

# **Procesní aspekty dle z. č. 82/1998 Sb. + některé aktuální otázky (21. 4. 2023)**

**NVV30Zk Odpovědnost za škodu pro veřejnou správu**

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

# Ukončení předmětu

## □ 1/ Opakovací odpovědníky

- Podmínka **pro přihlášení** ke zkušebnímu termínu
  - = **Správné zodpovězení 4/7** odpovědníků
- Obsah opakovacího odpovědníku
  - **10 uzavřených otázek** s jednou možností
  - Vyžadována je **většina** správných odpovědí (**6/10**)
- Pokud správně zodpovězeno **6/7** tak získání **2 bodů navíc** pro hodnocení zkoušky
  - V případě zodpovězení 5/6 odpovědníků pouze 1 bod navíc
- Ale pozor, otevřeny jen po omezenou dobu
  - **Avšak vždy nejméně měsíc** od výuky tématu, ke kterému se váží
  
- Podrobněji **viz osnova předmětu (samostatný materiál – podmínky ukončení)**

# Ukončení předmětu

## 2/ Písemná zkouška

- Odpovědník v IS ve vypsanych termínech
  - K dispozici je **cvičný zkušební odpovědník** pro vyzkoušení formátu zkoušky (viz osnova)
- Otevřený **po 4 hod. od počátku** termínu
- Na práci s odpovědníkem je **60 min.**
- Obsah zkušebního odpovědníku = otevřené otázky
  - **7 teoretických otázek**
  - **5 navázaných na praktické zadání**
- Celkem lze získat 12 bodů, nejméně je vyžadováno **7 bodů**
  - Hodnocení **A = 12 a 11 bodů**, dále po jednom bodu snižování hodnocení (viz osnova)
  - Započítávají se ale **body navíc z opakovacích odpovědníků** (viz dříve)
- Počet bodů v poznámkovém bloku se stručnou zpětnou vazbou
  
- Podrobněji **viz osnova**



# Osnova prezentace

- 1) *Povaha předmětného práva*
- 2) *Promlčení nároku*
- 3) *Úřad jednající jménem státu*
- 4) *Předběžné uplatnění nároku*
- 5) *Projednání soudem*
- 6) *Aktuální otázky*



# 1) Povaha předmětného práva

## □ **Právo** na náhradu škody (dle 82/1998 Sb.)

- **Subjektivní právo** (oprávnění) na náhradu škody konkrétního poškozeného
- „**Smíšená povaha**“ = aspekty soukromoprávní i veřejnoprávní

## □ Ovšem otázka právní povahy významná **pro uplatnění**

- *K ochraně **soukromých subjektivních práv zásadně civilní soudy***
- *K ochraně **veřejných subjektivních práv správní orgány/správní soudy***

## □ Z pohledu uplatnění v praxi **jednoznačně soukromoprávní povaha**

- Potud **příslušné civilní soudy** (viz dále)
- Nicméně bylo by možné konstruovat i „veřejnoprávně“ (příslušnost správních soudů k rozhodování těchto nároků)  
– toto řešení má výhody i nevýhody (v ČR ale aktuálně problém přetíženosti správního soudnictví...)



# 1) Povaha předmětného práva

## □ Obecná **subsidiarita** občanského zákoníku

□ V zákoně č. 82/1998 Sb. Výslovně (§ 26 OdpŠk)

□ Především ve vztahu k předpokladům vzniku odpovědnosti soukromoprávní povahy

- Škoda/nemajetková újma
- Příčinná souvislost
- Způsob a rozsah náhrady apod.

□ Ale potenciálně **i jiné aspekty**

- *Aktuálně např. je možná dohoda o narovnání v případě nároku planoucího ze zákona č. 82/1998 Sb.*

□ Nelze ale zapomínat na to, že se stále jedná o **projev základního práva, nelze proto chápat zcela soukromoprávně** (v rovině běžné soukromoprávní odpovědnosti)

□ = **Určitý veřejnoprávní účel této odpovědnosti**

## 2) Promlčení nároku

### □ Promlčení **obecně**

□ = *Oslabení práva uplynutím promlčecí doby (lhůty)*

□ Nikoli z moci úřední

□ Škůdce má **námitku promlčení** – pokud uplatněna, právo **nelze přiznat** (zaniká nárok)  
(*nelze vymoci, resp. již nelze plnit nedobrovolně*)

□ Ovšem **právo nezaniká** (*lze plnit dobrovolně*)

