3. 5. 2017

ID: 105819

Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář

Zákon o odpovědnosti státu je primárním právním předpisem při uplatňování náhrady škody, o níž se poškození domnívají, že jim ji způsobil stát, resp. územní samosprávný celek při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v samostatné působnosti.

Zákon o odpovědnosti státu je právním předpisem bohatým na judikaturu, a proto není náhodou, že dva z autorů jsou soudci Nejvyššího soudu zabývající se právě problematikou odpovědnosti státu a třetí autor je praktikujícím advokátem. Komentář tak přináší ucelený výklad jednotlivých ustanovení s relevantní judikaturou.

Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář
Autor: František Ištvánek, Pavel Simon, František Korbel
Vydalo nakladatelství Wolters Kluwer, 2017, s. 376

Publikaci je možné zakoupit >>> zde.

Ukázka z publikace

Díl druhý

Odpovědnost územních celků v samostatné působnosti za škodu

Oddíl první

Obecné ustanovení

§ 19

(Skutkové podstaty odpovědnosti územního celku)

Územní celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy

a) nezákonným rozhodnutím,

b) nesprávným úředním postupem.

Ke druhému dílu Odpovědnost územních celků v samostatné působnosti za škodu

Přehled výkladu:

I. Účel právní úpravy

II. Vývoj právní úpravy

K § 19

Přehled výkladu:

I. Formy odpovědnosti územního celku za škodu

Ke druhému dílu Odpovědnost územních celků v samostatné působnosti za škodu

I. Účel právní úpravy

Komentované ustanovení navazuje na § 1 odst. 2 a vymezuje skutkové podstaty odpovědnosti územního celku v samostatné působnosti za škodu.

Připomeňme, že územní celek je rovněž jako stát nositelem objektivní, resp. absolutní odpovědnosti za škodu bez možnosti liberace, k čemuž dodejme, že podmínky a rozsah této odpovědnosti se nijak zásadně neodlišují od podmínek a rozsahu odpovědnosti státu.

II. Vývoj právní úpravy

Vzhledem k tomu, že předchozí právní úprava vycházela z předpokladu, že jediným a výlučným nositelem odpovědnosti za škodu je stát, úprava odpovědnosti územního celku za škodu tak v zákoně č. 58/1969 Sb. přirozeně absentovala (právní řád socialistického Československa ani nepočítal s existencí územní samosprávy).

Ustanovení § 19 nedoznalo za dobu účinnosti zákona žádné změny.

K § 19

I. Formy odpovědnosti územního celku za škodu

Hlava sedmá Ústavy upravuje postavení územních samosprávných celků, které definuje jako územní společenství občanů mající právo na samosprávu. Obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky vykonávají vedle samosprávy také státní správu, a to v rámci tzv. přenesené působnosti.

Právo na samosprávu je subjektivním veřejným právem územního celku, do jehož výkonu je stát oprávněn zasáhnout pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy), z čehož vyplývá, že územní celky vykonávají samostatnou působnost svým jménem a na svou odpovědnost, přičemž se řídí toliko zákonem. Výkon přenesené státní správy tímto ani jiným obdobným způsobem chráněn není a ani být nemůže, neboť přenesená působnost není ústavním právem územních celků. Jedná se o delegovanou činnost, do které mohou orgány státu nebo kraje zasahovat v rámci pravidel hierarchických vztahů panujících ve státní správě.

Pokud zvláštní zákony upravují působnost územních samosprávných celků a nestanoví, zda jde o

samostatnou či přenesenou působnost, jde vždy o působnost samostatnou (§ 8 obecního zřízení, § 4 krajského zřízení a § 33 zák. o hl. m. Praze).

Je nabíledni, že věcná působnost komentovaného ustanovení se vztahuje pouze na okruh případů, kdy územní celek vykonává samostatnou působnost. Pokud by šlo o přenesenou působnost vykonávanou územním samosprávným celkem, odpovídal by za škodu při ní vzniklou stát dle § 3 odst. 1 c), s právem regresu vůči územnímu samosprávnému celku v případě jeho zavinění vzniku škody podle § 16 odst. 1.

V souvislosti s identifikací samostatné působnosti je nutné podotknout, že jak na ústavní, tak na zákonné úrovni, v rámci tzv. komunálního práva, chybí kvalitativní vymezení samostatné působnosti. Slovy Ústavního soudu: České republice přináší problémy již sám způsob, jímž se zákonodárce rozhodl vymezit samostatnou působnost obce. Jde o způsob, který sice obsahuje výčet většího množství činností (nadto ještě jen demonstrativní výčet), čímž jakoby zákonodárce opticky a kvantitativně posílil samostatnost obcí, nepokusil se však o kvalitativní vymezení a upřesnění kritérií, jež by obcím umožnila ne-li definovat, pak alespoň odhadnout, kde jsou meze jejich samostatné kompetence ve vztahu k působnosti přenesené anebo k činnostem z působnosti obcí vyloučeným. [P1. ÚS 38/97 (144/1998 USn., č. 293/1998 Sb.)].

Obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hl. m. Praze pouze ve svých jednotlivých ustanoveních demonstrativně vymezují, jaké záležitosti náleží do samostatné působnosti. Podle § 35 obecního zřízení patří do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Záležitosti patřící do samostatné působnosti obce jsou dále specifikovány zejména v § 84, § 85 a § 102 obecního zřízení.

Kraj spravuje v samostatné působnosti zejména záležitosti uvedené v § 11, § 35, § 36 a § 59 krajského zřízení, s výjimkou vydávání nařízení kraje, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon.

Podle § 2 odst. 1 zák. o hl. m. Praze úkoly patřící do samosprávy plní hlavní město Praha v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a v rozsahu odpovídajícím potřebám hlavního města Prahy (§ 16, § 58, § 69; obdobné platí i pro městské části).

Podle dikce § 19 odpovídají územní samosprávné celky za škodu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. (Všimněme si, že zatímco § 1 odst. 2 hovoří o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, § 19 hovoří o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné správy. Byť pojem veřejné moci je nepochybně širší než pojem veřejné správy, nemá tato terminologická nejednotnost v rámci odpovědnosti územních celků za škodu žádný praktický dopad.) Územní celky odpovídají za škodu v režimu komentovaného zákona nejen tam, kde vystupují jako nositelé veřejné moci rozhodující z pozice vrchnostenské autoritativně o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ale i tam, kde sice přímo nerozhodují o právech a povinnostech osob, ale plní svou veřejnoprávní pravomoc v rámci jiných postupů v oblasti veřejné správy, zejména podle části čtvrté správního řádu. Podobně jako v případě odpovědnosti státu (srov. komentář k § 1) je třeba jakékoli veřejnoprávní postupy územních samosprávných celků hodnotit jako výkon veřejné správy, za který je nutno nést odpovědnost v případě jejich nesprávnosti a z toho kauzálně vyplývajících škod způsobených jiným osobám. Opačný závěr by měl totiž za následek to, že osobám dotčeným činností orgánu veřejné moci, při níž nebylo přímo či nepřímo rozhodováno o jejich právech a povinnostech, ale dotýkala se jejich práv, by buď nebyla vůbec poskytnuta ochrana proti daným postupem jim způsobené újmě (čímž by došlo k odepření soudní

ochrany v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny), nebo by byly odkázány na prostředky nápravy v rámci ochrany osobnosti (což není dost dobře možné, neboť nejde o občanskoprávní vztah). V tomto směru je třeba úpravu zákona o odpovědnosti státu vnímat jako předpis umožňující odškodnit zásah do osobnostních práv poškozeného ve specifické situaci, to jest, došlo-li ke vzniku újmy v důsledku výkonu státní moci, resp. veřejné správy. Tím zákon o odpovědnosti státu doplňuje ochranu poskytovanou proti zásahům orgánů veřejné moci v rámci správního soudnictví (srov. § 2 s. ř. s.). Tam, kde územní samosprávné celky vystupují coby fiskus, tj. v oblasti soukromého práva, odpovídají za škodu podle obecných předpisů (§ 2894 a násl. o. z.), neboť za výkon veřejné moci, resp. veřejné správy nelze považovat výkon práv například v oblasti nakládání s majetkem, smluvního práva nebo v oblasti pracovních a jiných obdobných poměrů.

Objektivní odpovědnost územního celku za škodu vzniká tehdy, jsou-li splněny kumulativně tři podmínky:

1. vydání nezákonného rozhodnutí nebo realizace nesprávného úředního postupu (vzhledem k tomu, že jde o odpovědnost objektivní, resp. absolutní, není zde a priori podmínkou porušení právní povinnosti),

2. vznik škody nebo nemajetkové újmy,

3. příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí nebo realizací nesprávného úředního postupu a vznikem škody nebo nemajetkové újmy.

Důkazní břemeno ve věci naplnění jednotlivých podmínek leží jak při mimosoudním uplatnění nároku poškozeného, tak i v případném sporu na poškozeném.

Skutkové podstaty odpovědnosti jsou vymezeny obdobným způsobem jako v rámci odpovědnosti státu (srov. § 5). Komentované ustanovení tak rozlišuje dvě základní formy objektivní odpovědnosti za škodu způsobenou v souvislosti s výkonem veřejné správy, a to nezákonné rozhodnutí (srov. komentář k § 20, § 21) a nesprávný úřední postup (srov. komentář k § 22). Územní celky nejsou pochopitelně odpovědné za škodu z rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření, neboť v trestních věcech rozhodují pouze orgány státu.

