

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Tomáš Rezek

Problematika regresních úhrad v režimu zákona č. 82/1998 Sb.

Diplomová práce

Olomouc 2018

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Regresní úhrady v režimu zákona č. 82/1998 Sb. vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci 10. 12. 2018

Tomáš Rezek

Poděkování

Děkuji vedoucí mé diplomové práce, Doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph. D., za odborné vedení, připomínky a cenné rady při zpracování této diplomové práce.

Seznam zkratek

Listina	Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
ZOŠ	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu 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.
ZODPŠ	zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.
zákon č. 160/2006 Sb.	zákon č. 160/2006 Sb., 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 č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
o. z.	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
Evropská úmluva	sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
NotŘ	zákon č. 358/1992 Sb., České národní rady o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů.
EŘ	zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
ZPr	zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
obec	základní územně samosprávný celek ve smyslu § 1 zákona. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
kraj	vyšší územně samosprávný celek ve smyslu § 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.
ÚSC	územně samosprávný celek ve smyslu § 1 zákona. č. 128/2000 Sb., o obcích a § 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

Obsah

1	Úvod	7
2	Odpovědnost za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci	10
2.1	Právní úprava.....	10
2.1.1	Zdroje odpovědnosti státu za újmu	10
2.1.2	Rozsah aplikace ZOŠ	12
2.2	Odpovědnost dle ZOŠ.....	15
2.2.1	Nezákonné rozhodnutí	16
2.2.2	Nesprávný úřední postup	17
3	Regresní úhrady	19
3.1	Regresní úhrady obecně.....	19
3.2	Regresy dle ZOŠ	22
3.2.1	Komparace aktuální úpravy se ZODPŠ	23
3.2.2	Promítnutí náhrady nemajetkové újmy do práva na regres	23
3.2.3	Obecné podmínky vzniku nároku na regres	24
4	Regresní úhrady státu	26
4.1	Nárok státu vůči územně samosprávným celkům	27
4.2	Nárok státu vůči úředním osobám.....	31
4.2.1	Notáři a soudní exekutoři.....	32
4.3	Nároky vůči osobám, které se podílely na vzniku újmy.....	35
4.3.1	Regresní nárok státu vůči osobám, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu	36
4.3.2	Soudci a státní zástupci	37
4.3.3	Nárok úředních osob a územních celků v přenesené působnosti	38
4.3.4	Příkaz nadřízeného	39
5	Regresní úhrady územně samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti	41
5.1	Nárok ÚSC vůči státu a kraji.....	42
5.2	Nárok vůči osobám, které se podílely na vzniku újmy.....	44
6	Společná ustanovení regresních úhrad	45
6.1	Odpovědnost více osob.....	45
6.2	Moderace.....	47
6.3	Zásada zachování právní pozice povinného z regresní úhrady.....	48
6.4	Promlčení.....	50
7	Úprava de lege ferenda	51
7.1	Regresní úhrada jako povinnosti	51
7.2	Ústřední evidence	52
8	Závěr	54
9	Literatura	57
9.1	Právní předpisy.....	57
9.2	Knihy a komentáře	59
9.3	Odborné články a příspěvky ve sbornících	60
9.4	Soudní rozhodnutí.....	60
9.5	Internetové zdroje	62

1 Úvod

V první řadě je třeba krátce uvést, proč bylo zvoleno právě toto téma diplomové práce. Téma regresních úhrad v režimu zákona č. 82/1998 Sb. bylo vybráno zejména proto, že je to téma, co se týče judikatury, poměrně mladé, a pokud bychom chtěli hledat další zdroje poznání, zejména odborné články a monografie, jsou, co se týče množství, velmi omezené. Mezi použité metody patří především deskriptivní metoda a analytická s následným vyvozením konkrétních závěrů.

Z hlediska časového je pro práci důležité datum patnáctého dubna 1998, neboť toho dne nabyl účinnosti ZOŠ, který nahradil ZODPŠ. Dále je vhodné uvést významnou novelu ZOŠ zákonem č. 160/2006 Sb., kterým došlo mimo jiné k zavedení institutu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (§ 1 odst. 3 a § 31a ZOŠ). Subsidiárně se k ZOŠ použije o. z. a to na základě ustanovení § 26 ZOŠ, který je důležitý zejména pro úpravu stavění běhu promlčecí doby, pojmu škoda (přesněji újma), rozsahu náhrady, atd.. Právě výše uvedené předpisy jsou z hlediska naší problematiky nejdůležitější, neboť v ZOŠ je kompletní úprava vztahů regresních úhrad vznikajících jako vztahy fakultativní poté, co stát nebo ÚSC v samostatné působnosti nahradili vzniklou újmu vyplývající z primárního odpovědnostního vztahu.