□ **Účely** (zejména):

➤ **Ochrana právní jistoty** (ochrana škůdce)

➤ **Motivace ke včasnému uplatnění** (do jisté míry také ochrana poškozeného)

□ Obecně upravuje OZ, avšak **z. č. 82/1998 Sb. vlastní (zvláštní) úprava**

## 2) Promlčení nároku

- Konkrétní pravidla – **škoda** (§ 32 odst. 1 a 2 OdpŠk)
  - **Subjektivně tři roky** ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá.
    - Přičemž současně: *Je-li podmínkou pro uplatnění práva na náhradu škody zrušení rozhodnutí, běží promlčecí doba ode dne doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí.* (§ 32 odst. 1 OdpŠk)
  - **Objektivně deset let** ode dne, kdy poškozenému bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda;
    - Přičemž současně: *to neplatí, jde-li o škodu na zdraví.* (§ 32 odst. 2 OdpŠk)
- Zvláštní pravidlo pro rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření (§ 33 OdpŠk)
  - *...se promlčí za dva roky ode dne, kdy nabylo právní moci zprošťující rozhodnutí, rozhodnutí, jímž bylo trestní řízení zastaveno, zrušující rozhodnutí, rozhodnutí, jímž byla věc postoupena jinému orgánu, nebo rozhodnutí odsuzující k mírnějšímu trestu.*



## 2) Promlčení nároku

- Konkrétní pravidla – **nemajetková újma** (§ 32 odst. 3 OdpŠk)
  - U škody blízko obecné úpravě v OZ (3/10 let)
  - U nemajetkové újmy nicméně...
  - **Subjektivně (pouze!) 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě** (dle judikatury však „ještě“ ústavní, viz dále)
  - **Objektivně deset let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen.**
- Zvláštní pravidlo pro průtahy a nepřiměřenou délku řízení:
  - *...neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo.*

## 2) Promlčení nároku

### □ Konkrétní pravidla – nemajetková újma (§ 32 odst. 3 OdpŠk)

- *K závěru o rozporu námítky promlčení vznesené státem s dobrými mravy vede Ústavní soud více důvodů. Následky trestního stíhání stěžovatele zasahující do jeho osobních, rodinných i majetkových poměrů jsou již výše popsány. Je navíc dobře známo, že dopad skutečností vyvolávajících nemateriální újmu poškozeného nekončí takřka nikdy se zákonným momentem vědomosti o škodě a osobě za ni odpovědné, ale přetrvávají přes stanovenou promlčecí dobu daleko do budoucnosti. Tak je tomu neodvratně i v případě stěžovatele a jím tvrzených, ostatně v řízení o odškodnění v podstatné míře ani nenapadených, skutečností. V jejich důsledku lze pochopit, že stěžovatel podle všeho nenapřel všechny své osobní aktivity k uplatnění nároku takovým způsobem, který by naplňoval mimořádně náročné požadavky zákona č. 82/1998 Sb. **Nejde navíc jen o ne zrovna přehlednou zákonnou úpravu uplatnění nároku, v jejímž rámci platí dvojitý režim – předběžné uplatnění nároku u „úřadu“ jednajícího jménem státu a uplatnění nároku u soudu (srov. § 14 odst. 1, 3 versus § 15 odst. 2) – s jedinou společnou promlčecí lhůtou (§ 32 odst. 3) a beneficiem stavení lhůty po dobu předběžného projednání nároku (§ 35 odst. 1), ale zejména o délku lhůt samotných, jejíž (ne)přiměřenost se nachází na samé hranici ústavnosti. Ústavní soud, I. ÚS 3391/15***

