

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích a zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

V části týkající se novely zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích vychází důvodová zpráva z analýzy od advokátky Petry Bielinové týkající se vymáhání nároku na náhradu majetkové újmy vzniklé na majetku zadavatelů veřejných zakázek zaplacením pokuty uložené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (verze 2, rok 2018). Analýza je dostupná [zde](#).

Obecná část

Zhodnocení platného právního stavu a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Za současného právního stavu není státu umožněno vymáhat některé škody, které na jeho majetku opakovaně vznikají. Konkrétně se jedná o škody na majetku státu, které jednotlivým organizačním složkám státu, respektive státu jako celku, vznikají uhrazením pokuty za správní delikt. Typicky se jedná například o uhrazení pokuty za porušení zákona o zadávání veřejných zakázek dle rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, nicméně se může jednat i o jiné správní delikty, kdy je v rámci státu jednou organizační složkou státu udělena pokuta jiné organizační složce. Vždy se jedná o takové případy, kdy stát (respektive organizační složky státu prostřednictvím některého svého zaměstnance) poruší právní předpis a za toto jednání uhradí stát (respektive jedna organizační složka státu) uloženou pokutu, která se okamžitě stává příjmem státu (respektive jiné organizační složky státu).

Závěr o tom, že stát za současného znění zákona o majetku České republiky nemůže v některých případech úspěšně uplatnit nárok na náhradu škody, vyplývá z rozsudku velkého senátu Nejvyššího soudu České republiky ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 2764/2016. V projednávaném případě šlo o to, že zaměstnanec Ministerstva obrany v rámci plnění svých pracovních povinností pochybil tím, že neodeslal oznámení o zrušení zadávacího řízení ve stanovené lhůtě, a za toto jednání byla Ministerstvu obrany uložena Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže pokuta. Ministerstvo obrany jakožto zadavatel veřejné zakázky pokutu uhradilo a zároveň ji začalo vymáhat po svém chybujícím zaměstnanci. Žaloba Ministerstva obrany na náhradu škody po chybujícím zaměstnanci se po zamítavých rozsudcích okresních i krajského soudu dostala až k Nejvyššímu soudu, který ve výše uvedeném rozsudku uvedl: „V posuzovaném případě žalobkyně (organizační složka státu) zaplatila pokutu uloženou rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 8. 2014 č. j. ÚOHS-S367/2014/VZ-16510/2014/522/MBa na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj. Protože na stát je v pracovněprávních vztazích mezi státem a zaměstnancem v případě posuzování

vzniku škody způsobené zaměstnancem třeba hledět jako na jediný subjekt (vlastníka majetku), mohla státu vzniknout jejím zaplacením škoda, jen kdyby se tím zmenšil majetek státu jako celek. Vzhledem k tomu, že žalobkyně zaplacením pokuty odvedla peněžní prostředky zpět do státního rozpočtu, došlo pouze k přesunu finančních prostředků uvnitř státu, avšak majetek státu se touto transakcí nezmenšil a z tohoto důvodu žalobkyni (státu) jako zaměstnavateli žalovaného tvrzená škoda nevznikla.“ V současné době tedy nemají zaměstnanci státu motivaci dodržovat právní předpisy tam, kde hrozí pokuta ze strany jiné organizační složky státu. Tím je ohrožen důležitý veřejný zájem, který stát vtělil do jím vydaných právních předpisů. Například smyslem a účelem právní úpravy veřejných zakázek zcela jistě je zajistit volnou a svobodnou soutěž mezi jednotlivými dodavateli. Skutečná soutěž mezi jednotlivými dodavateli významně zvyšuje šanci státu a dalších subjektů hospodařících s veřejnými prostředky, že získají zboží či služby v odpovídající kvalitě za výhodných (nejen finančních) podmínek. Aby stanovená pravidla pro zadávání veřejných zakázek fungovala i v praxi, investoval stát nemalé finanční prostředky do zřízení a následného provozu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který na dodržování postupů při zadávání veřejných zakázek dohlíží. Za splnění zákonem stanovených podmínek může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže postup jednotlivých zadavatelů veřejných zakázek pečlivě přezkoumávat a za porušení zákona ukládat sankce, mimo jiné i finanční pokuty. V případě organizačních složek státu je však ve světle výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího soudu zřejmé, že motivace úřadu dodržovat vlastní zákony, respektive motivace konkrétních odpovědných osob, je prakticky nulová. Ať už se totiž zaměstnanci či dokonce najatí odborníci (zejména advokátní kanceláře, soudní znalci, apod.) dopustí při zadávacím procesu jakékoli i třeba úmyslné chyby, nemůže být po nich způsobená škoda nikdy s úspěchem vymáhána.

Tento stav je nežádoucí, neboť obdobná pochybení zaměstnanců či najatých odborníků mimo organizační složky jsou v mnoha případech postihována uplatněním regresního nároku. Pro dokreslení jsou uvedeny téměř čtyři desítky konkrétních případů, ve kterých byl nárok na náhradu škody částečně či plně uspokojen, a to buď přímo ze strany konkrétních odpovědných osob anebo prostřednictvím plnění pojišťovny. V několika případech jsou vymáhány i další související škody, tedy zejména uhrazené odvody za porušení rozpočtové kázně, včetně penále. Konkrétní případy jsou uvedeny v příložené analýze¹.

Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Navrhovaná úprava si klade za cíl napravit výše nastíněnou současnou situaci tím, že doplněním odst. 4 do § 47 zákona o majetku České republiky zavede fikci, že pro účely uplatňování odpovědnosti za škodu se na organizační složky státu hledí jako na samostatné právnické osoby. Toto ustanovení zajistí, že se na organizační složku státu budě pro tyto účely hledět jako na samostatnou právnickou osobu a že její majetek tvoří samostatný celek

¹ Analýza od advokátky Petry Bielinové týkající se vymáhání nároku na náhradu majetkové újmy vzniklé na majetku zadavatelů veřejných zakázek zaplacením pokuty uložené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (verze 2, rok 2018, kapitola pátá – Praxe při vymáhání majetkové újmy (2012-2018), strana 18-33)

nepropojený se zbytkem státního rozpočtu. V důsledku toho bude lze vymáhat náhradu škody po pracovnících organizační složky a rovněž po externích subjektech, které si organizační složka najala.

V souvislosti s výše uvedeným se dále navrhuje, aby organizační složka státu pořídila zápis o tom, jak posoudila způsob uplatnění nároku na regresní úhradu. Návrh jde touto cestou proto, aby bylo zřejmé, jakým způsobem organizační složka státu při vymáhání nároku na regresní úhradu postupovala. Přičemž tento zápis může být předmětem následné žádosti o informace, čímž bude mít veřejnost přístup k tomu, zda a jak k uplatnění regresního nároku dochází.

Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí

Dopad na veřejné rozpočty se očekává spíše pozitivní, protože návrh otevírá cestu k naplňování odpovědnosti pracovníků organizačních složek státu či externích subjektů, které si organizační složka najme. Spíše pozitivní dopad na veřejné rozpočty má i zavedení povinnosti pořízení zápisu o tom, jestli a jak organizační složka státu uplatnila nárok na regresní úhradu, protože tím roste tlak na organizační složky, aby v odůvodněných případech regresní úhrady opravdu vymáhaly.

Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a právem EU

Zavedení odpovědnosti pracovníků organizačních složek a externích subjektů, které si organizační složky najaly, za pokutu udělenou jinou organizační složkou státu i povinnost organizační složky státu vyhotovit zápis o tom, jestli a jak uplatnila regresní nárok, jsou v souladu s ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami i právem EU.

Odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem souhlas již v prvním čtení

Z důvodu časové a věcné naléhavosti, kdy současný stav negativně dopadá do řádného výkonu veřejné správy, protože zde chybí odpovědnost za škodu způsobenou pracovníky organizačních složek státu či externích subjektů, které jsou organizačními složkami státu najaty, při udělení pokuty ze strany jiné organizační složky státu, se navrhuje, aby byl návrh přijat Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky v souladu s § 90 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, již v prvním čtení.

Zvláštní část

K Čl. I

Zavádí se právní fikce, že pro účely uplatňování odpovědnosti za škodu se na organizační složky státu hledí jako na samostatné právnické osoby. Toto ustanovení zajistí, že se na organizační složku státu budě pro tyto účely hledět jako na samostatnou právnickou osobu a že její majetek tvoří samostatný celek nepropojený se zbytkem státního rozpočtu, čímž fakticky dojde k umožnění, aby mohla být vymáhána osobní odpovědnost zaměstnanců organizačních složek státu a dalších subjektů, které si organizační složka státu najala např. k administraci veřejné zakázky.

K Čl. II

Navrhuje se, aby organizační složka státu pořídila zápis o tom, jestli a jak posoudila způsob uplatnění nároku na regresní úhradu. Návrh jde touto cestou proto, aby bylo zřejmé, jakým způsobem organizační složka státu při vymáhání nároku na regresní úhradu postupovala. Příčemž tento zápis může být předmětem následné žádosti o informace, čímž bude mít veřejnost přístup k tomu, zda jsou regresní nároky uplatňovány a jakým způsobem jsou vymáhány.

K Čl. III

Nabytí účinnosti nové úpravy se navrhuje prvním dnem třetího měsíce následujícího po dni jejího vyhlášení ve Sbírce zákonů. Takto stanovená lhůta je vzhledem k povaze novely dostatečná.

V Praze dne 18. února 2019

Jakub Michálek, v. r.

Ivan Bartoš, v. r.

Mikuláš Peksa, v. r.

Radek Holomčík, v. r.

František Kopřiva, v. r.

Jan Lipavský, v. r.

Ondřej Profant, v. r.

Tomáš Martínek, v. r.

Lenka Kozlová, v. r.

Tomáš Vymazal, v. r.

Lukáš Černožský, v. r.

Petr Třešňák, v. r.

Ondřej Polanský, v. r.

Martin Jiránek, v. r.

Lukáš Kolářík, v. r.

Lukáš Bartoň, v. r.

Olga Richterová, v. r.

Dana Balcarová, v. r.

Jan Pošvář, v. r.