ZOŠ používá již v názvu nepřesnost ohledně pojmu škoda, neboť dle tohoto zákona vzniká právo též uplatňovat nárok na náhradu nemajetkové újmy. Újma může být majetková či nemajetková, přičemž majetková újma odpovídá pojmu škodu. V tomto smyslu jej chápe o. z., který se použije subsidiárně k ZOŠ. Pro tuto volbu je však zásadním důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., která říká, že: „*i když se nemotná újma vymezuje vedle škody jako takové (tj. vedle škody hmotné), vztahují se na ni ustanovení zákona o náhradě škody v plném rozsahu,*“ a tedy normativní odlišnost založená o. z. v tom, že škoda se hradí vždy (§ 2894 odst. 1 o. z.) a nemajetková újma se odčiní jen tehdy, je-li to ujednáno nebo stanoví-li tak zákon (§ 2894 odst. 2 o. z.), se v režimu ZOŠ neuplatní. Nadále bude tedy v textu této diplomové práce namísto pojmu škoda používán, až na přímé citace a v pasážích, kde by pojem újma mohl působit nepřesnosti, přesnější pojem újma. ZOŠ, jako speciální předpis stanoví vlastní podmínky vzniku nároku na náhradu škody.

Pokud bychom měli uvést dosavadní zpracování této problematiky v odborné literatuře, tak je třeba zmínit, že nejčastěji lze pro studium využít komentářovou literaturu k ZOŠ. Konkrétně VOJTEK, Petr. BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář.* 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 439 s., dále pak IŠTIVÁNEK, František. SIMON, Pavel. KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 120. Literatura, která by komplexně shrnovala problematiku regresních úhrad však neexistuje. V neposlední řadě bylo vycházeno

z judikatury soudů, která teoretické pojetí této diplomové práce doplňuje příklady z praxe. Dále bylo vycházeno z odborných publikací zaměřených na regresní úhrady a z odborných článků publikovaných v renomovaných právnických časopisech.

Práce si klade za cíl především kriticky zhodnotit úpravu regresních úhrad dle ZOŠ. Regresní úhrady patří, na rozdíl od odpovědnosti za výkon veřejné moci, k opomíjeným tématům v celém spektru právní literatury. Pokud ji autoři publikací již zmíní, spokojí se většinou s pouhým konstatováním její existence. Bylo proto v mnoha případech velmi obtížné najít na pokládané otázky uspokojivé odpovědi. Základní výzkumná otázka této diplomové práce zní, zda je účinná právní úprava regresních úhrad v režimu ZOŠ funkční a naplňující smysl a podstatu tohoto institutu.

Práce je systematicky členěna do několika kapitol, přičemž některé z nich obsahují dílčí výzkumné otázky a hypotézy. Druhá kapitola této práce bude věnována právnímu zakotvení odpovědnosti státu a ÚSC v samostatné působnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci, včetně odpovědnosti upravené samotným ZOŠ. Dílčí výzkumná otázka zní, zda je článek 36 odst. 3 Listiny přímo aplikovatelný. Hypotéza pak zní, že článek 36 odst. 3 Listiny přímo aplikovatelný není, neboť článek 36 odst. 4 Listiny stanoví nutnost stanovit podmínky a podrobnosti pro aplikaci tohoto článku zákonem. Další hypotéza vztahující se k základní výzkumné otázce zní, že rozsah odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci je v souladu s tím, jak jej chápe unijní právo. Regresní úhrady jsou nevyhnutelně spojeny s odpovědností za výkon veřejné moci, a proto je také třeba přiblížit úpravu odpovědnosti státu a ÚSC v samostatné působnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci, včetně s tím nevyhnutelně souvisejících pojmů jako jsou nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup.

