



# BM605Zk Vybrané otázky správního práva a veřejné správy III

5. přednáška 11.3.2022

## Odpovědnost za škodu a nemateriální újmu způsobenou při výkonu veřejné správy

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



# Osnova přednášky:

- Obecná východiska odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné správy.
- Základ právní úpravy.
- **Zákon č. 82/98 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím a nesprávným úředním postupem...“ :**
  - výkon veřejné moci
  - odpovědné subjekty
  - předpoklady odpovědnosti
  - uplatnění nároku
  - regresní úhrady.
- Zvláštní úprava odpovědnosti.

## Exkurz: Pojem právní odpovědnost

- **Definice:** *Sekundární povinnost snášet nepříznivé následky svého protiprávního chování.*
- Nepříznivé následky = **sankce**  
= nová povinnost.  
Druhy sankcí: - *trestající*,  
- **obnovující** – *nápravné* (včetně náhrady škody, či poskytnutí zadostiučinění).

**V souvislosti s výkonem veřejné správy - *oba typy sankcí.***

---

Pozn.: odlišnými kategoriemi jsou odpovědnost morální (etická), či politická.

## Obecná východiska:

- **Odpovědnost (právní) ve veřejné správě = součást *systemu právních (záruk zákonnosti)*:**
  - *kontrola VS* (včetně instanční a soudní),
  - *zrušení, změna a sistace vadných aktů a dalších úkonů,*
  - *uplatňování odpovědnosti* ve veřejné správě.

**Jednotlivé složky systému na sebe navazují** – zákonem stanoveným způsobem a při splnění určitých podmínek.

(Např. v důsledku instanční kontroly, a poté soudního přezkumu konstatována nezákonnost správního rozhodnutí. Na ně může navázat event. uplatnění nároku na náhradu škody tímto rozhodnutím způsobené).

## Obecná východiska:

- **Při výkonu veřejné správy („VS“)**  
rozlišovány **dvě obecné oblasti odpovědnosti:**
  - ***správněprávní odpovědnost*** (za porušení povinností sankcionovaných správním právem. Např. odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty)  
– uplatňují ji příslušné správní orgány („SO“) vůči odpovědným osobám.
  - ***odpovědnost za škodu (újmu)*** způsobenou správním orgánem při výkonu veřejné správy.

Není-li vypořádáno mimosoudně (v rámci VS), rozhoduje o nároku na náhradu škody civilní soud.



## Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu VS:

- **Různě nastavené přístupy** v různých právních rádech.
- **v ČR obecně platí, že:**
  - jde-li o *nevrchnostenskou* správu (resp. mimo výkon vrchnostenské správy), tedy soukromoprávní jednání, subjekt VS odpovídá v režimu **soukromoprávní odpovědnosti za škodu** (např. v souvislosti s majetkovými úkony),
  - jde-li o *vrchnostenskou správu* (tedy **výkon veřejné moci**, resp. pravomoci správního orgánu), subjekt VS odpovídá ve **specifickém režimu odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci dle z.č. 82/1998 Sb.** (např. újma způsobená neodůvodněnými průtahy v řízení, či nepřiměřeným zásahem ze strany SO).

## Ústavní a evropský základ odpovědnosti za škodu :

- **Čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod :**

*„Každý má právo na náhradu **škody** způsobené mu nezákonným **rozhodnutím** soudu, jiného státního orgánu či **orgánu veřejné správy** nebo **nesprávným úředním postupem**.“*

(V oblasti VS jde tedy o odpovědnost všech vykonavatelů veřejné správy - nejen *státní* správy, ale také *územní samosprávy*.)

- Naplňuje standardy Rady Evropy:
  - **Evropská Úmluva – čl. 41** (právo na spravedlivé zadostiučinění - subsidiární),
  - judikatura ESLP (přiznává satisfakci v případě porušení Úmluvy).

## Právní úprava:

- **Zákon č.82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem...**
- + případně některé **další zákony** (viz dále).
- ale také **občanský zákoník** („OZ“):
  - nejsou-li určité aspekty upraveny zvlášť, použije se občanský zákoník
  - = **subsidiarita OZ** (výslovně - § 26 z. č. 82/98 Sb.).
  - V OZ upraven zejména *rozsah a způsob náhrady škody*.



# Odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., v platném znění:

upravuje odpovědnost:

- za **škodu** (= „majetková újma“, „újma na jmění“ - § 2894 OZ),
- za **nemateriální újmu** ( OZ: „nemajetková újma“)

jež byla způsobena **při výkonu veřejné moci**, a to :

- **rozhodnutím**, nebo
- **nesprávným úředním postupem.**

---

**POZN.:** Zákon se vztahuje **i na další oblasti výkonu veřejné moci** (postup orgánů činných v trestním řízení, činnost soudů, a d.)

Zde dále řešena „pouze“ oblast **odpovědnosti spojené s výkonem veřejné správy.**

## Důvody k uplatnění odpovědnosti:

### Vznik **škody**

= *majetková újma* vyčíslitelná v penězích, včetně ušlého zisku.