## 2) Promlčení nároku

### □ Konkrétní pravidla – nemajetková újma (§ 32 odst. 3 OdpŠk)

- *Zatímco byla obecná úprava náhrady škody v době rozhodné pro vznik stěžovatelova nároku vymezena subjektivní lhůtou v trvání dvou let v rámci objektivní lhůty tříleté (§ 106 odst. 1, 2 již zrušeného občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.) a danou koncepcí nyní účinný civilní kodex rozšířil v podstatě in favorem poškozeného („objektivizovaná“, resp. subjektivní tříletá promlčecí lhůta a desetiletý objektivní rámec, srov. § 619, § 629 odst. 1, § 636 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 460/2016 Sb.), **zákon č. 82/1998 Sb. je jako speciální předpis k občanskému zákoníku (viz jeho § 26) postaven vůči poškozenému krajně náročně. Ačkoli byla ustanovení o lhůtách k uplatnění nároku na imateriální újmu vtělena do zákona č. 82/1998 Sb. až jeho novelou pod č. 160/2006 Sb., stanovena v § 32 odst. 3 byla – paradoxně právě vzhledem k povaze této újmy – mimořádně krátká šestiměsíční subjektivní lhůta, byť tamtéž „orámovaná“ desetiletým objektivním limitem. Neznamená to nic jiného, než že poškozený musí být mimořádně bdělý (vigilantibus iura ad absurdum), zatímco stát nabude vůči jedinci i ve svých vnitřních poměrech takřka extrémně brzy právní jistotu, že zaváhání poškozeného (srov. např. též odlišnou úpravu a interpretaci uplatnění nároků na ochranu osobnosti!) jednoduše „odklidí“ formálně správně vznesenou námitkou promlčení. Ústavní soud, I. ÚS 3391/15, pokračování***



## 2) Promlčení nároku

### □ Konkrétní pravidla – **regresy** (§ 34 OdpŠk)

- Tzv. jednostupňový regres = **rok ode dne, kdy byla zaplacena náhrada škody.**
- Tzv. dvoustupňový regres = **rok ode dne, kdy byla zaplacena regresní úhrada.**
  - *Opět mírnější než odpovědnost státu/ÚSC za výkon veřejné moci (viz dříve)*

### □ **Stavení běhu** promlčecí doby (§ 35 OdpŠk)

- **Po dobu tzv. předběžného uplatnění (viz dále), nejdéle však po dobu 6 měsíců**
- **Po dobu kárného nebo trestního řízení soudce nebo státního zástupce**  
(tato řízení **předpokladem uplatnění regresu** proti těmto osobám)
- **Ale také v SŘS (§ 41) – stavení lhůty v případě podání (určovací) zásahové žaloby**



# 3) Úřad jednající jménem státu

- U **ÚSC** bez zvláštní úpravy

- Kdo obecně jedná navenek (*starosta/hejtman + pověření*)

- **Východisko** jednání jménem státu (§ 6 Odpšk)

- Jednoznačné **stanovení orgánu příslušného** k jednání ve věcech odškodnění
  - **Ministerstva** či **jiné ústřední správní úřady** (zkratka „**úřad**“) = *organizační složky státu*
  - **Výhoda** = předcházení kompetenčním konfliktům
  - **Nevýhoda** = odškodnění poskytuje „někdo jiný“, než kdo způsobil škodu...
    - (Problém zejména u „zbytkové působnosti“, viz dále)

# 3) Úřad jednající jménem státu

## □ Pravidla pro určení (§ 6 Odpšk)

- **Příslušný úřad**, došlo-li ke škodě **v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti**, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu.
- Také v případě průtahů či nepřiměřené délky řízení = **příslušný úřad**, do jehož působnosti náleží odvětví státní správy, v němž probíhalo správní řízení.
- **Ministerstvo spravedlnosti**, došlo-li ke škodě **v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení**, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem.
- Nelze-li zjistit, „zbytková působnost“ **Ministerstva financí**
  
- *Dále také ČNB, NKÚ a zastupování před soudem*



## 4) Předběžné projednání nároku

### □ Podstata (§ 14 a 15 Odpšk)

- Podáním žaloby **podmíněno** tzv. **předběžným projednáním nároku** (ale **pouze u státu**)
- = Stát má určitý časový prostor (nejvýše 6 měsíců) na posouzení nároku a odškodnění

- **Účel** = usnadnění dobrovolného odškodnění (praxe však různá...)
- *(Ale i ÚSC by měly dobrovolně odškodňovat – v rámci principu dobré správy)*
- Upravena povinnost součinnosti (§ 14 odst. 3 Odpšk),

### □ *Soukromoprávní či veřejnoprávní postup?*

- Judikatura říká, že **nejde o rozhodnutí správního orgánu** (potud jen soukromoprávní jednání státu)

### □ *Jaké jsou další požadavky na stát v rámci tohoto postupu?*

- Nejde ale o prostou realizaci autonomie vůle na straně státu – **lze po něm vyžadovat určitý postup**
- K tomu srov. zejména „**Desatero odškodňování**“ VOP
- <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>