Ve třetí kapitole je obecné vymezení institutu regresních úhrad, jeho smyslu a účelu. Následuje řešení otázky, jak se promítá nemajetková újma do práva na regres. Také je srovnána regresní úprava v pojistném právu s úpravou v ZOŠ. Konečně tato kapitola shrnuje obecné podmínky vzniku regresních nároků dle ZOŠ.

Čtvrtá kapitola je věnována regresním nárokům, které může uplatňovat stát. Jsou zde popsány situace, ve kterých vznikají regresní nároky státu. Hypotéza v rámci podkapitoly nároku státu vůči ÚSC je taková, že § 16 odst. 2 je aplikovatelný. Hypotéza v rámci podkapitoly nároku státu vůči úředním osobám je, že odpovědnost za výkon totožných činností je dána u notáře a soudního exekutora jednotně. V rámci podkapitoly regresních nároků vůči osobám, které se podílely na vzniku újmy bude blíže rozebrána především podmínka vyslovení zavinění u soudců a státních zástupců v kárném řízení. Hypotéza zní, že podmínka autoritativní deklarace viny v kárném řízení u soudců a státních zástupců, pro oprávnění požadovat regresní úhrady, je na rozdíl

od ostatních osob vykonávajících veřejnou moc opodstatněná. V této podkapitole bude dále blíže rozebráno vyloučení regresních úhrad u toho, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu na příkaz nadřízeného

V páté kapitole je pojednáváno o regresních nárocích vznikajících ÚSC v samostatné působnosti. Hypotéza zní, že je nutné splnění podmínky zavinění v situacích dle § 23 ZOŠ. Vznikají zde specifické situace odpovědnosti ÚSC v samostatné působnosti založené v podstatě na nesprávném právním názoru nadřízeného orgánu vydaného v přenesené působnosti.

V šesté kapitole jsou blíže popsána určité společné ustanovení pro regresní úhrady upravené v ZOŠ. Dílčí výzkumná otázka zní, zda jsou uvedené instituty uplatnitelné skutečně ve všech situacích regresních úhrad dle ZOŠ. Hypotéza k první a druhé podkapitole zní, že § 18 odst. 3, 4 a 5 ZOŠ se vztahuje na fyzické i právnické osoby. V první podkapitole je řešena problematika odpovědnosti více osob, zejména pak možnost soudu založit solidární odpovědnosti povinných z regresních úhrad. Dále bude řešeno, zda může soud moderovat výši regresních úhrad také v případě právnických osob a v jakém rozsahu je použitelné ustanovení § 2953 odst. 2 o. z.. Následuje přiblížení zásady zachování právní pozice spočívající v možnosti povinných (dlužníků) uplatnit příslušné námitky vůči oprávněnému.

Sedmá kapitola se zabývá úpravou de lege ferenda. V této kapitole jsou blíže hodnoceny nejvýznamnější změny uvedené v navrhovaných novelách. Hypotézy zní, že povinnost uplatňovat regresní úhrady dle ZOŠ je vhodnější než možnost a dále, že zřízení ústřední evidence by mohlo vést k lepšímu hospodaření s veřejnými prostředky a pozitivnímu vlivu na odbornost a výkon osob vykonávajících veřejnou moc.

2 Odpovědnost za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci

Úvodem této diplomové práce je vhodné uvést odkud pramení odpovědnost za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci. Dále je třeba vymezit, kdo odpovídá za újmu dle ZOŠ, jaké jsou podmínky vzniku práva uplatňovat nárok na náhradu újmy, jaká je povaha odpovědnosti subjektů při výkonu veřejné moci a jak je v tomto zákoně vymezena odpovědnost.

2.1 Právní úprava

Ústavněprávní základ odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nalezneme v Listině, jejíž článek 36. odst. 3 stanoví, že: „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“ Tento nárok je tedy ústavně zaručeným základním právem.¹ Článek 36. odst. 4 pak dále stanoví, že: „Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“ Tímto zákonem je ZOŠ. Ten pak explicitně v § 26 stanoví subsidiární použití o. z., neboť sám obsahuje speciální úpravu odpovědnosti za újmu, a obecná právní úprava, kterou upravuje o. z., se použije tam, kde tento speciální předpis jeho aplikaci nevyklučuje, a to buď výslovným zákazem, nebo tím, že stanoví něco jiného.² Právo na náhradu újmy je zakotveno také v Evropské úmluvě konkrétně v čl. 5 odst. 5 a čl. 3 protokolu č. 7.

