poskytly kvalifikovanou a správnou informaci, přičemž musí dbát na to, aby pro takový postup měly dostatečné (relevantní) podklady. Náležité zhodnocení takto zjištěných skutkových okolností a podání správné informace takovým způsobem, aby nikoho nevedl v omyl, se kterou žadatel může patřičně naložit a podle ní postupovat, je též odrazem principu dobré správy. (NS, 30 Cdo 1650/2016)

3) Odpovědnost za NÚP

– Příklady NÚP – VS (obecní úřady)

– NÚP je provedení vidimace bez náležité obezřetnosti:

*U vidimace je (na rozdíl od sepisu notářského zápisu) v zákoně výslovně stanoveno, že úřad není odpovědný za obsah, správnost a pravost údajů uvedených v listině (srov. ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 41/1993 Sb., ale i obdobná ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 21/2006 Sb., nebo § 73 odst. 3 notářského řádu). Zároveň však z ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 41/1993 Sb. vyplývá, že má úřad zkoumat věrohodnost předložené listiny. Účelem zákona č. 41/1993 Sb. totiž není, aby byla bez dalšího ověřena jakákoliv listina, která je úřadu k vidimaci předložena. Úřední osoba provádějící vidimaci by při posuzování věrohodnosti předložené listiny, z níž je vidimovaná listina pořízena, měla postupovat s obezřetností a s využitím profesní zkušenosti, všímat si okolností, které vzbuzují pochybnosti o pravosti a původu předložené listiny, posoudit, jsou-li v předložené listině, z níž je vidimovaná listina pořízena, změny, doplňky, vsuvky nebo škrty, které by mohly zeslabit její věrohodnost (srov. ustanovení § 3 odst. 3 písm. d/ zákona č. 41/1993 Sb. nebo § 9 písm. f/ zákona č. 21/2006 Sb.). Jestliže úřední osoba při vidimaci takovýmto způsobem nepostupuje, dopustí se nesprávného úředního postupu ve smyslu ustanovení § 13 odst. 1 OdpŠk. O nesprávný úřední postup se však nemůže jednat, pokud úřední osoba uvedeným způsobem postupuje a provede vidimaci listiny, která není zjevně nevěrohodná.
(NS, 30 Cdo 1966/2013)*

3) Odpovědnost za NÚP

– Příklady NÚP – VS (Ministerstvo financí)

– NÚP může být **porušení povinností pro provádění administrativního dozoru:**

*Z této úpravy je zřejmé, že z hlediska dosahu zákona podezřelá transakce (neobvyklý obchod) mohla být postupem ministerstva financí dočasně pozastavena či dokonce zmařena, a to zásahem orgánu činného v trestním řízení, vyvolaného na základě podnětu (trestní oznámení) ministerstva. Je pravdou, že ministerstvo financí není tímto zákonem vybaveno pravomocí zasahovat do bankovních transakcí a že jeho možnosti se omezují pouze na odklad provedení transakce a na podání trestního oznámení. Nicméně v tomto rámci svěřených pravomocí je namístě, aby ministerstvo svá oprávnění vůči bankovnímu sektoru využívalo a předepsaným způsobem konalo, jsou-li k tomu splněny zákonné předpoklady. Není proto pochyb o tom, že ministerstvo financí, disponovalo-li informacemi svědčícími o tom, že šlo o neobvyklý obchod ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1, 5 zákona č. 61/1996 Sb., případně o jakýkoliv trestný čin (viz § 10 odst. 2 zákona), **mělo učinit potřebné kroky, které - byť samy o sobě nebyly způsobilé provedení transakce zamezit, mohly vést v konečném důsledku k tomu, že by po zásahu orgánů činných v trestním řízení k převodu prostředků nedošlo. Pokud tak ministerstvo v rozporu se zákonem stanovenými požadavky na jeho činnost neučinilo, šlo by o nesprávný úřední postup [...]. Z tohoto pohledu není rozhodující, která složka ministerstva měla potřebné informace k dispozici a zda spolu zainteresované složky komunikovaly, neboť odpovědnost podle uvedeného ustanovení je objektivní odpovědností státu jako celku, spojenou s výsledkem jednání. (NS, 25 Cdo 322/2004)***

