

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### O b e c n á č á s t

Jedná se o opětovné předložení návrhu zákona, který upravuje odpovědnost úředníků za vzniklou škodu. Zatímco pro obecní a krajskou úroveň platí, že samosprávy jsou povinny vymáhat po svých úředních osobách škodu, kterou svými rozhodnutími či postupem tito úředníci v samosprávě způsobili, a to až do výše 4,5x výši platu (u škody úmyslné celou), stát takto postupovat ze zákona vůči svým úředníkům nemusí.

Stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nepodřízeným subjektům – fyzickým i právnickým osobám. Pokud stát, jeho organizační složky anebo v širokém pojetí „orgány veřejné moci“ vydají nezákonné rozhodnutí nebo se dopustí nesprávného úředního postupu, nesou za škodu vzniklou v souvislosti s takovým pochybením odpovědnost. Podmínky odpovědnosti i uplatnění nároků a detailní úpravu jak hmotněprávního charakteru, tak procesního postupu upravuje 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), ve znění pozdějších předpisů.

Předkladatelé si zároveň uvědomují, že se jedná o opatření, které je ze své povahy represivní. Proto chtějí i zde uvést, že jejich záměrem není trestat, nicméně (jak se v názvu návrhu uvádí) vyžadovat odpovědnost. Předkladatelé se dlouhodobě snaží navrhnout soubor opatření, aby byl stát štihlejší, aby efektivně fungoval, byl pro občany přátelský. Proto jsou přesvědčení, že státní správa musí mít úředníky odpovědné jak za své úspěchy, tak své chyby.

### **Platný právní stav**

Pokud stát na základě citovaného předpisu uhradí škodu konkrétní fyzické či právnické osobě (poškozenému), již podle stávající právní úpravy má právo požadovat regresní úhradu od těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, pokud byli k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněni (§ 16, § 17, § 23, § 24 zákona). Stát, úřední osoby či územně samosprávné celky tak mají právo na regresní úhradu po zodpovědných osobách, jež se na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu podílely.

Výslovná textace zákona ovšem vyvolává interpretační nejasnost, zda je povinností státu (územně samosprávných celcích) nárok na regresní úhradu požadovat povinně anebo zda se jedná pouze o možnost takového postupu (nikoli povinnost). Z obecné povinnosti státu i územně samosprávných celků postupovat s péčí řádného hospodáře vyplývá, že zákonné zmocnění vymáhat škodu, kterou stát či územně samosprávné celky uhradily při výkonu veřejné moci poškozeným, je povinností k takovému postupu. Explicitní vyjádření této povinnosti v platném znění zákona (slovy „může požadovat“) ovšem zásadu povinného vymáhání regresu

minimálně v interpretační rovině podlamují. Je obecně známou skutečností, že stát tuto škodu až na výjimky nevymáhá, přičemž nelze přisvědčit domněnce, že se tak děje z důvodu nesplnění podmínek pro její vymáhání. Je proto vhodné výslovně zpřesnit, že takový postup je striktně povinný.

Za paradoxní, neodůvodněný a rozpornost platné a účinné pravy dokumentující lze v této souvislosti považovat rozdíl mezi regulací postupu státu a územních samosprávných celků, když obcím a krajům je – na rozdíl od státu – uložena povinnost včas uplatňovat právo na náhradu škody (§ 38 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, resp. § 17 odst. 6 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů).

## **Principy navrhované úpravy**

Nahrazením slov „může požadovat“ za slova „je povinen požadovat“ tak případným výkladovým problémům bude učiněno zadost. Bude tedy povinností příslušných orgánů postupovat tak, že regresní úhradu v případě splnění zákonných podmínek pro její vymáhání skutečně vymáhat. Navržená úprava nemění nic na stávajícím vymezení podmínek tohoto vymáhání (otázka zavinění, výše limitů této odpovědnosti apod.). Za určitých okolností se však může jevit, že i přes splnění podmínek pro vymáhání regresní odpovědnosti bude takový postup nepřiměřeně tvrdý, neboť škoda sice vznikla zaviněným postupem úředních či jiných osob (v této souvislosti se sluší podotknout, že zákon se pochopitelně vztahuje také na politiky ve vysokých výkonných funkcích, vydávající-li při své činnosti konečná rozhodnutí či uskutečňují úřední postup), které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, avšak z objektivního hlediska se jednalo o omluvitelné pochybení. I na dané zcela výjimečné situace pamatuje návrh zákona, který umožňuje právě v těchto případech regresní nárok nevymáhat (nový § 18 odst. 7).

Tato drobná změna právního řádu, kterou předkladatelé navrhují, využívající svého Ústavou daného práva zákonné iniciativy, sleduje plně legitimní cíl zvýšení vymáhání regresních nároků státem i územně samosprávnými celky, neboť nelze shledat za odůvodněné, že po uhrazení škody poškozeným občanům, firmám a dalším subjektům většinou jediným poškozeným zůstává stát a ani limitovaná odpovědnost úředníků vymáhána není, což sebou nese řadu negativních průvodních jevů takové nečinnosti státu a jeho složek. Mezi tyto negativní důsledky spadá nejen zřetelně nižší finanční kompenzace škod způsobených státu, ale rovněž i podlamování zásady předcházení škodám, kterou jsou povinny dodržovat i ty osoby, jímž je svěřena kompetence vykonávat veřejnou moc.