2.1.1 Zdroje odpovědnosti státu za újmu

Právní základ odpovědnosti za výkon veřejné moci je zakotven v čl. 36 odst. 3 Listiny. Jako otázka se tedy nabízí, zda je možno čl. 36. odst. 3 Listiny aplikovat na případy odpovědnosti přímo, aniž by bylo potřeba stanovit zákonem podmínky a podrobnosti dle článku 36. odst. 4 Listiny. Judikatura poměrně často dochází k závěru, že článek 36. odst. 3 Listiny není přímo aplikovatelný, a to zejména dovolací soud. Vojtek P. k judikatuře soudů uvádí: „dřívější judikatura NS³ k této možnosti zaujímala negativní stanovisko založené na výkladu čl. 36 odst. 4 Listiny, který k vymezení podmínek a podrobností povolává zvláštní zákon, a tedy přímo v ústavní rovině počítá s tím, že právo na náhradu škody může vzniknout jen při splnění tímto zákonem definovaných podmínek či předpokladů.“⁴ To znamená, že čl. 36 odst. 3 nemá normativní povahu, neboť pouze v obecné rovině garantuje právo na náhradu škody za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup. Vojtek P. dále uvádí: „opačný názorový proud prezentovaný ne zcela jednotnou, nicméně převažující judikaturou ÚS se opírá především o slovo každý v čl. 36 odst. 3 LPS, z něž dovozuje jakýsi primariát občana nad státem provázený přímým nárokem každého na

¹ nález Ústavního soudu ze dne 16. května 2013, sp. zn. IV. ÚS 3372/12

² FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. *Správní právo*, 2012, roč. 45, č. 4, s. 194 - 195.

³ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008

⁴ VOJTEK, Petr. BICÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 4.

náhradu škody.⁶ V určitých případech pak ÚS dokonce dovozuje: „že právní základ nároku jednotlivce na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba hledat nejen v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, tedy v principech materiálního právního státu. Má-li stát být skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů či za jednání, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Stát nemá svobodnou vůli, nýbrž je povinen striktně dodržovat právo v jeho ideální (škodu nepůsobilý) interpretaci.“⁶ S touto interpretací Vojtek P. nesouhlasí, když uvádí: „Tento poněkud přezíravý přístup k zákonu jako základnímu prameni práva v demokratické společnosti (některá rozhodnutí ÚS jej označují pouze za tzv. jednoduché právo) však dokonce popírá samotný text ústavního předpisu.“⁷

K judikatuře Ústavního soudu, jenž sympatizuje s možností přímé aplikace čl. 36 odst. 3 Listiny, či dokonce čl. 1 odst. 1 Ústavy, je třeba dodat, že se vztahuje především na případy, kdy vzniká nárok na odškodnění újmy způsobené trestním řízením. Vzhledem ke specifčnosti trestního řízení, jenž představuje významný zásah do základních práv trestně stíhaného, zejména pak do soukromého a osobního života, a negativně ovlivňuje čest a dobrou pověst, o to víc pokud je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba právní základ nároku na náhradu újmy hledat již v principech materiálního právního státu.⁸ Z toho důvodu autor práce dochází k závěru, že Ústavní soud v těchto případech rozhodoval účelově vzhledem k uvedeným okolnostem dopadajícím na trestně stíhaného. Tím chtěl zřejmě dát najevo, že je ochotný umožnit poškozenému uplatnit nárok na náhradu újmy bez toho, aniž by byly naplněny požadavky stanovené ZOŠ v určitých krajních případech, v nichž by hrozila evidentní nespravedlnost.

Vzhledem k výše uvedenému se autor práce ztotožňuje s judikaturou Nejvyššího soudu, tedy aby byly podmínky uplatňování těchto práv stanoveny zákonem, tak jak to zákonodárce vyžaduje výslovně v čl. 36 v odst. 4.⁹ Neboť pokud by chtěl zákonodárce něco jiného, zřejmě by tento požadavek neformuloval a případná absence bližších podmínek by mohla být rizikem vzniku

⁵ VOJTEK, Petr. BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 4.

⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 6. prosince 2011, sp. zn. PL. ÚS 35/09

⁷ VOJTEK, Petr. BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 5.

