
DRUHÁ ČASŤ

ZODPOVEDNOSŤ ŠTÁTU ZA ŠKODU SPÔSOBENÚ PRI VÝKONE VEREJNEJ MOCI

§ 3

Rozsah zodpovednosti

(1) Štát zodpovedá za podmienok ustanovených týmto zákonom za škodu, ktorá bola spôsobená orgánmi verejnej moci, okrem tretej časti toho zákona, pri výkone verejnej moci

- a) nezákonným rozhodnutím,
- b) nezákonným zatknutím, zadržaním alebo iným pozbavením osobnej slobody,
- c) rozhodnutím o treste, o ochrannom opatrení alebo rozhodnutím o väzbe, alebo
- d) nesprávnym úradným postupom.

(2) Zodpovednosti podľa odseku 1 sa nemožno zbaviť.

Súvisiace ustanovenia zákona č. 514/2003 Z. z.

§ 15 a 16 (predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody), § 17 a 18 (spôsob a rozsah náhrady škody), § 19 (premlčanie práva na náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci), § 25 (subsidiárna pôsobnosť Občianskeho zákonníka)

Súvisiace právne predpisy

zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov, zákon č. 58/1969 Zb. o zodpovednosti za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánu štátu, zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok, zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov

KOMENTÁR

Zákon č. 514/2003 Z. z. ustanovuje, že nositeľom zodpovednosti za škodu spôsobenú orgánom verejnej moci pri výkone verejnej moci je za podmienok ustanovených týmto zákonom štát s výnimkou prípadov upravených v tretej časti čl. I tohto zákona, keď za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, presnejšie pri výkone samosprávy, zodpovedá územná samospráva. Ďalej tento zákon rozlišuje dva druhy zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú orgánom verejnej moci pri výkone verejnej moci, a to zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci (vrátane zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nezákonným zatknutím, zadržaním alebo iným pozbavením osobnej slobody, rozhodnutím o treste, o ochrannom opatrení alebo rozhodnutím o väzbe) a zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom orgánu verejnej moci. Zároveň zákon č. 514/2003 Z. z. ustanovuje, že zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú orgánom verejnej moci pri výkone verejnej moci je absolútnou objektívnou zodpovednosťou, čiže tejto zodpovednosti za nemožno zbaviť. Zodpovednosť za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci nastáva bez ohľadu na zavinenie.

V praxi sa možno neraz stretnúť s prípadmi, keď žalobcovia v súdnom konaní o náhradu škody spôsobenej orgánom štátu, resp. orgánom verejnej moci pri výkone verejnej moci nesprávne právne kvalifikujú uplatnený nárok na náhradu škody – spravidla ide o situáciu, keď žalobcovia kvalifikujú uplatnený nárok ako nárok na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom orgánu štátu, resp. orgánu verejnej moci, hoci z ich opisu rozhodujúcich skutočností v žalobe vyplýva, že danú právnu vec je potrebné posudzovať podľa ustanovení príslušného právneho predpisu (t. j. zákona č. 58/1969 Zb. alebo zákona č. 514/2003 Z. z.) o zodpovednosti za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánu štátu, resp. orgánu verejnej moci. Takáto zo strany žalobcu, resp. jeho právneho zástupcu nesprávna právna kvalifikácia uplatneného nároku sa vyskytuje spravidla v tých prípadoch, keď žalobca, resp. jeho právny zástupca je toho názoru, že určité rozhodnutie orgánu štátu, resp. orgánu verejnej moci nemalo byť vydané alebo malo byť vydané v inej podobe, či za iných okolností, no toto rozhodnutie nebolo zmenené alebo zrušené pre nezákonnosť príslušným orgánom, v dôsledku čoho nie sú (spravidla) splnené podmienky zodpovednosti za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánu štátu, resp. orgánu verejnej moci. Žalobcovia, resp. jeho právnomu zástupcovi potom „nezostáva“

iné, ako pokúsiť sa argumentovať tým, že vydaním rozhodnutia, ktoré nemalo byť vydané alebo malo byť vydané v inej podobe, či za iných okolností, sa orgán štátu, resp. orgán verejnej moci dopustil nesprávneho úradného postupu. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že právna kvalifikácia uplatneného nároku nie je vecou, resp. povinnosťou žalobcu, ale súdu – povinnosťou žalobcu tak podľa Občianskeho súdneho poriadku, ako aj podľa Civilného sporového poriadku je opísať skutkový stav; pokiaľ však žalobca uvedie aj právnu kvalifikáciu opísaného skutkového stavu, súd ňou nie je viazaný. Pre súd je záväzná skutkové vymedzenie uplatneného nároku zo strany žalobcu. Právna kvalifikácia opísaného skutkového stavu je totiž vecou súdu a táto môže byť odlišná od právnej kvalifikácie veci zo strany žalobcu – z § 79 či iných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, ani z ustanovení Civilného sporového poriadku nevyplýva povinnosť žalobcu právne kvalifikovať uplatnený nárok.