Jak vyplývá již z § 1 odst. 3, odpovědnost územních celků zahrnuje nejen odpovědnost za škodu, ale i odpovědnost za nemajetkovou újmu ve smyslu § 31a.

Poškozený je oprávněn se obrátit se svým nárokem na náhradu škody přímo na soud, § 14, upravující předběžné projednání, ve spojení s § 6 se v rámci odpovědnosti územního celku v samostatné působnosti neuplatní.

Judikatura:

■ Pro určení rozsahu samostatné působnosti obce zákonodárce použil metodu kombinace pozitivního demonstrativního výčtu jmenovitě uvedených relativně konkrétních aktivit v § 14 odst. 1 zákona o obcích s generelním vymezením oblastí, které se týkají svou povahou zájmů územních samosprávných celků (hospodářský, kulturní, sociální rozvoj, ochrana a tvorba životního prostředí), v § 14 odst. 2 zákona o obcích s tím, že do samostatné působnosti obcí náleží pouze ty záležitosti z výše uvedených generelně vymezených oblastí, které nejsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy. Pokud tedy obec zjistí, že řešená otázka není podle své povahy upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy a jedná-li se současně o otázku místního významu z výše uvedených generelně vymezených oblastí (§ 14 odst. 2 zákona o obcích), je obec

oprávněna v rámci samostatné působnosti využít některou z forem činností, které jí zákon k realizaci samostatné působnosti nabízí. (nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94 – pozn. autora: rozhodnutí se vztahuje ještě k předchozí právní úpravě v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích, nicméně pro obtíže spojené s definicí samostatné působnosti obcí, dnes v § 35 stávajícího zákona o obcích č. 128/2000 Sb., je názorné)

■ České republice přináší problémy již sám způsob, jímž se zákonodárce rozhodl vymezit samostatnou působnost obce. Jde o způsob, který sice obsahuje výčet většího množství činností (nadto ještě jen demonstrativní výčet), čímž jakoby zákonodárce opticky a kvantitativně posílil samostatnost obcí, nepokusil se však o kvalitativní vymezení a upřesnění kritérií, jež by obcím umožnila ne-li definovat, pak alespoň odhadnout, kde jsou meze jejich samostatné kompetence ve vztahu k působnosti přenesené anebo k činnostem z působnosti obcí vyloučeným.

V této otázce stojí decentralizovaný demokratický stát středoevropského typu, jímž je i Česká republika, před složitou úlohou: zároveň spočívá na „centrálním“ (ústavním) katalogu základních práv a na zákony vymezených možnostech tato práva omezit, současně se však snaží definovat i okruh tzv. samostatné působnosti obcí (§ 14 a § 17 zákona o obcích), která – pokud neporušuje zákon – je mimo ingerenci státní správy. Zákonodárce tím však stojí před složitou úlohou, neboť zcela přesný a vyčerpávající výčet této působnosti není možný již z toho důvodu, že nelze státní správu a samosprávu věcnými výčty oddělit. Tradiční statický poměr mezi státní správou a samosprávou se totiž ve složité moderní společnosti přeměnil v dynamický funkční vztah, založený na společenství úkolů a na kooperaci namísto rozdělení úkolů a konkurenci. Je třeba poznamenat, že tento fenomén není pouze českým specifikem, ale obecným důsledkem hospodářského a sociálního vývoje v zemích, ve kterých po odstranění absolutismu se samospráva vyvíjela postupně cestou decentralizace shora.

V důsledku toho při každém pokusu o věcnou delimitaci samosprávy a státní správy vystupuje do popředí nedostatek samotného pojmového a významového vymezení ústavního principu samosprávy („věcí samosprávy“ dle čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR). Tento nedostatek pak ztěžuje ochranu ústavního pojmu samosprávy, který má svůj smysl a obsah zasluhující ochrany na základě principu proporcionality, a to případně i proti vůli zákonodárce tam, kde by zákon narušoval obsah tohoto principu v jeho podstatě. Kritériem však sotva může být věcný výpočet čl. 14 zákona o obcích. Mnohem spíše je třeba uvážit, že záležitostmi místní působnosti mají být pouze takové věci, které svými kořeny tkví právě v místním společenství a mají k němu specifický vztah za předpokladu, že mohou být místním společenstvím ve vlastní odpovědnosti a samostatně zvládnuty.