I. POSPÍŠIL, Ivo. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Komentář k Listině základních práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 755 (čl. 36 odst. 4) Pospíšil I. se zde snaží nalézt kompromisní řešení, když dovozuje, že tento článek nemůže být prostou výhradou zákona, neboť by zákon nemohl omezovat existující ústavní právo, avšak nejde ani o čistou situaci toho, kdy je právo teprve prostřednictvím zákona prováděno, jako je tomu u některých práv hospodářských a sociálních.

⁸ náleží Ústavního soudu ze dne 10. března 2011, sp. zn. IV. ÚS 3193/10, dále také Nález Ústavního soudu ze dne 28. dubna 2009, sp. zn. IV. ÚS 618/08, nebo Nález Ústavního soudu ze dne 3. března 2009, sp. zn. I. ÚS 3026/07

⁹ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. srpna 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004, které v právní větě uvádí, že „Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci nevyplyvá automaticky přímo z čl. 4 a 36 LPS, nýbrž je dána pouze při splnění podmínek odpovědnosti stanovených zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.“

chaosu v judikatuře. Koneckonců toto tvrzení podporuje také ÚS, který konstatoval: „*Nebýt čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, provedeného zákonem č. 82/1998 Sb., neexistoval by ve vnitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem; již z citovaných článků Listiny plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace, přičemž důvodem je zvláštní funkce veřejné správy, specifické vztahy a situace, v nichž působí.*“¹⁰

S ohledem na výše uvedené závěry je třeba zmínit, že sám zákon vydaný na základě ústavního zmocnění nemůže nárok na náhradu újmy zcela anulovat, a tím ústavně zaručené právo popřít. Při posuzování nároků dle ZOŠ, nesmí být zapomínáno na ústavní původ a zakotvení těchto nároků, přičemž aplikace ZOŠ nesmí vést přímo ani nepřímo k omezení rozsahu základního práva zaručeného v čl. 36 odst. 3 Listiny.¹¹ Naopak rozšíření takového práva zřejmě přípustné je.¹²

2.1.2 Rozsah aplikace ZOŠ

Pro účely celkového vymezení rozsahu aplikace ZOŠ je nejdříve třeba vyložit pojem veřejná moc. „*Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektu.*“¹³ Vojtek P. uvádí: „*Veřejná moc se dělí na moc státní, kde odpovědnost dopadá přímo na stát, a na výkon pravomocí svěřených zákonem do samostatné působnosti územních samosprávných celků, které jsou v jejich rámci samostatně odpovědnými subjekty.*“¹⁴ Právě vznik újmy v souvislosti s výkonem veřejné moci je předpokladem pro vznik odpovědnosti dle ZOŠ, naopak pokud jsou stát a poškozený v rovném postavení, odpovídá za ni stát, ale podle obecných předpisů o deliktním právu.¹⁵ To platí také pro odpovědnost ÚSC při výkonu samostatné působnosti. O výkon veřejné moci nejde v případech, kdy se osoba jednáající za stát nebo ÚSC v samostatné působnosti dopustí excesu. O exces nejde v případě, že jednání dotyčného má místní, časový a věcný vztah k jím vykonávaným oprávněním. Naopak o exces půjde, pokud dotyčný jednal mimo meze svých oprávnění a sledoval vlastní zájmy či potřeby.¹⁶

¹⁰ náález Ústavního soudu ze dne 23. února 2010, sp. zn. II.ÚS 1612/09

¹¹ náález Ústavního soudu ze dne 24. července 2014, sp. zn. II. ÚS 1430/13

¹² Viz novela z. č. 160/2006 Sb., týkající se mj. zavedení náhrady nemajetkové újmy

¹³ usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

¹⁴ VOJTEK, Petr. BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 7.

Pozn. To také odpovídá §1 ZOŠ.

¹⁵ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. července 2011, sp. zn. 28 Cdo 2334/2010

Pozn. Obecným předpisem je o. z.

