



# SENÁT

PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

## 10. funkční období

250

Návrh senátního návrhu zákona senátora Jana Horníka a dalších senátorů, kterým se mění 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



2016

**Parlament České republiky**

**Senát**

**10. funkční období**

**2016**

**N á v r h**

**senátního návrhu zákona,**

**senátorů Jana Horníka, Lud'ka Jeništy, Zbyňka Linharta,  
Leopolda Sulovského, Jiřího Šestáka a Jiřího Voseckého,**

**kterým se mění 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**

# ZÁKON

ze dne ..... 2016

## **kterým se mění 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**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

### Čl. I

#### **Změna zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem**

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 zákona č. 120/2001 Sb., zákona č. 234/2002 Sb., zákona č. 539/2004 Sb., zákona č. 160/2006 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 41/2011 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 105/2013 Sb. a zákona č. 303/2013 Sb., se mění takto:

1. V § 16 se v odstavci 1 slovo „může“ nahrazuje slovy „je povinen“ a tečka na konci věty se nahrazuje čárkou a vkládá se věta „nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele.“.
2. V § 16 se v odstavci 2 slovo „může“ nahrazuje slovy „je povinen“ a tečka na konci věty se nahrazuje čárkou a vkládá se věta „nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele.“.
3. V § 17 se v odstavci 1 slovo „může“ nahrazuje slovy „je povinen“ a tečka na konci věty se nahrazuje čárkou a vkládá se věta „nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele.“.
4. V § 17 se v odstavci 2 slovo „může“ nahrazuje slovy „je povinen“ a tečka na konci věty se nahrazuje čárkou a vkládá se věta „nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele.“.
5. V § 17 se v odstavci 3 se zrušují slova „nebo územní celky v přenesené působnosti“ a za tečku se vkládá nová věta „Uhradily-li územní celky v přenesené působnosti regresní úhradu státu, jsou povinny požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele.“.
6. V § 18 se vkládá nový odstavec 7, který zní:

„Za důvody zvláštního zřetele hodné pro nevymáhání regresní úhrady se považují zejména rozdílný výklad právní otázky, která byla důvodem pro vyslovení nezákonnosti rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, nadřízenými orgány nebo soudy, nedostatečný výkon metodické nebo jiné odborné činnosti, je-li škoda způsobena územními samosprávnými celky v přenesené působnosti, nebo také okolnost, že skutková zjištění v době vydání rozhodnutí, která se následně ukázala nesprávná či neúplná, odůvodňovala vydání daného rozhodnutí.“.

7. V § 23 se slovo „může“ nahrazuje slovy „je povinen“ a tečka na konci věty se nahrazuje čárkou a vkládá se věta „nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele.“.

8. V § 24 se slovo „může“ nahrazuje slovy „je povinen“ a tečka na konci věty se nahrazuje čárkou a vkládá se věta „nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele.“.

9. V § 34 odstavci 1 se slovo „rok“ nahrazuje slovy „tři roky“.

10. V § 34 odstavci 2 se slovo „rok“ nahrazuje slovy „tři roky“.

## Čl. II

### Přechodné ustanovení

Pokud před nabytím účinnosti tohoto zákona došlo k promlčení nároku dle § 34, běh promlčecí doby se neobnoví ani podle tohoto zákona.

# DŮVODOVÁ ZPRÁVA

## O b e c n á   č á s t

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.

## **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 vymáhá. 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 navrhuji, 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 státem, 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 rozpočtů, 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 zaplacena 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 něž 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.

### **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 problematickým 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 prodloužení, kdy jsou zjištěny rozhodující okolnosti podstatné k řádnému uplatnění nároku. Pokud již došlo k promlčení nároku uplynutím jednorochní 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 15. dubna 2016

Jan Horník v. r.

Zbyněk Linhart v. r.

Luděk Jeništa v. r.

Leopold Sulovský v. r.

Jiří Šesták v. r.

Jiří Vosecký v. r.

**Části zákona 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 zákonů, s vyznačením navrhovaných změn a doplňků**

§ 16

(1) Nahradi-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, **může je povinen** požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily, **nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele**.

(2) Bylo-li rozhodnutí územního samosprávného celku přezkoumáno příslušným orgánem a následně byla rozhodnutí tohoto orgánu a územního samosprávného celku zrušena pro nezákonnost, **může je povinen** stát požadovat regresní úhradu na kraji, je-li příslušným orgánem orgán kraje, nebo na územním samosprávném celku, **nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele**.

§ 17

(1) Nahradi-li stát škodu, ke které došlo při činnosti státního orgánu nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, **může je povinen 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, **nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele**.

(2) Nahradi-li stát škodu, která vznikla z nezákonného rozhodnutí nebo z nesprávného úředního postupu, na nichž se podílel soudce nebo státní zástupce, nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, **může je povinen** požadovat regresní úhradu pouze tehdy, pokud byla vina soudce nebo státního zástupce zjištěna v kárném nebo trestním řízení, **nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele**.

(3) Uhradily-li úřední osoby ~~nebo územní celky v přenesené působnosti~~ regresní úhradu státu, mohou požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. **Uhradily-li územní celky v přenesené působnosti regresní úhradu státu, jsou povinny požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele**.

§ 18

Společná ustanovení o regresní úhradě

(7) **Za důvody zvláštního zřetele hodné pro nevymáhání regresní úhrady se považují zejména rozdílný výklad právní otázky, která byla důvodem pro vyslovení nezákonnosti rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, nadřízenými orgány nebo soudy, nedostatečný výkon metodické nebo jiné odborné činnosti, je-li škoda způsobena územními samosprávnými celky v přenesené působnosti, nebo také okolnost, že**

**skutková zjištění v době vydání rozhodnutí, která se následně ukázala nesprávná či neúplná, odůvodňovala vydání daného rozhodnutí.**

#### § 23

Nahradil-li územní celek v samostatné působnosti škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, při jehož vydání se řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, ~~může požadovat~~ **je povinen požadovat** regresní úhradu na kraji, je-li příslušným orgánem orgán kraje, nebo na státu, je-li příslušným orgánem orgán státu, **nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele.**

#### § 24

Nahradil-li územní celek v samostatné působnosti škodu, poskytl-li zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu nebo zaplatil-li regresní úhradu, ~~může požadovat~~ **je povinen požadovat** regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, **nejsou-li dány důvody hodné zvláštního zřetele.**

#### § 34

(1) Nárok státu podle § 16 a § 17 odst. 1 a nárok územního celku v samostatné působnosti podle § 23 a 24 na regresní úhradu se promlčí za ~~rok~~ **tři roky** ode dne, kdy byla zaplacena náhrada škody.

(2) Nárok územního celku v přenesené působnosti a úřední osoby podle § 17 odst. 2 na regresní úhradu se promlčí za ~~rok~~ **tři roky** ode dne, kdy byla zaplacena regresní úhrada.