(§ 2952 OZ – „Hradí se skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk – v prokázané výši) = *kompenzace*).

### Vznik **nemajetkové újmy**

= újma na právu *nemateriální povahy*.

Za ni náleží zadostiučinění (= *satisfakce*). Může být poskytnuta také v penězích (§ 31a odst. 2 z.82/98).

Jinak může být formou omluvy, konstatování porušení práva, či jiného odčinění.

## Občanskoprávní znaky odpovědnosti dle z.č. 82/98 Sb.:

- *vztah mezi poškozeným a škůdcem* (rovnost),
- *příčinná souvislost* (mezi protiprávním jednáním a způsobenou škodou /újmou/).
- *princip odškodnění, resp. satisfakce* ,
- o nároku *rozhodují obecné soudy* (nikoliv soudy správní),
- v úvahu připadá *mimosoudní řešení*  
( = odrazem je „předběžné projednání nároku“).

## Veřejnoprávní specifika odpovědnosti dle z.č.82/98 Sb.:

- ✓ škoda (újma) vznikla *při výkonu veřejné moci (správy)*  
= *ze vztahu veřejnoprávního* (VP – SP),
- ✓ poškozený a škůdce *nejsou ve vztahu rovnosti*,
- ✓ *není u nich stejná vázanost Ústavou a zákony*  
neboť *„škůdce“ vázán zásadou legality.*

---

+ specifický znak: *Nejsou dány liberační důvody*  
= odpovědnosti se nelze zprostit.



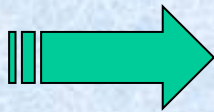
## Odpovědnost veřejné správy

Ve své činnosti správní orgány ovládány *zásadou legality*

(srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl.2 odst. 2 Listiny, § 2 odst. 1 správního řádu).

= subjekty **vykonávající veřejnou správu** povinny **znát zásady a pravidla** vlastní činnosti, respektovat je, a správně je interpretovat a aplikovat.

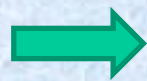
(s tím spojena také *presumpce správnosti správních aktů* – dokud nebudou příslušným postupem zrušeny nebo změněny).



zvýšená odpovědnost správních orgánů za způsobenou újmu:

## Příčinná souvislost:

- Odpovědnost podle 82/98 je objektivní odpovědností bez liberačního důvodu, tj. *odpovědností absolutní*. (viz § 2 – „*Odpovědnosti...se nelze zprostit.*“).



Poškozený **neprokazuje zavinění státu/ÚSC**, avšak

**prokazuje existenci příčinné souvislosti mezi :**

**škodou/újmou a protiprávním jednáním.**

Tudíž - stát/ÚSC nebude shledán odpovědným (zcela či z části)  
z důvodu nedostatečné příčinnosti

(typicky z důvodu spoluodpovědnosti poškozeného či z důvodu odpovědnosti jiného škůdce než státu/ÚSC.)

## Kdo je odpovědný za škodu nebo nemateriální újmu:

- **I. Stát** při výkonu veřejné moci.
- **II. Územní samosprávné celky** při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem nebo na základě zákona **v samostatné působnosti**.

Tedy - konstrukce odpovědnosti: **nositel veřejné moci nese odpovědnost**

- *za vlastní („své“) vykonavatele,*
- *či za jiné subjekty, kterým výkon veřejné moci svěřil.*

### **Odpovědnostní vztah:**

**mezi „škůdcem“ a poškozeným**  
(orgán či vykonavatel veř. moci) (jednotlivec, vůči němuž moc vykonávána)

## I. Odpovědnost státu:

za škodu (újmu), kterou způsobily:

- **státní orgány** (mezi něž náleží správní úřady) ,
- **právnícké a fyzické osoby při výkonu státní správy**, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona (např. stráž přírody).

Za výkon státní správy (úřední postup) se považuje také činnost:

- **notáře** ( při sepisování veřejných listin o právních úkonech, zápisy do veřejného rejstříku a úkonech notáře jako soudního komisaře),
- **exekutora** (za úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a činnosti vykonávané z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu).

- **orgány územních samosprávných celků**, pokud ke škodě došlo **při výkonu státní správy**, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona - tedy **v rámci přenesené působnosti**.



# I. Odpovědnost státu za: A) *nezákonné rozhodnutí.*

## Podmínky uplatnění nároku:

- jde o rozhodnutí **pravomocné**,
- **pro nezákonnost zrušeno nebo změněno** příslušným orgánem (SO, soudem),
- přičemž poškozený **využil všechny procesní prostředky, jež k ochraně práva zákon poskytuje, tedy :**
  - **řádné** (tj. odvolání, rozklad, odpor)
  - **mimořádné** ( s výjimkou návrhu na obnovu řízení)
  - **a další,**

s jejichž uplatněním je spojeno zahájení řízení (správní, soudní).