¹⁶ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. září 2010, sp. zn. 25 Cdo 896/2009

Subjekty odpovědnosti dle ZOŠ jsou stát a územní samosprávné celky v samostatné působnosti.¹⁷ Stát odpovídá za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím vydaným v občanském soudním řízení, ve správním řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním a za nesprávný úřední postup. Územně samosprávné celky pak odpovídají za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem. V § 3 odst. 1 ZOŠ stanoví, že stát odpovídá za újmu, kterou způsobily státní orgány, právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, který jim byl svěřena zákonem a orgány ÚSC, pokud k újmě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona. V této souvislosti je třeba zmínit, že ačkoliv se v některých případech jedná o výkon veřejné moci, neznamená to, že je možné se domáhat náhrady dle ZOŠ. Je totiž vždy třeba, aby se jednalo o výkon státní správy v rozsahu dle § 3 ZOŠ, nebo o výkon veřejné správy dle § 19 ZOŠ, která se však vztahuje pouze na územní celky v samostatné působnosti. Jako příklad je možné uvést nález Ústavního soudu, který stanovil, že není možné dovolávat se odpovědnosti státu za výkon kárné pravomoci Českou advokátní komorou dle ZOŠ, neboť při výkonu kárné pravomoci advokátní komora nevykonává státní správu, protože jí nebyla zákonem ani jiným právním předpisem svěřena, a jde tedy o výkon decentralizované veřejné správy, konkrétně profesní samosprávy, kterou ZOŠ neupravuje.¹⁸

Státní moc vykonávají státní orgány, které se dělí na orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní.¹⁹ Jak vyplývá z výše uvedeného, ZOŠ limituje odpovědnost na akty aplikace práva nebo postup orgánu veřejné moci, jehož účelem je aplikace práva a jenž zpravidla v akt aplikace práva ústí. Nabízí se tedy otázka, zda je možno aplikovat ZOŠ na případy, kdy dojde při výkonu veřejné moci k újmě, ačkoliv se nejedná o akt aplikace práva. V této souvislosti vzniká: „specifická situace u moci zákonodárné, za jejíž činnosti stát odpovídá toliko v případě, kdy nejde o vlastní normotvornou pravomoc.“²⁰ Takovou situaci může být například pochybení zákonodárného sboru při vyhlášení zákona, které

¹⁷ POSPÍŠIL, Ivo. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Komentář k Listině základních práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 749 (čl. 36 odst. 3) I. Pospíšil zde kritizuje tento model, neboť neodpovídá pojetí práva na odškodnění, jakožto veřejného subjektivního práva, jehož adresátem a garantem je jen stát, nikoliv jiné veřejnoprávní korporace.

¹⁸ nález Ústavního soudu ze dne 28. února 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15 „Podle přesvědčení Ústavního soudu nelze v daném případě ČAK (jednající prostřednictvím kárného orgánu) považovat za vykonavatele státní moci, resp. za právnickou nebo fyzickou osobu vykonávající státní správu, která jí byla svěřena zákonem nebo na základě zákona ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. Při výkonu kárné pravomoci totiž ČAK nevykonává státní správu, neboť jí nebyla zákonem č. 85/1996 Sb. ani jiným právním předpisem svěřena. Správný je sice závěr, že kárné řízení lze považovat za výkon veřejné moci, jelikož se však nejedná o výkon státní správy, ale o výkon decentralizované veřejné správy - profesní samosprávy, odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. nelze uplatňovat, neboť jí (z neznámého důvodu) neupravuje. Reguluje právě jen odpovědnost územních samosprávných korporací při výkonu samosprávy. Analogicky lze dovodit, že v souzené věci není dána odpovědnost státu, ale samotné profesní samosprávné korporace – ČAK“

¹⁹ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky v čl. 2 odst. 1) stanoví, že lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“

²⁰ I. POSPÍŠIL, Ivo. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Komentář k Listině základních práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 749 (čl. 36 odst. 3)

zapříčinilo to, že byl ústavními činiteli podepsán a publikován ve Sbírce zákonů jiný text zákona, než který byl zákonodárným sborem schválen.²¹ Opačně se postupuje v případech, kdy jde o vlastní normotvornou pravomoc, tedy typicky o přijímání zákonů v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.²² Názor, že nelze podřadit normotvornou činnost či nečinnost pod nesprávný úřední postup (včetně nezákonného rozhodnutí), a tedy není možné dovést odpovědnost na základě ZOS, uplatňuje Ústavní soud ve vztahu k normotvorné činnosti všech orgánů veřejné moci, ať už se jedná o orgány státní moci či moci samosprávné.²³