Protože v České republice převládá stále organizačně-technický výčet věcné působnosti namísto pojmového vymezení samosprávy a protože pak věcným výpočtem nelze samosprávu a státní správu oddělit, je přirozené, že předmětem zákonných úprav zavazujících též obce a případně i vymykajících se jejich působnosti, jsou i záležitosti, jež jsou jinak obecným výčtem v § 14 zákona o obcích jejich samostatné působnosti svěřeny. (nález Ústavního soudu ze dne 24. 11. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97 – pozn. autora: rozhodnutí se vztahuje ještě k předchozí právní úpravě v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích, nicméně pro obtíže spojené s definicí samostatné působnosti obcí, dnes v § 35 stávajícího zákona o obcích č. 128/2000 Sb., je názorné)

■ I. Dispozice s obecním majetkem má povahu soukromoprávní a rozhodování obce o výběru provozovatele jejího majetku není výkonem veřejné moci, a nelze proto s tímto rozhodnutím, byť bylo příslušným orgánem zrušeno, spojovat odpovědnost obce podle § 19 a násl., § 31 zákona č. 82/1998 Sb.

II. Z hlediska obecné odpovědnosti za škodu podle ust. § 420 obč. zák. nelze dovodit příčinnou souvislost mezi rozhodnutím žalovaného o výsledku veřejné obchodní soutěže na veřejnou zakázku a

náklady následně vynaloženými žalobcem na zahájení správního řízení, v němž bylo toto rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno. (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1961/2005)

■ Po patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí… Ústavní soud … registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy, a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy. Ústavní soud konstatuje, že… k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. (nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06)

■ Dispozice s obecním majetkem má zvláštní soukromoprávní povahu a rozhodování obce o výběru osoby způsobilé realizovat požadovaná opatření na jejím majetku není výkonem veřejné moci; nelze proto s takovýmto rozhodnutím, byť bylo příslušným orgánem zrušeno, spojovat odpovědnost obce podle ustanovení § 19 a násl., § 31 zákona č. 82/1998 Sb., nýbrž zde přichází v úvahu obecná odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku. (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. 25 Cdo 2615/2010)

■ Podle zákona č. 82/1998 Sb. odpovídají jak stát, tak i územní samosprávné celky, pokud byla škoda způsobena rozhodnutím či nesprávným úředním postupem při výkonu veřejné moci. Jestliže se strážník dopustil nesprávného úředního postupu v rámci výkonu svého povolání, kdy je toto jednání přičitatelné obci v rámci její samostatné působnosti a pokud žalobci vznikla škoda a je zde příčinná souvislost mezi touto škodou a jednáním městského strážníka, tak byly splněny všechny zákonné podmínky pro odpovědnost žalované obce, tj. hlavního města Prahy podle zákona č. 82/1998 Sb. (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1134/2011)

■ Výkon rozhodnutí o uložení pokuty v přestupkovém řízení orgánem obce je výkonem přenesené působnosti. Za škodu nebo újmu způsobenou v rámci něho vydaným nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem odpovídá stát podle zákona č. 82/1998 Sb. (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3257/2012 – pozn. autora: rozhodnutí bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 3330/13, nicméně toliko z důvodu vadné pasivní legitimace a na uvedenou právní větu nemá vliv.)

Související ustanovení:
§ 1 odst. 2 – odpovědnost státu a územních celků, § 2 – objektivní odpovědnost bez možnosti liberace, § 5 – deliktní jednání státu, § 21 – znaky skutkové podstaty nezákonného rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, § 22 – nesprávný úřední postup územního celku v samostatné působnosti, § 23 – nárok územního celku v samostatné působnosti na regresní úhradu vůči státu nebo kraji

Související předpisy:
§ 7, § 35, § 58, § 59, § 84, § 85 a § 102 obecního zřízení, – § 11, § 14, § 35, § 36 a § 59 krajského zřízení, – § 2, § 16, § 18, § 59 a § 69 zák. o hl. m. Praze

Literatura:
RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015.
VEDRAL J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008.
VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.

MATES, P., SEVERA, J. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014.

Oddíl druhý

Nezákonné rozhodnutí

§ 20

(Nezákonné rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti)

(1) Bylo-li územním celkem v samostatné působnosti v řízení, na něž se vztahují předpisy o správním řízení, vydáno nezákonné rozhodnutí, mají účastníci řízení právo na náhradu škody, která jim tímto rozhodnutím vznikla. Právo na náhradu škody má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.

(2) Bylo-li nezákonné rozhodnutí územním celkem v samostatné působnosti vydáno postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, má právo na náhradu škody ten, komu tímto rozhodnutím vznikla škoda.

Přehled výkladu:

I. Účel právní úpravy

II. Vývoj právní úpravy

III. Nezákonné rozhodnutí vydané ve správním řízení

1) Nezákonné rozhodnutí

2) Opatření obecné povahy a veřejnoprávní smlouvy

3) Okruh oprávněných osob

IV. Nezákonné rozhodnutí vydané postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení

K § 20

I. Účel právní úpravy

Komentované ustanovení vymezuje bližší podmínky odpovědnosti územního celku v samostatné působnosti za škodu nebo nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Nutno podotknout, že diferencuje okruh osob oprávněných uplatnit nárok na náhradu škody dle skutečnosti, zdali bylo nezákonné rozhodnutí vydáno ve správním řízení, nebo postupem, na který se předpisy o správním řízení nevztahují.

