

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci (1)
JUDr. Petr Vojtek, Nejvyšší soud ČR

- přednáška pro Justiční akademii SR
Pezinok, 24. září 2009

Design prezentace – Ing. Alena Krestová, NS ČR

1

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Zdroje judikatury:

www.nsoud.cz

R – Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek

Soubor – Soubor civilních rozhodnutí NS ČR

PrRo – časopis Právní rozhledy

SoRo – časopis Soudní rozhledy

SJ – časopis Soudní judikatura

2

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Zákon č. 82/1998 Sb., 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),

- nabyl účinnosti dne 15. 5. 1998 a nahradil dosavadní úpravu obsaženou v zákoně č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem

- novely :

- zákon č. 120/2001 Sb.,
- nález Ústavního soudu ČR č. 234/2002 Sb.,
- zákon č. 539/2004 Sb.,
- **zákon č. 160/2006 Sb.,** účinný od 27. 4. 2006,
- zákon č. 41/2009 Sb.

3

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Ústavní zakotvení

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
- odstavec 4 - podmínky a podrobnosti upravuje zákon

Zákonný rámec odpovědnosti státu za škodu. Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci nevyplyvá automaticky přímo z čl. 4 a 36 LPS, nýbrž je dána pouze při splnění podmínek odpovědnosti stanovených zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. **Usnesení NS ČR ze dne 18. 8. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004 (Soubor 3722/33)**

4

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Ústavní zakotvení

Nárok na náhradu škody proti státu podle Úmluvy. Ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nezakládají přímý nárok na náhradu škody a kromě nároků upravených v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, nemůže soud konstatovat nároky další. **Rozsudek NS ČR ze dne 29. 4. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1194/2006 (Soubor C 6083)**

Nároky nad rámec zákonné úpravy. Kromě nároků upravených v zákonech o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci nemůže soud konstatovat další nároky a nahrazovat tak nedostatek aktivní legitimace žalobce k nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím. **Rozsudek NS ČR ze dne 18. 10. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2632/2005 (Soubor C 4643)**

5

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

§ 1

(1) Stát odpovídá za podmínky stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci.

(2) Územní samosprávné celky odpovídají za podmínky stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti (dále jen "územní celky v samostatné působnosti").

(3) Stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínky stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu.

6

§ 2

Odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit.

- **objektivní odpovědnost** (bez ohledu na zavinění) **bez liberačních důvodů**;
- jsou-li splněny podmínky odpovědnosti, nedává zákon státu (územnímu celku) možnost odpovědnosti se zprostit
- podmínky odpovědnosti však musí být náležitě prokázány; je to poškozený, kdo v tomto směru nese v občanském soudním řízení povinnost tvrzení a důkazní břemeno

7

Definice veřejné moci. Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. **Usnesení ÚS ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93 (ÚSu 3/1993)**

8

NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU

R 73/2006

Majetkové dispozice státního podniku. Nesprávným úředním postupem ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 58/1969 Sb., za nějž nese stát odpovědnost, nebyl postup zakladatele státního podniku při udělení výjimky ze zákazu převodu majetku státu podle § 1 zákonného opatření č. 364/1990 Sb. **Rozsudek NS ČR ze dne 25. 2. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2274/2003**
+ nyní § 13 zákona č. 82/1998 Sb.

Prodej věci ve vlastnictví státu. Postup státu při uzavírání kupní smlouvy o prodeji věci ve vlastnictví státu není úředním postupem ve smyslu ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb. **Rozsudek NS ČR ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2222/2002 (Soubor C 2391)**

9

NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU 2

R 14/2008

Postup podle zákona č. 219/2000 Sb. Rozhodování ministerstva financí o udělení souhlasu ke kupní smlouvě podle § 22 odst. 3 a § 44 zákona č. 219/2000 Sb. není vůči nabyvateli výkonem (uplatněním) veřejné moci, s nímž by bylo možno spojovat odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. **Rozsudek NS ČR ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 312/2005**

10

NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU 3

R 83/2008

Nájemní smlouvy Pozemkového fondu. Stát ve smyslu § 18 zákona č. 58/1969 Sb. či § 13 zákona č. 82/1998 Sb. neodpovídá za postup Pozemkového fondu České republiky při uzavírání nájemních smluv na nemovitosti, které Pozemkový fond České republiky spravuje.