V konaní o náhradu škody spôsobenej orgánom verejnej moci pri výkone verejnej moci je súd sám povinný na základe opisu rozhodujúcich skutočností posúdiť, či si žalobca uplatňuje nárok na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu štátu alebo jeho nesprávnym úradným postupom – ak tak neurobí, môže sa dopustiť nesprávneho právneho posúdenia veci, čo môže mať za následok, že jeho rozhodnutie bude nezákonné; samozrejme, nedá sa vylúčiť, že súd aj pri nesprávnom právnom posúdení veci dospeje k vecne správne rozhodnutiu.

Predpokladmi vzniku zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom sú:

- nezákonné rozhodnutie orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávny úradný postup,
- existencia škody,
- príčinná súvislosť medzi nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom a škodou,
- skutočnosť, že škoda nebola spôsobená orgánom územnej samosprávy pri výkone samosprávy.

Vzťah príčinnej súvislosti medzi nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom a vznikom škody zákon č. 514/2003 Z. z. ani Občiansky zákonník nevysvetľujú – tento vzťah nevysvetľoval ani zákon č. 58/1969 Zb. Z tohto dôvodu sú smerodajné stanoviská

prezentované v odbornej literatúre a v súdnej praxi. V rozhodovacej praxi súdov Slovenskej republiky vo veciach uplatňovania práva na náhradu škody v najvyššej rovine existujú rôzne prístupy k poňatiu „vzťahu príčinnej súvislosti medzi protiprávnym konaním a vznikom škody“. Nová právna úprava civilného procesu by mala časom viesť k potrebnému zjednoteniu judikatúry aj v tejto oblasti – súčasný stav je zjavne absolútne neprijateľný.

Z rozhodnutí súdov Slovenskej republiky vo veciach uplatňovania práva na náhradu škody voči štátu z titulu nezákonného rozhodnutia orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávneho úradného postupu často vyplýva, že bez ohľadu na skutkové okolnosti individuálnej právnej veci (t. j. bez ohľadu na to, v čom malo spočívať protiprávne konanie orgánu verejnej moci a v čom mala spočívať škoda) nezákonné rozhodnutie orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávny úradný postup, prípadne protiprávny úkon musí byť priamou, bezprostrednou a nesprostredkovanou príčinou škody (bez ohľadu na to, či ide o skutočnú škodu, alebo ušlý zisk); nestačí, ak je iba sprostredkovanou príčinou škody. Nezákonné rozhodnutie orgánu štátu, resp. orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávny úradný postup môže mať za následok vznik zodpovednosti za škodu podľa zákona č. 58/1969 Zb., resp. zákona č. 514/2003 Z. z. len vo vzťahu k takej škode, ktorá bola priamo a nesprostredkované spôsobená práve (iba) týmto rozhodnutím alebo postupom. Zodpovednosť totiž nemožno robiť závislou na neobmedzenej kauzalite,¹⁷ keďže atribútom príčinnej súvislosti je priamosť pôsobenia príčiny na následok, pri ktorej príčina priamo (bezprostredne) predchádza následku a vyvoláva ho. To, že vzťah medzi príčinou a jej následkom musí byť (bezpečne preukázaný a) bezprostredný, už konštatoval dokonca aj Ústavný súd Slovenskej republiky (napr. nález Ústavného súdu SR pod sp. zn. I. ÚS 177/08). Otázka príčinnej súvislosti nie je otázkou právnou, ide o skutkovú otázku. Zhodne s vyššie uvedeným vyložil pojem „príчинná súvislosť“ Najvyšší súd SR aj v rozsudku z 28. októbra 2010, sp. zn. 3 Cdo 130/2010, ktorý síce nebol vydaný v právnej veci uplatňovania práva na náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci, no aj z neho je zrejмый ustálený výklad pojmu „príчинná súvislosť“ v rozhodovacej praxi súdov Slovenskej republiky vo veciach uplatňovania nároku na náhradu škody. Najvyšší súd SR taktiež konštatoval, že pre záver o existencii príčinnej súvislosti nestačí pravdepodobnosť; príчинná súvislosť musí byť vždy s istotou

¹⁷ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu ČSR z 30. novembra 1976, sp. zn. 2 Cz 36/76.

preukázaná (bezpečne zistená), pričom dôkazné bremeno zaťažuje poškodeného.¹⁸

Vychádzajúc z rozhodovacej praxe súdov Slovenskej republiky, možno ďalej konštatovať, že nezákonné rozhodnutie orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávny úradný postup môže byť dokonca aj významným článkom reťazca príčin a následkov, ale samotná táto skutočnosť ešte neznamená bez ďalšieho aj danosť príčinnej súvislosti medzi nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom a škodou.¹⁹ Štát teda nezodpovedá „automaticky“ za každú ujmu, ktorá nastala v majetkovej sfére určitej fyzickej osoby alebo právnickej osoby po vydaní nezákonného rozhodnutia orgánu verejnej moci alebo po jeho nesprávnom úradnom postupe.