II. Vývoj právní úpravy

Ustanovení § 20 nedoznalo za dobu účinnosti zákona žádné změny.

Nutno však podotknout, že od přijetí tohoto ustanovení se značně změnila koncepce dopadů správního řádu na veřejnoprávní postupy ve veřejné správě. „Nový“ správní řád č. 500/2004 Sb. jednak přišel s koncepcí, že se na základě svého § 1 aplikuje na všechny postupy v oblasti veřejné správy, nestanoví-li zvláštní zákon výslovně jinak (tj. není již nutné, aby se zvláštní zákony v oblasti správního práva výslovně dovolávaly použití správního řádu), jednak v přechodných ustanoveních v § 180 stanovil, že:

1. Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle části druhé a třetí správního řádu (formální správní řízení).

2. Pro případ, že podle dosavadních právních předpisů postupují správní orgány v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné a které nelze podle těchto předpisů řešit, podle části čtvrté správního řádu (neformální správní řízení).

K odst. 1

III. Nezákonné rozhodnutí vydané ve správním řízení

1) Nezákonné rozhodnutí

Vezmeme-li v potaz § 21 odst. 1, který odkazuje na § 8, nezákonné rozhodnutí jako jedna ze dvou skutkových podstat objektivní odpovědnosti územního celku vykazuje obdobné znaky jako táž skutková podstata objektivní odpovědnosti státu. Lze tedy připomenout, že nezákonností rozhodnutí se rozumí jeho nesoulad s právními předpisy vyvolaný nesprávným posouzením hmotněprávních nebo procesních otázek ze strany toho, kdo uvedené rozhodnutí vydal. Způsobit poškozenému újmu je s to pouze takové rozhodnutí, které je buď v právní moci, nebo je předběžně vykonatelné. Vznik nároku na uplatnění náhrady škody je rovněž jako v rámci odpovědnosti státu vázán na podmínku vyčerpání všech procesních prostředků ve smyslu § 8 odst. 3, jakož i na podmínku zrušení nebo změny nezákonného rozhodnutí územního celku dozorčími prostředky dle správního řádu nebo jeho zrušení správním soudem.

Územní korporace odpovídají za škodu dle § 20 odst. 1 pouze tehdy, vydaly-li nezákonné rozhodnutí ve správním řízení, tedy v takovém řízení, ve kterém vystupovaly jako správní orgán ve smyslu legální definice tohoto pojmu uvedené v § 1 odst. 1 spr. řádu. Nutno podotknout, že ustanovení § 20 bylo formulováno za účinnosti již zrušeného správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), jehož věcná působnost se vztahovala pouze na správní řízení v užším slova smyslu. Zrušený správní řád tak reguloval postup správního orgánu pouze za předpokladu, že tento postup směřoval k vydání rozhodnutí, ať již deklaratornímu, nebo konstitutivnímu, o právech a povinnostech účastníků řízení. Naproti tomu aktuálně platný a účinný správní řád se vztahuje na veškerý postup správních orgánů při výkonu veřejné správy, jeho působnost se tedy neomezuje pouze na regulaci postupu ústícího ve vydání konkrétního správního aktu, ale zahrnuje i další činnosti, jakými jsou realizace tzv. neformálních aktů (vydávání osvědčení, vyjádření a sdělení), uzavírání veřejnoprávních smluv nebo vydávání opatření obecné povahy.

Byť se to tak na první pohled nemusí jevit, značně širší pojetí věcné působnosti správního řádu v konečném důsledku způsobilo i rozšíření věcné působnosti § 20 odst. 1, neboť jak uvedeme níže, komentované ustanovení by mohlo zahrnout i ty případy, kdy poškozenému vznikne újma na základě nezákonného osvědčení, vyjádření, sdělení či jiných postupů podle části čtvrté správního řádu, nezákonné veřejnoprávní smlouvy podle části páté správního řádu nebo na základě nezákonného

opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu.

Obce vydávají rozhodnutí v samostatné působnosti podle správního řádu především ve věci ukládání pokut za správní delikty podle § 58 a § 59 ve spojení s § 147 odst. 1 písm. a) obecního zřízení. Obdobné platí i pro hl. m. Prahu a její městské části, které rozhodují v samostatné působnosti podle správního řádu rovněž ve věci ukládání pokut za správní delikty podle § 29 a § 30 ve spojení s § 119 odst. 1 písm. a) zák. o hl. m. Praze. Podle § 94 odst. 1 krajského zřízení je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad, na jehož rozhodování se vztahuje správní řád, pokud krajské zřízení nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Za současného právního stavu kraj vydává rozhodnutí v samostatné působnosti též ve věci ukládání pokut za správní delikty dle § 11 krajského zřízení.