3) Odpovědnost za NÚP

– Příklady NÚP – Notáři

– NÚP je nepoučení o nebezpečí neúčinnosti právního jednání:

Lze proto shrnout, že je nesprávným úředním postupem, pokud notář připraví smlouvu, u které existuje nebezpečí neúčinnosti právního úkonu/jednání či dokonce jeho neplatnosti, a zároveň nepoučí účastníky smlouvy o krocích, které je nezbytné učinit, aby byly vady odstraněny (jak bylo obdobně uvedeno v citovaném judikátu Nejvyššího soudu: vést je k úkonům, které nejsou v rozporu s právními předpisy, působení notáře při vyhotovení notářského zápisu neomezuje jen na dodržení formálních náležitostí a na zachycení obsahu projevu vůle, nýbrž i na objektivní právní pomoc účastníkům tak, aby jimi zamýšlené úkony odpovídaly obecně závazným právním předpisům a aby nebyly zpochybnitelné po stránce formální ani hmotněprávní.). Absencí takového poučení by došlo k významnému oslabení daného právního úkonu. Lze jen doporučit, aby upozornění na potřebu veškerých dalších právních jednání, která jsou k platnosti/účinnosti právního úkonu nezbytná, byla součástí zápisu podepsaného osobou, jež byla poučena. (NS, 30 Cdo 2734/2016)

3) Odpovědnost za NÚP

– Příklady NÚP – Exekuce

– NÚP je omyl v osobě povinného při soupisu movitých věcí:

*Předpisy upravující průběh výkonu rozhodnutí prodejem movitých věcí počítají tedy s tím, že **do soupisu budou zahrnuty věci povinného nacházející se v jeho sídle, místě podnikání nebo na jiném místě**. Jde-li o věci v pronajatém skladišti, je vykonavatel oprávněn zjednat si do těchto prostor povinného přístup, a sepsat lze i věci umístěné u někoho jiného, jsou-li vykonavateli odevzdány. V každém případě však platí, že jde o věci povinného.*

*Soudy obou stupňů v projednávané věci dospěly ke shodnému (dovolatelkou nezpochybněnému) skutkovému zjištění, že soudní vykonavatel si dostatečně neověřil existenci podmínek pro provedení soupisu movitých věcí povinné, za použití násilí vnikl do nebytových prostor pronajatých žalobkyni (nikoli povinné) a zde nacházející se věci žalobkyně pojal do soupisu a odvezl. **V posuzovaném případě se tedy jednalo o soudním vykonavatelem sepsané a odvezené věci žalobkyně z prostor jí pronajatých, zatímco povinné nespověděl žádný právní důvod k užívání těchto nebytových prostor, neužívala je a nebyla ani vlastníkem zabavených movitých věcí. Soudy obou stupňů tedy dospěly ke správnému právnímu názoru, že se vykonavatel soudu v projednávané věci dopustil nesprávného úředního postupu, jenž je objektivně v rozporu s právním předpisem.***

(NS, 25 Cdo 2813/2006)

3) Odpovědnost za NÚP

– Příklady NÚP – Orgány činné v trestním řízení

– NÚP může být informování sdělovacích prostř. za nerespektování presumpce nevinny:

19. V rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1635/2016, kterým bylo zrušeno předchozí rozhodnutí odvolacího soudu v této věci, bylo odvolacímu soudu uloženo, aby se mimo jiné věnoval při hodnocení nároku žalobkyně věnoval kritériím zmiňovaným v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 3. 7. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4280/2011. Citované rozhodnutí uzavírá, že lze přičíst k tíži státu a jako úkornější vůči později trestního stíhání zproštěné osobě lze hodnotit excesivní způsob jednání orgánů činných v trestním řízení, přičemž za takové jednání lze považovat i případné veřejné vyjadřování orgánů činných v trestním řízení, která pro média hodnotí domnělou trestnou činnost obviněného (obžalovaného). Zároveň je zdůrazněna skutečnost, že ačkoli je určitá míra medializace přirozeným důsledkem zásady veřejnosti trestního stíhání, v případě neodpovídajícího vyjadřování sdělovacích prostředků k probíhající trestní věci může být až porušen princip presumpce nevinny a takovém případě dochází k přetržení příčinné souvislosti. Újma tímto způsobem zapříčiněná však nemůže být přičítána státu. Jinými slovy stát nemůže nést odpovědnost za (nepřípustné) závěry, jež sdělovací prostředky vyvodí z veřejně dostupných zdrojů a prohlášení, jež odpovídají požadavkům zákona. (NS, 30 Cdo 2235/2017