V aplikačnej praxi sa vyskytujú prípady, keď vo vzťahu ku škode prichádzajú do úvahy tak nesprávny úradný postup, ako aj nezákonné rozhodnutie. Príčinná súvislosť je potom daná vtedy, „ak by k tomuto následku došlo aj bez vydania rozhodnutia orgánu verejnej moci“.²⁰ Tento záver zodpovedá (v rozhodnutiach súdov Slovenskej republiky tak často opakovanému) právnenému názoru, že nezákonné rozhodnutie alebo nesprávny úradný postup orgánu štátu musí byť bezprostrednou príčinou škody.

V právnej náuke sa uvádza, resp. zdôrazňuje, že je to žalobca, kto musí preukázať v konaní existenciu podmienok zodpovednosti žalovaného za škodu (vrátane existencie príčinnej súvislosti medzi protiprávnym konaním a škodou), a nie žalovaný musí preukazovať, že za škodu nezodpovedá. To znamená, že existenciu nezákonného rozhodnutia orgánu verejnej moci, resp. nesprávny úradný postup orgánu verejnej moci, ako aj existenciu škody a príčinnú súvislosť medzi nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom a škodou (eventuálne nemajetkovou ujmou) musí preukázať žalobca.

Bolo už naznačené, že v slovenskej súdnej praxi existuje od vyššie popísaného výkladu pojmu „príčinná súvislosť“ aj značne odlišný výklad. V niekoľkých rozhodnutiach totiž Najvyšší súd SR konštatoval, že protiprávny úkon „nemusí byť jedinou príčinou vzniku škody (kumulatívna kauzalita), stačí, že je jednou z príčin, a to príčinou dôležitou, podstatnou a značnou. Treba tiež

¹⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Cdo 292/2006.

¹⁹ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR z 29. marca 2007, sp. zn. 3 Cdo 32/2007.

²⁰ Rozsudok Krajského súdu v Prešove z 26. júna 2008, sp. zn. 9 Co 23/2008.

rozlíšiť, či v konkrétnom prípade viac skutočností v jednom okamihu spolupôsobilo na vzniku toho istého škodlivého následku (konkurenčná kauzalita) alebo či jedna skutočnosť vylučuje druhú, prípadne či novou skutočnosťou došlo k prerušeniu pôvodného dejového sledu.²¹ V súlade s týmto právnym názorom Krajský súd v Košiciach v jednom zo svojich rozsudkov vyslovil, že „samotný nesprávny úradný postup spravidla nezakladá majetkovú ujmu, ale keď tento je podkladom pre ďalšie konanie, ktoré by sa nebyť nesprávneho úradného postupu orgánu štátu nerealizovalo, je takýto nesprávny úradný postup orgánu štátu v reťazci príčin a následkov jednou z hlavných príčin vzniku škody, aj keď škoda nevznikla v bezprostrednej príčinnej súvislosti s týmto postupom, ale až v súvislosti s následným protiprávnym konaním ďalšej osoby.“²²

Iste, je správny názor, podľa ktorého otázku príčinnej súvislosti medzi namietaným pochybením orgánu štátu pri výkone verejnej moci a škodou je potrebné posúdiť s prihliadnutím na skutkové a právne okolnosti individuálnej právnej veci, no pri tomto „posudzovaní“ by sudy mali vychádzať z jednotnej koncepcie „príčinnej súvislosti“ medzi namietaným nezákonným rozhodnutím orgánu štátu alebo jeho nesprávnym úradným postupom a škodou. Je žiaduce, aby sa súdna prax (pri absencii návodu v relevantných právnych predpisoch) ustálila na jednotnom výklade pojmu „príčinná súvislosť“ v zodpovednostných vzťahoch a tohto sa potom dôsledne pridrižovala – obava, že „problém kauzalitný“ patrí medzi tie „spory, ktoré sa nepodarí odstrániť náuke ani judikatúre“,²³ sa nezdá byť bezdôvodnou.

Podmienky vzniku zodpovednosti za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom sú stanovené kumulatívne a v prípade nesplnenia čo i len jednej z nich nie je daná táto zodpovednosť. To znamená, že ak osoba, ktorá sa cíti byť poškodená orgánom verejnej moci pri výkone verejnej moci, neunesie dôkazné bremeno

²¹ Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 31. januára 2012, sp. zn. 6 M Cdo 11/2010. Toto uznesenie Najvyššieho súdu SR bolo zrušené nálezom Ústavného súdu SR z 12. februára 2013, sp. zn. III. ÚS 307/2012, no nie z dôvodu ústavne nesúladného výkladu pojmu „príčinná súvislosť“.

²² Rozsudok Krajského súdu v Košiciach z 29. apríla 2010, sp. zn. 1 Co 46/2009. Týmto rozsudkom Krajský súd v Košiciach potvrdil rozsudok súdu prvého stupňa, ktorým ten v časti vyhovel žalobe o náhradu škody spôsobenej orgánu štátu pri výkone verejnej moci.

²³ KRČMÁŘ, J. Několik poznámek k reformě práva občanského. In *Sborník věd právnických a státních*. XVII, 1917, s. 14.