Rozsudek NS ČR ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. 25 Cdo 214/2006

11

Odpovědnost za škodu v souvislosti s výběrem provozovatele obecního majetku. Rozhodování obce o výběru provozovatele jejího majetku není výkonem veřejné moci, s nímž by bylo možno spojovat odpovědnost obce podle zákona č. 82/1998 Sb., byť bylo rozhodnutí příslušným orgánem zrušeno. **Rozsudek NS ČR ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1961/2005**

Náklady řízení u ÚOHS. Účastník veřejné soutěže, který dosáhl v řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zrušení rozhodnutí zadavatele soutěže o výběru nejvhodnější nabídky, ale nebyla mu přiznána náhrada nákladů správního řízení, se nemůže náhrady těchto nákladů úspěšně domoci cestou žaloby na náhradu škody proti zadavateli soutěže. **Rozsudek NS ČR ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2928/2006**

12

Subjekty, za jejichž činnost stát odpovídá

§ 3

Stát odpovídá za škodu, kterou způsobily

- a) státní orgány,
- b) právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, (dále jen „úřední osoby“),
- c) orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona (dále jen „územní celky v přenesené působnosti“).

13

R 7/2008

Zákonodárny proces. Proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu České republiky není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům. **Rozsudek NS ČR ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005**

R 52/2008

Normativní činnost vlády. Vydání normativního právního aktu vládou České republiky není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů, který by zakládal odpovědnost za škodu. **Rozsudek NS ČR ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005**

14

R 98/2007

Stavební řízení. Rozhodování stavebního úřadu ve stavebním řízení není výkonem samosprávy obce v samostatné působnosti; za škodu jím způsobenou odpovídá stát. **Rozsudek NS ČR ze dne 29. 8. 2006, sp. zn. 25 Cdo 1457/2005**

15

Činnost notáře a soudního exekutora

§ 4

(1) Za výkon státní správy podle § 3 písm. b) se považuje i sepsávání veřejných listin o právních úkonech a úkony notáře jako soudního komisaře a úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepsávání exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu.

(2) Činnost notáře a soudního exekutora podle odstavce 1 se považuje za úřední postup.

16

Činnost notáře podle § 4

- soudní komisař
- sepsávání notářských zápisů o právních úkonech (§ 62 a násl. NotŘ)

- jak v případech, kdy je forma notářského zápisu pro právní úkon zákonem předepsána (např. smlouva o změně rozsahu společného jmění manželů podle § 143a ObčZ, zástavní smlouva podle § 156 odst. 3 ObčZ, společenská smlouva společnosti s ručením omezeným a zakladatelská smlouva akciové společnosti podle § 57 odst. 1 ObchZ apod.)

- tak tehdy, rozhodnou-li se účastníci pro tuto formu sami, byť není pro daný právní úkon obligatorní

17

Činnost notáře – vlastní odpovědnost

- notářské zápisy, jimiž se osvědčují právně významné skutečnosti a prohlášení (§ 72 a násl. NotŘ) či se osvědčují rozhodnutí orgánu právnické osoby (§ 80a a násl. NotŘ)

- další činnosti notáře

18

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Činnost notáře

§ 57 zákona č. 358/1992 Sb., notářský řád

(1) Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, notář odpovídá žadateli, klientovi nebo jinému účastníku za škodu, kterou mu způsobil v souvislosti s výkonem činnosti notáře. Notář odpovídá za škodu způsobenou těmito osobám i tehdy, byla-li způsobena v souvislosti s výkonem činnosti notáře jeho pracovníkem; případná odpovědnost podle pracovníprávních předpisů tím není dotčena.

(2) Notář se odpovídá podle odstavce 1 zproští, prokáže-li, že škodě nemohl zabránit ani při vynaložení veškerého úsilí, které na něm bylo možno požadovat.

(3) Odpovědnost státu za škodu podle zvláštního právního předpisu tím není dotčena.

