

# **Regresní úhrady, odpovědnost „úředních osob“ (21. 4. 2023)**

**NVV30Zk Odpovědnost za škodu pro veřejnou správu**

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.



# Osnova prezentace

- 1) *Regresní úhrady*
- 2) *Odpovědnost úředních osob*



# 1) Regresní úhrady

## Stručné opakování

- Odpovědné subjekty dle z. č. 82/1998 Sb. = stát + ÚSC
- Odpovědnost za „své“ vykonavatele či jiné subjekty

## Obecná východiska

- „**Přímá**“ **odpovědnost** státu/ÚSC (důvod = zvýhodnění poškozených)
- Současně však „**původci**“, **kteří pochybili** (subjekty, orgány, úředníci apod.)
  
- „*Regres*“ = **pohyb zpět** (*x „progres“*)
- V kontextu odpovědnosti za škodu = **právo na náhradu po „původci“**

# 1) Regresní úhrady

## □ Terminologie (dle z. č. 82/1998 Sb.)

- Regres = „*regresní úhrada*“ (§ 16 až 18 a 23 až 25 OdpŠk)
- Právnícké a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona = „*úřední osoby*“ (§ 3 odst. 1 písm. b OdpŠk)  
Pozor, nejde o „(oprávněné) úřední osoby“ ve smyslu správního řádu (srov. § 14 a 15 SŘ)
- *Úředníci/úřednice* (z. č. 82/1998 Sb. tento pojem nepoužívá, namísto toho hovoří o) = *...ti, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu (pokud byli k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněni)* (§ 17 odst. 3 OdpŠk)

# 1) Regresní úhrady

## □ Druhy (dle z. č. 82/1998 Sb.)

### □ „Jednostupňový“

- 1) *Stát vůči ÚSC (přenesená působnost)*
- 2) *Stát vůči „úředním osobám“*
- 3) *ÚSC vůči státu (samostatná působnost)*
- 4) *Obec vůči kraji (samostatná působnost)*
- 5) *Stát vůči „úředníkům“*
- 6) *ÚSC vůči „úředníkům“*

### □ „Dvoustupňový“

- 1) *(po regresu vůči státu) Stát vůči „úředníkům“*
- 2) *(po regresu vůči ÚSC) ÚSC vůči „úředníkům“*
- 3) *(po regresu vůči „úředním osobám“) „Úřední osoby“ vůči „úředníkům“*



# 1) Regresní úhrady

□ **Základní srovnání** odpovědnosti státu/ÚSC a regresních úhrad:

	<b>Odpovědnost státu a ÚSC</b>	<b>Regresní úhrady</b>
<b>Princip odpovědnosti</b>	Objektivní (absolutní)	Subjektivní
<b>Princip uplatňování</b>	Iniciativa poškozeného	Iniciativa poškozeného (resp. „oportunita“)
<b>Rozsah náhrady</b>	Bez omezení	Limitace u „úředníků“ (dle pracovního práva)
<b>Moderace</b>	Ne	Ano
<b>Promlčení</b>	3 roky (6 měsíců) / 10 let	1 rok
<b>Převažující funkce</b>	Kompenzační	Prevenční (sankční?)



# 1) Regresní úhrady

## Regresní úhrady jako **sankce** (?)

- Zřetelně *oslabená kompenzační funkce* (proti „účelu“ regresu)
- Jde spíše o předcházení vzniku pochybení = ***prevenční funkce***
- Ale také určitý „sankční rozměr“ (*preventivně-sankční funkce*)

## **Otázky k povaze** regresních úhrad

- Jde ještě o náhradu škody?*
- A má jít o náhradu škody?*
- A kdy ano?*



# 1) Regresní úhrady

## □ Problém „opportunity“

- Časté novelizační **snahy o opuštění opportunity** regresů
- Analogie se „soukromými“ zaměstnanci
- Představa: **maximalizace regresních úhrad = úspory**

## □ Ale některé problémy tohoto řešení

- 1/ *přiměřenosti („tvrdosti“) regresů*
- 2/ *tzv. chilling effect*
- 3/ *objektivních příčin odpovědnosti*

- K tomu viz např. nedávná odpověď ministra spravedlnosti na interpelaci:

<https://www.pirati.cz/assets/pdf/jan-knezinek-odpoved.pdf>





# 1) Regresní úhrady

## □ Vybraná **zvláštní pravidla** (§ 16 až 18 OdpŠk)

- *Bylo-li nezákonné rozhodnutí vydáno proto, že se ten, kdo je vydal, řídil **nesprávným právním názorem** příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí, nemá stát právo na regresní úhradu.*
- *Nárok na regresní úhradu **vylučuje nárok na náhradu škody podle obecných předpisů.***
- *Nárok na regresní úhradu nelze uplatňovat vůči tomu, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu na **příkaz nadřízeného**, ledaže by se uposlechnutím příkazu dopustil trestného činu.*
- *Byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti více osob, jsou povinny zaplatit regresní úhradu **podle své účasti na způsobení škody.** V odůvodněných případech může soud rozhodnout, že odpovídají společně a nerozdílně.*
- *Ten, proti němuž byl uplatněn nárok na regresní úhradu, má proti subjektu, který po něm regresní úhradu požaduje, právo uplatnit **všechny námitky, které tento subjekt mohl uplatnit vůči poškozenému v řízení o náhradě škody.***