Vědomí, že stát a územně samosprávné celky musí povinně vymáhat regresní úhrady, tak přinese efekt nejen finanční do veřejných rozpočtu, ale i pozitivní dopad výchovný a preventivní ve vztahu k osobám, které vykonávají svěřenou moc. Lze důvodně předpokládat, že riziko osobní majetkové odpovědnosti za nezákonná rozhodnutí či nesprávný úřední postup slouží jako pozitivní nástroj ke zvyšování kvality výkonu veřejné správy. Lichý je přitom předpoklad, že se úředníci budou obávat učinit rozhodnutí, neboť i nečinnost, prodlevy a případně jiné obstrukční postupy úředníků jsou samy o sobě nesprávným úředním postupem.

Přechodné ustanovení řeší problematiku prodloužení dosavadní úpravy promlčení nároku státu a územně samosprávných celků, příp. úřední osoby dle § 34, kterou osnova obecně prodlužuje na 3 roky ode dne, kdy byla zaplácena škoda.

Nenavrhuje se stanovit účinnost předloženého zákona jeho výslovným ustanovením. Uplatní se proto ust. § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, podle nějž pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vzhledem k tomu není třeba předložený návrh zákona členit do jednotlivých ustanovení.

## **Nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí**

Samotné povinné vymáhání majetkové odpovědnosti může vyvolat dodatečné nároky na straně veřejných rozpočtů z hledisek nárůstu úřední agendy, nicméně příjem z uplatnění takového postupu se bezesporu pozitivně projeví na veřejných rozpočtech a předčí mnohonásobně náklady na jejich vymáhání. Nadto nedojde-li k dobrovolnému uhrazení regresního nároku, má stát, vystupující v rovném postavení před civilním soudem, nárok na náhradu řízení. Navrhovatelé nemají důvod pochybovat, že celkový dopad navrhované úpravy na veřejné rozpočty bude pozitivní.

## **Soulad s ústavním pořádkem ČR a s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR**

Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem i s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu České republiky.

## **Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, na rozpočty krajů a obcí**

Veřejné rozpočty nebudou zasaženy žádnými dalšími výdaji.

### **Zvláštní část**

#### **K čl. I bodu 1**

Ust. § 16 odst. 1 se uplatní na situaci regresního nároku státu vůči úředním osobám a územně samosprávným celkům. Nahrazení slov „může požadovat“ za slova „je povinen požadovat“ v § 16 odst. 1 se sleduje zamýšleného cíle odstranění pochybností, zda stát může při vymáhání regresního nároku postupovat na základě určité volné úvahy, anebo tak musí postupovat vždy. Současná praxe veřejné správy spíše svědčí o opaku. Proto se možnost požadování regresní úhrady výslovně ze zákona změnila na povinnost. Výjimkou jsou zcela ojedinělé případy, kdy uplatnění regresní úhrady by se jevilo v konkrétních případech jako nepřiměřené přísný postup. Návrh

si nečiní ambice popsat veškeré situace, které si zasluhují výjimečné nevymáhání regresní úhrady (blíže k ust. § 18 odst. 7).

#### **K čl. I bodu 2**

Ze stejného důvodu jako v bodě 1) je pochopitelně nutné promítnout navrhovanou změnu i do dalších ustanovení zákona, které upravují regresní úhradu. Ust. § 16 odst. 2 upravuje regresní nárok státu ve vztahu ke krajům, je-li příslušným orgánem orgán kraje, nebo k územním samosprávným celkům.

#### **K čl. I bodu 3**

Právní úpravu v § 17 odst. 1 je rovněž navrženo změnit, tak jak je popsáno v bodě 1).

#### **K čl. I bodu 4**

Ani v případě soudců či státních zástupců neexistuje žádný rozumný důvod zachovat stávající výslovné znění „o možnosti vymáhat regresní nárok“. Požadavek, aby zavinění těchto osob bylo zjištěno v kárném řízení, není osnovou nikterak dotčen.

#### **K čl. I bodu 5**

Ustanovení § 17 odst. 3 upravuje regresní nároky úředních osob a územně samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti, pokud uhradily státu škodu, a to od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. Pouze v případě úředních osob není důvod změnit možnost vymáhání regresního nároku na explicitní povinnost. Bude tedy záležet na dotčených úředních osob, zda svůj nárok uplatní či nikoli. V případě územně samosprávných celků v přenesené působnosti se rovněž zavádí povinnost vymáhání regresních nároků. Jediným konečným poškozeným by neměl být daňový poplatník.