19

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Činnost notáře

Odpovědnost notáře před účinností zákona č. 82/1998 Sb. Odpovědnost notáře za škodu vzniklou žadateli, klientovi nebo jinému účastníku v souvislosti s výkonem činnosti notáře v době od 1. 1. 1993 do 14. 5. 1998 se posuzuje podle § 57 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), nikoliv podle § 420 obč. zák. **Rozsudek NS ČR ze dne 22. 10. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2797/2000 (Soubor C 1494)**

20

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Činnost notáře

Újma v důsledku notářem zaviněné neplatnosti závěti. Charakter ušlého zisku má i majetková újma spočívající v tom, že pro neplatnost závěti zaviněné notářem se závěti povolanému dědici nedostalo dědictví. **Usnesení NS ČR ze dne 25. 2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1294/2001 (Soubor C 1727)**

Průtahy řízení a nezahrnutí věci do soupisu. Nesprávný úřední postup notáře spočívající v průtazích dědického řízení není v příčinné souvislosti s tím, že dědic nenabyl sporné věci, které nebyly do soupisu zahrnuty, děděním ani na základě žaloby podané podle § 175y OSŘ. **Usnesení NS ČR ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 25 Cdo 137/2004 (Soubor C 3029)**

21

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Činnost notáře

R (dosud nezařazeno)

Falsifikát plné moci předložené notáři. Notář je při sepsu notářského zápisu povinen posoudit, zda jemu předložená plná moc představuje pravý průkaz zastoupení účastníka právního úkonu a zda nejde o falsifikát, a to z pohledu běžné obezřetnosti a profesní zkušenosti. Sepsal-li notář notářský zápis, v němž za účastníka jednal zmocněnec s falsifikátem plné moci zjištěným pouze znaleckým zkoumáním, nejde o nesprávný úřední postup notáře. **Rozsudek NS ČR ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1384/2006**

22

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Činnost notáře

Odpovědnost státu za činnost notáře. Stát neodpovídá za škodu způsobenou nesprávným postupem notáře při osvědčování právně významných skutečností. **Rozsudek NS ČR ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1620/2007**

23

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci

Činnost soudního exekutora

§ 32 zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád

(1) Exekutor odpovídá za škodu tomu, komu ji způsobil v souvislosti s činností podle tohoto zákona. Exekutor odpovídá za škodu i tehdy, byla-li škoda způsobena při výkonu exekuční nebo další činnosti jeho zaměstnancem; případná odpovědnost této osoby podle zvláštních předpisů tím není dotčena.

(2) Exekutor se odpovídá podle odstavce 1 zproští, prokáže-li, že škodě nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze na něm požadovat.

(3) Odpovědnost státu za škodu podle zvláštního právního předpisu tím není dotčena.

24

Činnost soudního exekutora

R 44/2009

Subjekty odpovědné za škodu způsobenou exekutorem jako úřední osobou. Za škodu způsobenou exekutorem při výkonu veřejné moci přenesené na něj zákonem [jako úřední osoba ve smyslu ustanovení § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem], odpovídá vedle státu též exekutor sám za podmínek § 32 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). **Rozsudek NS ČR ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 970/2006**

25

Činnost soudního exekutora

R 44/2009

...ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze v souvislosti s vykonávanou exekuční činností požadovat, nemůže exekutor předvídat finanční problémy banky, v níž má vedený účet, na nějž ukládá prostředky, které je povinen spravovat v souvislosti se svou činností. To však platí jen v situaci, kdy jde o řádné nakládání exekutora se svěřenými prostředky v rámci postupů, které lze při zacházení s cizí věcí považovat za obvyklé.
Rozsudek NS ČR ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 970/2006

26

Formy odpovědnosti státu

§ 5

Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena

a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním,

b) nesprávným úředním postupem.

27

§ 5 písm. a), § 8 nezákonné rozhodnutí

(specifickou součástí je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření)

- prvotní podmínkou je existence rozhodnutí, jímž v konkrétní věci státní orgán aplikuje obecné pravidlo právní normy na jím posuzovaný případ a rozhoduje tak o oprávněních a povinnostech individuálních subjektů. Zákon neobsahuje žádný negativní výčet dotčených rozhodnutí, tedy se vztahuje na jakýkoliv akt aplikace práva, včetně rozhodnutí procesního charakteru vydávaných v průběhu řízení

- další podmínkou je, aby pravomocné nebo bez ohledu na právní moc vykonatelné rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno či změněno (§ 8)
+ požadavek procesní obrany účastníka (§ 8 odst. 3)

28

§ 5 písm. b), § 13 nesprávný úřední postup

- porušení pravidel předepsaných právními normami pro počinání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí

29