## 2) Odpovědnost úředních osob

### □ Odpovědnost úředních osob (**ve smyslu z. č. 82/1998 Sb.**)

- *1/ právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona*
- *2/ notář a soudní exekutor (při „veřejnoprávních činnostech“)*
- Za které **odpovídá stát**

### □ Avšak **možnost regresu**

- *Jednak státu vůči těmto „úředním osobám“*
- *Jednak těchto osob vůči „úředníkům“*

- Pokud nejde o výkon veřejné moci, odpovědnost v jiných právních kontextech (ilustrativně viz dále v případě „úředníků“)



## 2) Odpovědnost úředních osob

### □ Odpovědnost úředních osob (ve smyslu „úředníků“)

#### □ 1) Odpovědnost za škodu

- *Regresní úhrady* podle zákona č. 82/1998 Sb.
- Jinak *odpovědnost pracovněprávní* (odp. zaměstnance za škodu, viz dále) = **vysoký význam zákoníku práce**
- Ale hypoteticky i „*přímá*“ *odpovědnost* (*exces* či *předstíraný výkon veřejné moci*)
- Také obecná otázka odpovědnosti *úředníků třetím osobám* (viz nová **judikatura dále**)

#### □ 2) Disciplinární nebo pracovněprávní

- Dle „režimu“ veřejné služby, zejm.:
- *Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě* = služební poměr (veřejnoprávní základ)
- *Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů* = v modifikovaný pracovní poměr (soukromoprávní základ)

#### □ 3) Trestněprávní

- Zejména *trestné činy úředních osob* dle zákona č. 40/2009 Sb., *trestní zákoník*
- (*např. § 329 TrZ - zneužití pravomoci úřední osoby*)
- Ale nikoli výhradně (viz dále)

## 2) Odpovědnost úředních osob

□ „Přímá“ odpovědnost úředníků také tehdy, pokud...

□ *Byla-li škoda způsobena při činnosti, kterou škůdce, byť v pracovním či služebním poměru sledoval výlučně uspokojování svých zájmů či potřeb, jedná se tzv. exces, a v takovém případě odpovídá za škodu přímo sám. Nejvyšší soud, 25 Cdo 670/2005*

□ *Základním předpokladem toho, aby společně s pachatelem úmyslného trestného činu krádeže nebo vedle něj odpovídal stát (celní správa), jenž mu ponechal uniformu, by v první řadě muselo být najisto postaveno, že při činu měl pachatel tuto uniformu, kterou zneužil, skutečně na sobě a že celní správa nepostupovala podle pravidel stanovených právními předpisy (celním zákonem, prováděcí vyhláškou či služebním předpisem celní správy č. 22/2005, který upravuje naturální náležitosti a pravidla nošení služebního stejnokroje), popř. podle obvyklých pravidel v obdobných případech. Bez ohledu na to, zda je či není povinností celních orgánů vyžadovat na celníkovi po skončení jeho služebního poměru vrácení uniformy a zda či do jaké míry je ze strany celní správy reálné uniformu mu odebrat, je zřejmé, že samotná skutečnost, že uniforma nebyla M. G. odebrána, majetkovou újmu žalobci nezpůsobila. Nejvyšší soud, 25 Cdo 1872/2006*

## 2) Odpovědnost úředních osob

### □ Dle zákoníku práce...

#### □ § 250 Obecná povinnost nahradit škodu zaměstnavateli

*(1) Zaměstnanec je povinen nahradit zaměstnavateli škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.*

*(2) Byla-li škoda způsobena také porušením povinností ze strany zaměstnavatele, povinnost zaměstnance nahradit škodu se poměrně omezí.*

*(3) Zaměstnavatel je povinen **prokázat zavinění zaměstnance**, s výjimkou případů uvedených v § 252 a 255.*

#### □ § 257

*(1) Zaměstnanec, který má povinnost nahradit škodu podle § 250, je povinen nahradit zaměstnavateli **skutečnou škodu, a to v penězích**, jestliže neodčiní škodu uvedením v předešlý stav.*

*(2) **Výše požadované náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout u jednotlivého zaměstnance částku rovnající se čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinností, kterým způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek.***

*(3) Jde-li o škodu způsobenou úmyslně, může zaměstnavatel požadovat, kromě částky uvedené v odstavci 2, i náhradu ušlého zisku.*

...

## 2) Odpovědnost úředních osob

□ Pro zajímavost...