# 4) Předběžné projednání nároku

## „Desatero odškodňování“ VOP

- 1. Každé ministerstvo má mít jedno místo příslušné k vyřizování žádostí podle z. č. 82/1998 Sb.
- 2. Ministerstvo má vést statistiky přijatých žádostí o odškodnění.
- 3. Ministerstvo musí každou žádost striktně posoudit podle jejího obsahu.
- 4. Ministerstvo má žadatele informovat, že žádost obdrželo.
- 5. Ministerstvo má činit kroky k odstranění příčin nečinnosti častěji se objevujících v žádostech.
- 6. Ministerstvo má vyzvat žadatele k doplnění žádosti.
- 7. Ministerstvo nesmí a priori odmítat dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení.
- 8. Ministerstvo musí žadatele vyrozumět o vyřízení žádosti do šesti měsíců.
- 9. Ministerstvo má výsledek posouzení žádosti odůvodnit. V případě vyhovění žádosti musí odškodnění vyplatit bezodkladně.
- 10. Ministerstvo může přistoupit k advokátnímu zastoupení jen ve zcela ojedinělých, skutkově a právně složitých případech.





# 5) Projednání soudem

## □ Obecně

- Odpovídá projednávání jiných nároků na náhradu škody
- **Civilní soudy** (*okresní – krajský – Nejvyšší soud*)

## □ Specifika

- Žaloba až **po předběžném uplatnění/projednání** (nikoli ÚSC)
  - § 15 odst. 2 OdpŠk: *Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.*
- **Vázanost** přezkumem rozhodnutí, avšak **vlastní hodnocení** v případě **NÚP**
- **Soudní poplatek** (dříve nebyl, nyní „paušálně“ 2 tis. korun – avšak efektivní...?)
  - (*Příloha k zákonu č. 549/1991 Sb., sazebník poplatků, položka 8a*)

# 6) Některé aktuální otázky

## Odpovědnost za „pandemická opatření“

### § 36 odst. 1 krizového zákona:

(1) *Stát je povinen nahradit škodu způsobenou právníckým a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 4) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám.*

Bez pochybení = za jakákoli omezení

Představa „plošného odškodňování“ na tomto základu

### Současně ale některé protiargumenty

➤ *Nepřiměřenost?* (může si stát dovolit takovéto plošné odškodňování – v kontextu covidu)

➤ *Jiný účel náhrad dle krizového zákona?* (nikoli plošná omezení, ale spíše zvládnutí povodní apod.)

➤ *Normativní povaha krizových opatření?* (za takové akty se dle ustálené judikatury neodpovídá)

Lze odhadovat, že soudy budou zdrženlivé... (a zatím skutečně jsou...)

# 6) Některé aktuální otázky

## □ Odpovědnost za „pandemická opatření“

### □ § 8 tzv. pandemického zákona

- *(1) Stát je povinen nahradit škodu způsobenou právníkům a fyzickým osobám (dále jen „poškozený“) během stavu pandemické pohotovosti v příčinné souvislosti s*
- *a) mimořádnými opatřeními podle § 2 odst. 2, nebo*
- *b) mimořádnými opatřeními podle zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž účelem je zvládnutí epidemie COVID-19.*
- *(2) Podle odstavce 1 se hradí skutečná škoda. Za škodu se nepovažují náklady vzniklé v souvislosti s pořízením nebo používáním ochranných, mycích, čisticích nebo dezinfekčních prostředků. Škodu stát nehradí, prokáže-li, že si ji poškozený způsobil sám.*

□ V něčem lepší, v něčem horší...

# 6) Některé aktuální otázky

## □ Odpovědnost za „povinné očkování“

### □ Zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním

#### ➤ § 2

- (1) *Stát nahradí osobě, která se podrobila povinnému očkování, jež provedl poskytovatel zdravotních služeb<sup>2)</sup>, (dále jen „očkováný“), dojde-li následkem povinného očkování k zvlášť závažnému ublížení na zdraví očkovaného, vytrpěné bolesti, ztrátu na výdělku a ztížení společenského uplatnění způsobené povinným očkováním. V takovém případě stát hradí též účelně vynaložené náklady spojené s péčí o zdraví očkovaného, s péčí o jeho osobu nebo jeho domácnost tomu, kdo je vynaložil.*
- (2) *Stát poskytne náhradu osobě blízké očkovanému za duševní útrapy, dojde-li následkem povinného očkování k usmrcení nebo zvlášť závažnému ublížení na zdraví očkovaného.*