2) Opatření obecné povahy a veřejnoprávní smlouvy

Vyvstává otázka, zdali pod hypotézu § 20 odst. 1 spadají případy, kdy poškozenému vznikne újma v důsledku nezákonného opatření obecného povahy, které územní celek vydal, nebo v důsledku nezákonné veřejnoprávní smlouvy. Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., jenž přinesl zásadní novelizaci komentovaného zákona, k tomu uvádí: „Zákon č. 82/1998 Sb. totiž reflektuje pouze škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, čímž znemožňuje náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci jiným způsobem. Mezi nové instituty, které nový správní řád přinese, patří především veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy a některé jiné úkony správního orgánu (vyjádření, osvědčení a sdělení podle části čtvrté nového správního řádu). Je nesporné, že rovněž za škodu způsobenou na základě těchto institutů by měl stát nebo územní samosprávné celky odpovídat. V případě veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy se tyto instituty výslovně podřazují pod režim rozhodnutí, takže po procesní stránce se bude v případě náhrady škody způsobené těmito instituty postupovat tak, jako by šlo o nezákonné rozhodnutí.“

Přestože důvodová zpráva k novele č. 160/2006 Sb. poměrně jednoznačně stojí na stanovisku, že by se podle zákona měly odškodňovat i újmy vzniklé v důsledku nezákonné veřejnoprávní smlouvy, nezákonného opatření obecné povahy a nezákonných jiných úkonů správního orgánu podle části čtvrté správního řádu, a to jako nezákonná rozhodnutí v širším smyslu, je s podivem, že se toto přesvědčení zákonodárce neprojevilo ve výslovné novelizaci konkrétních ustanovení.

Podle § 171 spr. řádu není opatření obecné povahy ani právním předpisem, ani rozhodnutím. Na opatření obecné povahy se pohlíží jako na obecně konkrétní akt, který je specifický jednak konkrétním vymezením předmětu, jednak obecností adresátů. Subsumovat opatření obecné povahy pod pojem nezákonného rozhodnutí ve smyslu komentovaného zákona je sice možné, nicméně nejde z hlediska teorie práva o „rozhodnutí“. Na rozdíl od správního rozhodnutí opatření obecné povahy nenabývá právní moci, můžeme nanejvýše hovořit o jeho platnosti a účinnosti. Obdobně je tomu u veřejnoprávních smluv i u úkonů podle části čtvrté správního řádu. To je však řešeno v § 8 odst. 2, který umožňuje uplatnit nárok bez ohledu na právní moc nezákonného rozhodnutí.

I přes přetrvávající deficit výslovné úpravy přímo v textu zákona je úmysl zákonodárce, vyjádřený v uvedené důvodové zprávě, zřejmý. Extenzivní výklad pojmu nezákonné rozhodnutí se opírá o účel a smysl komentovaného zákona, tj. odškodnit poškozeného za újmu způsobenou mu při výkonu veřejné moci, a rovněž o tvrzení, že institut opatření obecné povahy se výslovně podřazuje pod režim rozhodnutí. Ačkoliv toto tvrzení není zcela srozumitelné, lze se domnívat, že tím měl zákonodárce na mysli, že podle § 174 odst. 1 spr. řádu se na úpravu opatření obecné povahy použijí přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu, která reguluje postup správního orgánu při vydání

deklaratorního nebo konstitutivního rozhodnutí o právech a povinnostech účastníků řízení.

Nelze popřít, že mezi pojmem rozhodnutí a institutem opatření obecné povahy panuje silná vazba. Vyjdeme-li k tomu z deklarovaného úmyslu zákonodárce a účelu a smyslu komentovaného zákona, lze se přiklonit k názoru, že věcná působnost § 20 odst. 1 se vztahuje i na situace, kdy poškozenému vznikla újma v důsledku nezákonného opatření obecné povahy, které bylo pro tuto nezákonnost v přezkumném řízení nebo v rámci správního soudnictví zrušeno. Takový výklad je jistě vhodnější než to, aby bylo poškozenému odňato právo domáhat se náhrady škody způsobené nezákonným opatřením obecné povahy podle § 20 odst. 1 nebo aby soudy zakládaly novou skutkovou podstatu odpovědnosti státu nebo územního celku v samostatné působnosti zcela mimo režim zákona.