Ovšem – *nejde-li o případ hodný zvl. zřetele.*

**Nárok uplatňuje účastník řízení, nebo ten, s nímž mělo být jednáno jako s účastníkem, ale nebylo tomu tak.**

# Odpovědnost státu za:

## **B) *nesprávný úřední postup***

Zákonem tento **pojem není definován** (= neurčitý pojem).

- Náleží sem také tzv. *nečinnost* (= porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v *zákonem stanovené* lhůtě, nebo ve lhůtě *přiměřené*, není-li zákonná lhůta stanovena).
- Jde o „zbytkovou, resp. sběrnou kategorii“ (tj. náleží sem, co nespadá pod pojem nezákonné rozhodnutí, či nepromítlo se bezprostředně ve vydaném rozhodnutí).
- Postup – *formalizovaný* ( ve smyslu správního řádu), ale i *neformalizovaný*. Příklady z judikatury (např. ztráta spisu, nesprávná skartace spisu, poškození zajištěného důkazu, nesprávný postup strážníka, neoprávněné zpřístupnění osobních údajů, nesprávné vyjádření o souladu záměru s územním plánem obce).
- **Nenáleží** sem (dle judikatury) normotvorná činnost, a také majetkoprávní jednání státu.

**Nárok uplatňuje** ten, jemuž byla způsobena újma nesprávným úředním postupem.

# Postup při uplatnění nároku vůči státu:

- Pro situaci **A)** i **B)** –  
nutno „předběžné“ projednání s příslušným úřadem  
= (věcně) příslušné ministerstvo, resp. ústřední úřad.  
Nelze-li určit – Ministerstvo financí.
- Předběžné projednání *nutné pro uplatnění nároku u soudu.*  
(= mimosoudní vypořádání).
- Příslušný úřad buď přizná zcela nebo zčásti – lhůta 6 měsíců.
- Nepřizná-li = nárok není uspokojen zčásti nebo zcela  
nutno návrh k soudu.  
(příslušnými jsou **soudy obecné, v civilním procesu**).

## II. Odpovědnost ÚSC :

– odpovídá, pokud škodu způsobily jeho orgány při výkonu veřejné správy **v samostatné působnosti** (tedy pouze vrchnostenské povahy):

- **A) za *nezákonné rozhodnutí*:**

– vydané ve správním řízení,

(**podmínky uplatnění nároku obdobné** jako u odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí).

– vydané postupem mimo správní řízení.

(nárok lze uplatnit tehdy, pokud bylo vykonatelné rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost příslušným orgánem).

- **B) za *nesprávný úřední postup***

(včetně nečinnosti).

**Nárok u A) i B) se uplatňuje přímo vůči ÚSC.**





# Promlčecí doby

- **Promlčení náhrady škody:**

- **subj. 3 roky** ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá; nebo ode dne oznámení zrušovacího rozhodnutí,
- **obj. 10 let** ode dne, kdy bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda (nikoli u „škody na zdraví“).


- **Promlčení odčinění nemajetkové újmy:**

- **subj.6** měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o nemajetkové újmě,
- **obj.10 let** ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen,
- u průtahů a nepřiměřené délky řízení nikoli dříve než za 6 měsíců od skončení řízení.

# Regresní úhrady

Jde o **vztah subjektu odpovědného za škodu/újmu**, tj. státu /ÚSC  
**a jeho součástmi/vykonavateli, resp. osobami**, které vydaly  
nezákonné rozhodnutí, či realizovaly nesprávný úřední postup,  
a to pro případ, že:

**byla** poškozenému **nahrazena** škoda/újma, nebo již byla **uhrazena**  
regresní náhrada.

 Odpovědnost se vrací zpět k těm, kdo způsobili vznik škody nebo  
újmy - až po jednotlivé fyzické osoby (= „*ti, kdo se podíleli na vydání  
rozhodnutí, či NÚP*“).

## **Ovšem:**

- nutno *prokázat zavinění*,
- princip *oportunitity* (škůdce „*může požadovat*“),
- výše úhrady limitována ( dle ZP),
- *promlčecí doba*: 1 rok od zaplacení škody, újmy nebo regresu tím, kdo požaduje regres.

## Zvláštní úprava odpovědnosti

Jde mnohdy o odpovědnost **za protiprávní stav způsobený v rámci zákonného výkonu veřejné správy**. Upraveno **zvláštními zákony**, např.:

- **zákon o Policii ČR** (§ 95 - § 96):
  - stát je povinen nahradit *škodu způsobenou policií v souvislosti s plněním úkolů* (to neplatí, pokud se jedná o škodu osobě, která zákrok vyvolala),
  - *stát odškodní osobu, která poskytla pomoc policii či škodu vzniklou v souvislosti s pomocí poskytnutou policii,*
- **zákon o obecní policii** /odpovídá obec/ (§ 24),
- **zákon o BIS** (§ 17),
- **zákon o ozbrojených silách ČR** (§ 43).

**Aktuálně** srov. § 9 **z.č.94/2021 Sb.**, o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (ve znění Nálezu ÚS č.4/2022 Sb., a z.č.39/2022 Sb.).

Děkuji za pozornost.