



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
Mgr. 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 úprava odpovědnosti*

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*
 - *odpovědnost za škodu*

- odpovědnost subjektu VS **za škodu způsobenou při výkonu VS - možné přístupy:**
 - *obecný (soukromoprávní) režim odpovědnosti*
 - *specifický („veřejnoprávní“) režim odpovědnosti*

Obecná východiska

- různé přístupy v různých právních řádech
- v ČR platí, že
 - jde-li o *nevrchnostenskou správu*, subjekt VS odpovídá v režimu **soukromoprávní odpovědnosti za škodu**
 - jde-li o *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 formy protiprávnosti
 - odpovědnost za škodu vzniklou *v souladu s právem* (tedy v danou chvíli „korektním“ postupem orgánů veřejné moci)
 - *předvídá ji Listina základních práv a svobod*

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 některé **další zákony** (viz dále)
- ale také **občanský zákoník**
 - 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. 82/98 Sb.)
 - z OZ zejména **rozsah a způsob náhrady škody**
- v případě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci se také uplatní **obecné prvky odpovědnosti za škodu** s některými modifikacemi

Odpovědnost podle z. č. 82/98 Sb.

- z. č. 82/1998 Sb. obecně
 - „provádí“ Listinu
 - odškodnění se lze domáhat *jen jeho prostřednictvím* (přímá aplikace čl. 36 odst. 3 judikaturou stabilně vylučována)
 - stanoví nejen podmínky a podrobnosti, ale také **omezení**
 - obecně určitá **proporcionalita mezi**
 - právem na odškodnění (ochrana práva na náhradu škody či veřejný zájem na „kultivaci“ výkonu veřejné moci)
 - zachováním výkonu veřejné moci (x nepřiměřené odstrašení hrozbou odškodňování – tzv. *chilling effect*)
 - odpovědnost podle z. č. 82/98 Sb. tedy (hypoteticky) může být *přísnější* než obecná (soukromoprávní) odpovědnost za škodu

Odpovědnost podle 82/98 - výkon veřejné moci

- dopadá na výkon veřejné moci
 - vrchnostenské vystupování orgánů veřejné moci
 - nerovné (nadřízené) 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*, který výkonem veřejné moci není (výkon veřejné moci *ultra vires*)

Odpovědnost podle 82/98 - odpovědné subjekty

- **kdo odpovídá?**
 - pouze určité 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

- **nicméně otázka - co s dalšími subjekty vykonávajícími veřejnou moc?**
 - (profesní komory s povinným členstvím a vysoké školy)
 - dle **IV. ÚS 3638/15** tato odpovědnost v zákoně neupravena
 - dnes zřejmě pouze soukromoprávní odpovědnost
= poněkud nesystémové či nerovné...
(téma pro novelizaci či rekodifikaci?)

Odpovědnost podle 82/98 - odpovědné subjekty

- stát odpovídá tehdy, pokud škodu způsobily
 - **státní orgány**,
 - právnické 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)
 - **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***

Odpovědnost podle 82/98 - odpovědné subjekty

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

Odpovědnost podle 82/98 - předpoklady odpovědnosti

- **předpoklady vzniku odpovědnosti**
 - *protiprávní jednání* (obecněji protiprávnost)
 - *škoda* (obecněji újma)
 - *příčinná souvislost* (mezi výše uvedenými)
 - *zavinění škůdce*

- potřeba **kumulativního naplnění**
- vycházejí z soukromoprávní odpovědnosti za škodu, avšak v případě odpovědnosti podle z. č. 82/98 Sb. **modifikovány**, viz dále...

Odpovědnost podle 82/98 - protiprávnost

- zvláštní kategorie, resp. **formy odpovědnosti**
 - *nezákonné rozhodnutí*
 - *nesprávný úřední postup*

- **nezákonné rozhodnutí**
 - škoda vznikla **z rozhodnutí**
 - **libovolné** rozhodnutí (správní, soudní či jiné)
 - právo na odškodnění náleží **účastníkům řízení**
 - **podmínky**
 - **pravomocné** rozhodnutí bylo **pro nezákonnost zrušeno nebo změněno** příslušným orgánem (jinak *presumpce správnosti...*)
 - široce pojatá **povinnost „obrany“** poškozeného proti rozhodnutí
 - avšak také **výjimky** (judikatura + zákon)

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**, a to včetně zásad výkonu veřejné moci či interních pravidel
 - určitá „*sběrná kategorie*“
 - nikoli ale 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 nesprávným úředním postupem způsobena škoda
 - existenci NPÚ posuzuje „až“ soud v „odškodňovacím“ řízení

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 82/98
 - 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 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 nikoli prezidentská milost či amnestie
 - *„nedůvodné“ trestní stíhání*
 - obdobně
 - avšak dovozeno až judikaturou - uplatňováno v režimu odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí (které fakticky nezákonným být nemuselo)

Odpovědnost podle 82/98 - škoda (újma)

- **škoda** = újma ve sféře poškozeného **objektivně vyjádřitelná v penězích**
(= materiální újma)
 - *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 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 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 státu/ÚSC

- příčinná souvislost
 - poškozený ovšem **prokazuje existenci příčinné souvislosti** mezi (újmou) a protiprávním jednáním
 - podmínka *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

- *předpoklad úspěchu* = všechny prvky odpovědnosti naplněny
- **s kým má poškozený jednat?**
- v případě odpovědnosti státu **ministerstva a ústřední správní úřady**
 - *příslušný úřad dle jeho působnosti* (včetně pochybení 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 úřad určit)
 - dále také **ČNB a NKÚ** (v některých případech)
- v případě odpovědnosti **ÚSC přímo s ÚSC**
- v případě odpovědnosti státu dále nutno nárok **tzv. předběžně uplatnit**

Odpovědnost podle 82/98 - uplatnění nároku

- **tzv. předběžně uplatnění nároku**
 - **obligatorní (vůči státu) žádost o mimosoudní odškodnění**, na jejímž základě může dojít k dobrovolnému odškodnění
 - praxe různorodá...
 - VOP k problematice vydal „*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 nezpoplatněno
 - nově (2017) **soudní poplatek 2 tis. korun** - snaha zabránit spekulativním žalobám...

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 **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
 - jinak řečeno **kultivace výkonu veřejné moci...**
- **podoby**
 - regres státu *vůči nestátnímu subjektu*
 - regres *vůči fyzickým osobám*
- **odlišné principy, resp. omezení**
 - **oportunita** (často předmětem novelizačních úvah)
 - nutnost **zavinění**
 - **limitace pracovními předpisy** + možnost soudní moderace
 - **promlčení 1 rok** od vyplacení odškodnění či původního regresu

Zvláštní úprava odpovědnosti

- **například**
 - ***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
 - náhradu škody poskytuje Ministerstvo vnitra
 - ***zákon o obecní policii*** (§ 24)
 - ***zákon o BIS*** (§ 17)
 - ***zákon o ozbrojených silách ČR*** (§ 43)