V souvislosti s podřazením institutu opatření obecné povahy pod hypotézu § 20 odst. 1 se nabízí zajímavá otázka, zdali osoba, která utrpěla újmu v důsledku nezákonného opatření obecné povahy, je oprávněna domáhat se náhrady újmy postupem podle komentovaného zákona, když neuplatnila připomínky dle § 172 odst. 4 spr. řádu nebo nepodala písemné odůvodněné námitky dle § 172 odst. 5 spr. řádu. Jinými slovy vyvstává otázka, zdali zejména nepodání písemných námitek nelze hodnotit jako nevyčerpání všech procesních prostředků určených k ochraně práva dle § 8 odst. 3 komentovaného zákona. Vzhledem k povinnosti poškozeného předcházet vzniku škody všemi dostupnými procesními prostředky lze konstatovat, že jde jednoznačně k jeho tíži, pokud písemně odůvodněné námitky nepodal. Je na soudu, aby po zhodnocení okolností konkrétního případu zvážil, zdali vůbec nárok na náhradu škody vzniká nebo zdali procesní pasivita poškozeného v řízení je důvodem alespoň pro snížení náhrady.

Veřejnoprávní smlouva je podle § 159 odst. 1 spr. řádu dvoustranným nebo vícestranným úkonem, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Na rozdíl od opatření obecné povahy tak veřejnoprávní smlouva není vůbec správním aktem. Vzbuzuje-li pochybnosti subsumpce opatření obecné povahy pod hypotézu § 20 odst. 1, podřazení veřejnoprávních smluv pod pojem nezákonného rozhodnutí se jeví jako postup v rozporu s jazykovým výkladem komentovaného ustanovení a se systematikou zákona, uvážíme-li vztah mezi § 20 odst. 1 a § 8.

Na druhou stranu je třeba opět vzít v potaz deklarovaný úmysl zákonodárce, účel a smysl zákona a skutečnost, že podle § 170 spr. řádu se na úpravu veřejnoprávních smluv použijí přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu, nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv (tzn. opět ta ustanovení, která regulují postup správního orgánu při vydání deklaratorního nebo konstitutivního rozhodnutí o právech a povinnostech účastníků řízení).

Vnitřní vazba mezi správním rozhodnutím a veřejnoprávní smlouvou se projevuje především u subordinačních veřejnoprávních smluv (§ 161 spr. řádu), neboť tento druh veřejnoprávních smluv nahrazuje správní rozhodnutí. Z logiky věci plyne, že strana subordinační veřejnoprávní smlouvy, jež není správním orgánem, se nebude moci domáhat náhrady škody vůči státu nebo územnímu samosprávnému celku, protože s uzavřením nezákonné veřejnoprávní smlouvy, která jí způsobila újmu, souhlasila (zásada nemo auditur propriam turpitudinem allegans uvedená v § 6 o. z.). Strana veřejnoprávní smlouvy by se mohla stát oprávněnou z náhrady škody v režimu komentovaného zákona pouze za předpokladu, že správní orgán zruší v přezkumném řízení veřejnoprávní smlouvu, přičemž toto rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy bude následně pro nezákonnost zrušeno. Byť v takovém případě půjde o újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím, a nikoli samotnou veřejnoprávní smlouvou.

Zastavme se rovněž u situace, kdy třetí osoba, která by jinak byla účastníkem řízení podle § 21 odst. 2 nebo odst. 3 spr. řádu, neudělí písemný souhlas s uzavřením subordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 161 spr. řádu. Toto ustanovení ve spojení s § 168 spr. řádu stanovuje písemný souhlas třetí

osoby jako odkládací podmínku účinnosti uzavřené veřejnoprávní smlouvy. Nabízí se otázka, jak řešit situaci, kdy správní orgán opomene třetí osobu jako účastníka případného řízení a strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, způsobí výkonem práva, který je nutné vzhledem k neúčinnosti smlouvy považovat za neoprávněný, třetí osobě škodu. Mohl by vzniknout této třetí osobě nárok na náhradu škody podle komentovaného zákona? Předně je třeba si uvědomit, že uzavřená veřejnoprávní smlouva je platná a závazná, byť nepůsobí právní účinky. To má za následek, že ji správní orgán není oprávněn v přezkumném řízení zrušit pro rozpor s právními předpisy. Třetí osoba není přirozeně za takové situace ani aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního. Teoreticky ovšem přichází v úvahu nárok třetí osoby na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, nezasáhl-li správní orgán v samostatné působnosti proti neoprávněnému výkonu práv strany veřejnoprávní smlouvy, ačkoliv podle příslušného právního předpisu zasáhnout mohl a měl.

Z uvedeného vyplývá, že i kdybychom s ohledem na účel a smysl zákona a deklarovaný úmysl zákonodárce nakonec dovodili, že veřejnoprávní smlouva uzavřená v rozporu s právními předpisy spadá pod hypotézu § 20 odst. 1, odpovědnost územního celku v samostatné působnosti za škodu způsobenou touto veřejnoprávní smlouvou vznikne v praxi jen stěží.