#### **K čl. I bodu 6**

Z důvodu výjimečných okolností umožňuje návrh úhradu regresního nároku nevyžadovat. Osnova předpokládá, jako již tradičně v českém právním řádu, že se tak bude dít pouze z důvodu zvláštního zřetele hodného. Návrh nepředkládá kasuistický výčet situací, které by mohly připadat do úvahy. Při zakotvení povinnosti vymáhat regresní úhradu se jeví navrhovatelům za odůvodněné, aby právní úprava zakotvovala možnost nevymáhat regresní úhradu. Takový závěr musí konstatovat příslušný orgán veřejné správy, který o vymáhání regresní úhrady rozhoduje. Tento postup je již z povahy věci vyloučen u škody, která byla způsobena úmyslným porušením právní povinnosti (§ 17 odst. 4, § 18 odst. 5).

Do společného ustanovení o regresní úhradě se proto doplňují alespoň tři typové situace, kdy sice je zjištěno zaviněné porušení právní povinnosti, avšak

vymáhání regresní úhrady by bylo tvrdým a nepřiměřeným postupem. Rozdílnost výkladů ve věci rozhodné právní otázky musí být objektivně zjištěna, nepostačuje pouze subjektivní pochybnost. Ve výjimečných případech (z povahy demonstrativní normy) může rozdílnost výkladů vyplývat i z lišení doktrinárních výkladů. Jde o typově odlišnou situaci od ust. § 16 odst. 3 zákona. Stejně tak i například při vydání předběžného opatření či jiného rozhodnutí, které je vykonatelné bez ohledu na právní moc, může důvod pro nevymáhání regresní úhrady záležet ve výjimečné situaci, kdy skutkový stav, který byl zjištěn v době vydání takového rozhodnutí, odůvodňoval vydání takového rozhodnutí, teprve následně však byly zjištěny další relevantní skutečnosti. V poslední typové situaci představuje výjimečnou okolnost nedostatečný výkon metodické nebo jiné odborné činnosti, je-li škoda způsobena územními samosprávnými celky v přenesené působnosti.

### **K čl. I bodu 7 a bodu 8**

Ze stejného důvodu jako v bodě 1) je pochopitelně nutné promítnout navrhovanou změnu i do dalších ustanovení zákona, které upravují regresní úhradu - § 23 a § 24. Zákon může přikázat územně samosprávnému celku povinně vymáhat regresní úhradu, i když jde o věc spadající do samotné působnosti. Nejde o nepřípustný zásah do činnosti obcí či krajů, neboť těm povinnost účelného a hospodárného nakládání při hospodaření ukládá zákon o obcích (§ 38, u hlavního města Prahy zákon o hlavním městě Praze v § 35) či zákon o krajích (§ 17). Nezbytnost uložení takové povinnosti zákonem předepisuje Ústava ČR v čl. 101 odst. 4. Postup u přenesené působnosti upravují § 16 odst. 1 a § 17 odst. 3 zákona.

### **K čl. I bodu 9 a bodu 10**

V současné době rovněž problematičtým je poměrně krátká časová lhůta pro uplatnění regresního nároku. Jednoletá lhůta je nahrazena obecnou 3 letou lhůtou. Úhrada plnění státem probíhá zpravidla v případě soudního sporu po rozhodnutí odvolacího soudu. Dovolací řízení však probíhá delší období, kdy může dojít ke změně již pravomocného rozhodnutí soudu. Jednoletá lhůta k uplatnění regresního nároku je příliš krátkou právě ve vazbě na mimořádné opravné prostředky, jež zpravidla stát při obraně proti vznesenému nároku využívá. Není záměrem předkladatelů poskytnutím prodloužení promlčecí doby k uplatnění nároku na regresní úhradu odsouvat jeho vymáhání. Z principu postupu při výkonu veřejných oprávnění s péčí řádného hospodáře lze dovodit, že nárok na regresní úhradu je nezbytné vymáhat bez zbytečného prodlení, kdy jsou zjištěny rozhodující okolnosti podstatné k řádnému uplatnění nároku. Pokud již došlo k promlčení nároku uplynutím jednorocní lhůty podle dosavadní úpravy, běh promlčecí doby se neobnoví, i pokud by zbývající doba postačovala k uplatnění nároku v nově prodloužené lhůtě 3 let promlčení tohoto práva.

### **K čl. II**

Přechodné ustanovení staví najisto otázku promlčecí doby pro uplatnění regresní úhrady. Jestliže promlčecí doba do doby nabytí účinnosti návrhu zákona již uplynula, běh promlčecí doby se neobnoví. Pokud promlčecí doba ještě neuplynula,

dochází *a contrario* k prodloužení jejího běhu maximálně však na dobu 3 let dle nové úpravy § 34 zákona.

V Praze, dne 26. ledna 2019

Vít Rakušan v.r.  
Věra Kovářová v.r.  
Jana Krutáková v.r.  
Jan Farský v.r.  
Petr Gazdík v.r.  
Petr Pávek v.r.