### □ Ale dva problémy:

- *Příliš vysoké nároky na způsobenou újmu (zvlášť závažné ublížení na zdraví očkovaného)*
- *Složitě prokazování příčinné souvislosti (kdy újma na zdraví způsobena vedlejšími účinky očkování?)*

## 6) Některé aktuální otázky

- Odpovědnost za „vyjádření státních orgánů“
  - Tzv. kauza Peroutka
  - Prezident republiky učiní určité zavádějící (či nepravdivé) vyjádření – dle Nejvyššího soudu (viz dále) základem pro odpovědnost dle zákona č. 82/1998 Sb.
  - Obecně pro všechny státní orgány (či orgány ÚSC) – *veřejné vyjádření jako nesprávný úřední postup? Kde jsou hranice „výkonu veřejné moci“?* (obdobně tzv. kauza Šarapatka)

# 6) Některé aktuální otázky

## □ Odpovědnost za „vyjádření státních orgánů“

□ 83. *Kromě uvedeného s výkonem funkce prezidenta jako hlavy státu je dále mimo jiné spojena i realizace celé škály aktivit, jimiž je tato funkce blíže dotvářena např. na poli reprezentačním, protokolárním, resp. ceremoniálním, v souladu s historicky zažitými náhledy na úlohu a postavení tohoto představitele státu např. ve vztazích k domácí i zahraniční veřejnosti. S ohledem na ústavní zakotvení postavení prezidenta republiky jako součásti moci výkonné je třeba i realizaci těchto jeho úloh posuzovat (s výjimkou alternativy případného excesu) jako výkon pravomocí státního orgánu, byť jeho činnost nemá zpravidla přímý vliv na subjektivní práva a právní povinnosti (srov. dále odst. 92 a násl.).*

**84. Jestliže výkonem těchto pravomocí dojde k (neoprávněnému) dotčení osobnostní sféry člověka, je třeba především vymezit odpovědnost za takový zásah, tj. stanovit její právní základ, a z toho vyplývající určení odpovědného subjektu, stejně jako míru této odpovědnosti.**

85. *Bylo již zmíněno, že odvolací soud daný spor podřadil pod ustanovení o ochraně osobnosti člověka občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. (konkrétně upravující postmortální ochranu člověka ve smyslu ustanovení § 82 odst. 2 o.z.). Současně v této souvislosti uvedl, že (při vymezení odpovědného subjektu) je třeba aplikovat ustanovení § 2914 o.z. a přičíst jednání prezidenta, z něhož povstala žaloba v projednávané věci, České republice. Nejvyšší soud, 30 Cdo 5848/2016*

# 6) Některé aktuální otázky

## □ Odpovědnost za „vyjádření státních orgánů“

- 96. *Jak bylo již shora předesláno i takovou činnost státního orgánu, kterou státní orgán realizuje svoji úlohu, byť nemá přímý vliv na subjektivní práva a právní povinnosti, je třeba ve smyslu zákona o odpovědnosti posuzovat jako výkon pravomocí státního orgánu. Tak např. Nejvyšší soud již v rozhodnutí ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, uveřejněném pod č. 28/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, posuzoval předpoklady odpovědnosti státu za zásah do základních práv zaručených v čl. 2 odst. 3 a čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny obsahem průběžné zprávy veřejného ochránce práv. Přitom dospěl k následujícím závěrům.*
- 99. **Z uvedeného je zřejmé, že veřejný ochránce práv je státním orgánem ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpovědnosti. 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 zákona o odpovědnosti 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 zákona o odpovědnosti. Nejvyšší soud, 30 Cdo 5848/2016, pokračování**

## 6) Některé aktuální otázky

- Odpovědnost za „znečištění ovzduší“
  - Probíhající spory o náhradu nemajetkové újmy (na zdraví)
  - Způsobené dlouhotrvajícím protiprávním stavem znečištění ovzduší (Ostravsko)
  
  - Některé povinnosti státu přijímat účinná opatření z unijního práva
  - Za tímto účelem povinnost vydávání určitých správních aktů
  - Stát však donedávna nečinný = **odpovědnost?**
  
  - Z většiny již promlčeno, avšak možný tlak na stát...
  - U zažalovaných případů praktický problém v podobě prokazování příčinné souvislosti



# Procesní aspekty dle z. č. 82/1998 Sb. + některé aktuální otázky

Děkuji za pozornost

Případné dotazy:

- V průběhu přednášek*
- Prostřednictvím emailu či MS Teams*
- Diskusní fórum předmětu*