3) Okruh oprávněných osob

Právo na náhradu škody mají podle komentovaného ustanovení

– účastníci řízení, jimž nezákonným rozhodnutím vznikla škoda, nebo
– osoby, s nimiž nebylo jednáno jako s účastníky řízení, ačkoliv s nimi jako s účastníky řízení jednáno být mělo.

Okruh osob oprávněných uplatnit nárok na náhradu škody je určen jednotlivými skupinami účastníků řízení podle správního řádu, případně podle zvláštního předpisu, pokud vymezuje okruh účastníků a pokud nezákonné rozhodnutí bylo vydáno v řízení vedeném podle tohoto zvláštního předpisu.

Správní řád rozlišuje účastníky podle toho, zdali jde o řízení zahájené na žádost [§ 27 odst. 1 písm. a)] nebo o řízení z moci úřední [§ 27 odst. 1 písm. b)]. Kromě toho jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (§ 27 odst. 2), a rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (§ 27 odst. 3).

Shodně s § 7 odst. 2 komentovaného zákona se postavení oprávněné osoby k uplatnění nároku na náhradu škody přiznává i tomu, kdo měl správně v řízení jako účastník vystupovat, ačkoliv územní celek s ním jako s účastníkem nejednal.

K odst. 2

IV. Nezákonné rozhodnutí vydané postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení

Aplikační prostor § 20 odst. 2 je po nabytí účinnosti nového správního řádu prakticky nulový. Jak jsme uvedli v komentáři k odst. 1, bylo komentované ustanovení formulováno za účinnosti zrušeného správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), jehož věcná působnost se vztahovala na správní řízení v užším slova smyslu. Vzhledem ke značně širší působnosti správního řádu již není možné, aby absentovala právní úprava postupu územního celku v samostatné působnosti tam, kde dochází k výkonu veřejné správy (více v komentáři k § 21 odst. 2).

Odborná literatura jako ojedinělý příklad aplikace § 20 odst. 2 uvádí vydání obecně závazné vyhlášky, která však zavazovala konkrétní subjekt a ukládala mu konkrétní povinnosti. Svým obsahem tak byla individuálním správním aktem (28 Cdo 542/2011) (Mates, Severa, 2014, s. 77).

Judikatura:

■ Jestliže zastupitelstvo obce v rozsahu své pravomoci vydá obecně závaznou vyhlášku, jež však zavazuje konkrétní subjekt a ukládá mu konkrétní povinnosti, a nesplňuje tak nutný předpoklad obecnosti náležející k tomuto právnímu předpisu, je výsledek činnosti tohoto samosprávného orgánu možno odůvodněně charakterizovat jako individuální právní akt, tedy rozhodnutí. V takovém případě se tedy lze vůči územnímu samosprávnému celku domáhat náhrady škody z titulu nezákonného rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011)

Související ustanovení:
§ 1 odst. 2 – odpovědnost státu a územních celků, § 8 – podmínky nezákonnosti rozhodnutí, § 19 písm. a) – skutkové podstaty odpovědnosti územního celku, § 21 – znaky skutkové podstaty nezákonného rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, § 32 – promlčecí lhůty

Související předpisy:
správní řád, – § 58, § 59 a § 147 odst. 1 písm. a) obecního zřízení, – § 11 a § 94 odst. 1 krajského zřízení, – § 29, § 30 a § 119 odst. 1 písm. a) zák. o hl. m. Praze

Literatura:
BÍLKOVÁ, J. Může obec za přijetí nezákonné obecní vyhlášky nést odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb.? Právní rozhledy, 2011, č. 17, s. 634.
COGAN, R. Zákon o krajích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015.
HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015.
MATES, P., SEVERA, J. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Praha: Leges, 2014.
POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015.
VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Executive LLM: Prestižní milník pro právní profesionály. Business Institut otevírá jarní cyklus již 1. března
- ČEZ jako první v České republice spustil 1000. dobíjecí stojan pro elektromobily
- Novinky v ASPI za rok 2025: AI, komentáře, judikatura
- D.A.S. mezi předními značkami českého trhu
- LLM online program PRÁVO & MEZINÁRODNÍ SEKTOR jako odpověď na rostoucí nároky globální právní praxe
- ČVUT už ušetřilo díky projektu EPC od ČEZ ESCO za energie přes 140 milionů korun

- Solkind: Když přátelství, společné hodnoty a specializace vytvoří novou sílu na advokátním trhu
- Po svátcích přichází vlna reklamací: Jaká práva mají spotřebitelé?
- D.A.S. posiluje svou roli lídra právní ochrany
- Teplo z elektrárny Mělník proudí do Prahy už 30 let. Spolehlivé dodávky do budoucnosti zajistí nízkoemisní zdroje
- Jak si zvolit sídlo pro OSVČ a firmy