3) Odpovědnost za NÚP

– Příklady NÚP – Soudy

– NÚP je vydání věci ze soudní úschovy, aniž by o tom bylo rozhodnuto:

Stejně, jako odvolací soud, i soud dovolací konstatuje na straně žalované nesprávný úřední postup, který spočíval v tom, že i přes nepravomocné usnesení o přijetí finančního obnosu do soudní úschovy vydal Obvodní soud pro Prahu 1 usnesení o propadnutí předmětu úschovy státu. Vzhledem k tomu, že usnesení soudu o přijetí peněz do úschovy nenabýlo právní moc, nemohla běžet ani stanovená tříletá lhůta k jejich vydání oprávněným (resp. lhůta tří plus tři let srov. ustanovení § 185g o. s. ř.). Tím spíše tento postup není po právu, když žalobcům nebyl ustanoven opatrovník. Obvodní soud pro Prahu 1 sice opatrovníka svým usnesením - z řad zaměstnanců soudu - ustanovil, avšak ve prospěch zůstavitelky; dědicové tak nebyli nikým zastoupeni. Dovolací soud bere v úvahu námitky žalobkyně a), pokud jde o nižšími soudy zdůrazněnou povinnost (sic!) nahlížení do dědického spisu, a s tím související získání informace o úschově. V tomto ohledu však považuje Nejvyšší soud za nutné dodat, že podle ustanovení § 38 o. s. ř. (ve znění účinném do 31. 12. 1993) provádí úkony v řízení o dědictví notář jako soudní komisař, pověřený soudem. Bylo tedy povinností notáře zjišťovat stav řízení, resp. všech okolností, které měly souvislost s pozůstalostí a informovat o nich dědice. Soud je toho názoru, že nahlížení do spisů není povinností účastníků řízení, tím méně v případě dědického řízení, které je svým charakterem řízením zvláštním (nesporným). (NS, 28 Cdo 3204/2010)

3) Odpovědnost za NÚP

– Avšak i „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...

3) 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 nepřiměřenou délku řízení (Nejvyšší soud, Cpjn 206/2010, viz dále)

3) 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). (NS, Cpjn 206/2010)

3) 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

3) 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)

3) 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. (NS, 30 Cdo 344/2014)***

3) Odpovědnost za NÚP

– NÚP x nezákonný zásah

- **NÚP** = vadnost bez ohledu na dotčení práv (škodu)
- **NZ** = nejen vadnost, ale současně i přímý a individualizovaný zásah vůči žalobci
- (= NÚP je poněkud **širší** než NZ)

– Význam deklarování NZ

- NZ (skončený a nehrozící) lze deklarovat (od 2012)
- **Zlepšení pozice** poškozeného (ač není nezbytné...)
- Ale i jistá forma satisfakce

4) Regresní úhrady

– Obecná východiska

- „**Přímá**“ **odpovědnost státu/ÚSC** (důvod = zvýhodnění poškozených)
- Současně však „**původci**“, kteří **pochybili** (subjekty, úředníci, orgány – ty však bez subj.)
-
- „*Regres*“ = **pohyb zpět** (x „*progres*“)
- V kontextu odpovědnosti za škodu = **právo na náhradu po „původci“**

– **Druhy** podle z. č. 82/1998 Sb. (§ 16-18, 23-25 OdpŠk)

- „*Jednostupňový*“ (odpovědný subjekt – původce 1)
- „*Dvoustupňový*“ (odpovědný subjekt – původce 1 – původce 2)

4) Regresní úhrady

– **Základní srovnání** „přímé odpovědnosti“ a regresních úhrad:

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

- Děkuji za pozornost
- Dotazy?