□ *Problém regresních úhrad opět „na scéně“:*

□ **USNESENÍ č. 446 rozpočtového výboru ze 44. schůze ze dne 23. září 2020** k vládnímu návrhu Státního závěrečného účtu České republiky za rok 2019 (sněmovní tisk 843)

b) **ústavně právní výbor** d o p o r u č u j e, aby Poslanecká sněmovna přijala následující doprovodné usnesení:

*„Poslanecká sněmovna d o p o r u č u j e, aby vláda v rámci Státního závěrečného účtu do budoucna vyhodnocovala u jednotlivých státních institucí náklady a výdaje spojené s úhradou škod způsobených nezákonnými rozhodnutími nebo nesprávným úředním postupem a uplatněné regresní nároky.“;*

## 2) Odpovědnost úředních osob

### Pro zajímavost...

- Problém odpovědnosti za škodu způsobenou organizační složce uložením pokuty státním orgánem***
- Nejen státní úředníci, ale i „dodavatelé“ státu
- Vyřešeno legislativním zavedením tzv. **(fikce) dělené subjektivity státu**, avšak problematický koncept...
- (Judikatura dříve odmítla, viz dále včetně vysvětlení funkce pracovněprávní odpovědnosti)*
  
- K důvodům zavedení viz:
- <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=160134>

## 2) Odpovědnost úředních osob

### □ Pro zajímavost...

- *O porušení povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním jde tehdy, jedná-li zaměstnanec (v podobě konání nebo opomenutí) při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním v rozporu s povinnostmi, které mu byly stanoveny právními předpisy, vnitřními předpisy, pracovní smlouvou nebo pokynem nadřízeného vedoucího zaměstnance. Porušení pracovních povinností zaměstnancem (protiprávnost jeho jednání) vyjadřuje objektivní stav, který tu buď je, nebo není a který nastává bez ohledu na to, zda zaměstnanec ho chtěl způsobit nebo zda věděl, že může nastat. Zavinění oproti tomu vyjadřuje psychický (vnitřní) vztah zaměstnance ke svému jednání (konání nebo opomenutí), jímž porušil své pracovní povinnosti, a ke škodě jako následku takového protiprávního jednání. **Nejvyšší soud, 31 Cdo 2764/2016***



## 2) Odpovědnost úředních osob

### Pro zajímavost...

...

**Vystupuje-li stát jako účastník právních vztahů, je právníckou osobou (srov. § 6 ZMČR). Jestliže je účastníkem pracovněprávních vztahů Česká republika (stát), je právníckou osobou a je zaměstnavatelem; za stát, jako příslušná v pracovněprávních vztazích, jedná a práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů vykonává organizační složka státu, která za stát v pracovněprávním vztahu zaměstnance zaměstnává (srov. § 9 zák. práce).**

...

**Uvedené neznamena - jak se domnívá žalobkyně - nerovnost mezi zaměstnanci státu a „ostatními zaměstnanci“. Zaměstnanci státu odpovídají za škodu, kterou státu způsobí zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ní, nejsou však povinni - stejně jako „ostatní zaměstnanci“ - hradit újmy na majetku, které jejich zaměstnavateli ve skutečnosti vůbec nevznikly. Povinnost k náhradě škody nepředstavuje postih zaměstnance za porušení pracovních povinností; jde o povinnost, která má poškozenému zaměstnavateli (alespoň zčásti) reparovat újmu, která nastala v jeho majetkové sféře, a jen tehdy, nastala-li skutečně taková újma. Nejvyšší soud 31 Cdo 2764/2016 (pokračování)**

## 2) Odpovědnost úředních osob

### □ Pro zajímavost...

- ***Problém „péče řádného hospodáře“ v případě hospodaření s tzv. veřejným majetkem***
- S tím souvisí také **odpovědnost za škodu při porušení povinností** (= porušení pracovních povinností, případně až trestněprávní odpovědnost)
- Obecně upraveno zákonem o majetku státu (z. č. 219/2000 Sb.), obdobně také v zákoně o obcích (z. č. 128/2000 Sb.)
  
- Snaha o prosazení formulace do zákona o majetku státu, viz:
  - <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133478>
  
- *Správně neuspělo pro zjevnou nadbytečnost...*

## 2) Odpovědnost úředních osob

### Pro zajímavost...

- Odpovídá zaměstnanec za škodu způsobenou nikoli zaměstnavateli, nýbrž „přímo“ třetí osobě spácháním deliktu – solidárně se zaměstnavatelem (např. státem)?***
- Před rekodifikací soukromého práva vyloučeno
- Nový občanský zákoník dle převažujících názorů umožňuje (§ 2914 OZ)
  
- Judikatura Nejvyššího soudu ovšem **odmítla (25 Cdo 1029/2021 – zatím však nepublikováno, zcela nový závěr)**
  - = Zaměstnanec tak „chráněn“ před „přímými“ nároky třetích osob vůči němu
  - Pouze nárok proti zaměstnavateli – platí i pro tzv. veřejné zaměstnance („úředníky“ apod.)
  
- V případě výkonu veřejné moci ale zřejmě i tak dříve nešlo – zvláštní úprava v z. č. 82/1998 Sb., kde vymezeny odpovědné subjekty a regresní úhrady*

# Regresní úhrady, odpovědnost „úředních osob“

**Děkuji za pozornost**

**Pro případné dotazy:**

- V průběhu přednášek*
- E-mail či v kanálu MS Teams*
- Diskusní fórum předmětu*