Poněkud jiný postup zaujal Ústavní soud v případech tzv. regulace nájemného, kdy měl Parlament přijmout zvláštní právní předpis vymezující případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy. V důsledku nečinnosti Parlamentu však nebyl předpis přijat. Následně Ústavní soud dovedl možnost uplatnit nárok pronajímatele bytu na náhradu ušlého zisku z bytů s regulovaným nájemným nikoli na základě ZOS jako odpovědnost za újmu při výkonu veřejné moci, ale jako náhradu za nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny přímo proti státu.²⁴ ZOS je však třeba analogicky použít a to zejména ohledně otázek, jako kupř. u kterého státního orgánu je nutno nárok uplatnit, v jakých lhůtách, apod., i přesto, že byl základ nároku shledán v jiném právním předpise.

Zejména v případě vadné implementace směrnice do českého právního řádu by tedy dle judikатурních závěrů českých soudů nemohla být založena odpovědnost Parlamentu ČR. To je však v rozporu s unijním právem, které principy autonomie zákonodárné moci prolamuje a výslovně vyžaduje odpovědnost státu za legislativní nečinnost. Stát tedy musí nahradit újmu vzniklou vadnou

²¹ náleží Ústavního soudu ze dne 22. září 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98

²² rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 „Odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb. je zásadně spojována s nesprávným úředním postupem orgánů moci výkonné a soudní. Vzhledem k tomu, že Parlament tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem je vrcholným orgánem moci zákonodárné (srov. čl. 15 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších změn, dále jen Ústava), který v podmínkách zastupitelské demokracie rozhoduje hlasováním svých členů poslanců a senátorů o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, přičemž neexistuje a ani existovat nemůže pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákonů hlasovat (podle čl. 23 odst. 3 a čl. 26 jsou poslanci a senátoři povinni vykonávat svůj mandát v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy), nelze proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu považovat za úřední postup ve smyslu § 13 zák. č. 82/1998 Sb. a pokud pravidla jednacího řádu Poslanecké sněmovny nebo Senátu byla zachována - už vůbec nelze uvažovat o soudní kontrole, zda výsledek hlasování je správný či nesprávný. Jde o princip ústavní suverenity moci zákonodárné, která je odpovědná lidu.“

²³ náleží Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08

²⁴ stanovisko pléna ústavního soudu ze dne 28. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09, publikováno pod číslem 136/2009 Sb., (Toto stanovisko vydal Ústavní soud zřejmě pod hrozbou náhrad, které by mohl ČR uložit ESLP, srov. Rozh. Velkého senátu ESLP ze dne 19. června 2006, Hutten - Czapska proti Polsku)

Pozn. Disent P. Hollander uvádí, že: „Na úrovni ústavních a zákonových úprav, jakož i v oblasti doktrinární nelze v evropském rámci mluvit o existenci principu odpovědnosti státu za „protiústavní mlčení zákonodárce“, spočívající v povinnosti nabrání škodou. Důvodem této skutečnosti je odlišení právní a politické odpovědnosti.“ Pokud tedy nastane stav, kdy: „zákonodárna autorita neakceptuje v zákonodárné aktivitě ústavněprávní pokyn vyslovený ústavním soudem v derogačním rozhodnutí, je tím založen důvod vypození politické odpovědnosti nejen parlamentní opozicí, nýbrž i voliči ve volbách, občanskou společností a v případech extrémních i občanskou neposlušností.“

implementací směrnice²⁵ tak, jak to dovodila četná judikatura Soudního dvora EU, ze které je zároveň možné dovodit konkrétní podmínky vzniku odpovědnosti státu za újmu, která vznikla jednotlivci porušením unijního práva.²⁶ Autor práce se domnívá, že je třeba, aby v budoucnu byla odpovědnost upravena také na vnitrostátní úrovni vzhledem ke zjevné disproporci odlišného vnímání odpovědnosti na vnitrostátní a evropské úrovni.

Zcela zřejmě za výkon veřejné moci dle ZOŠ odpovídají orgány moci soudní a orgány moci výkonné ve všech jejích rozličných podobách. Moc soudní především v případech újmy způsobené nezákonným rozhodnutím a konkrétně v trestních věcech pak rozhodnutím o vazbě, trestu či ochranném opatření. Nesprávný úřední postup pak připadá v úvahu zejména v souvislosti s nepřiměřenou délkou řízení. Nejpestřejší škála možného vzniku újmy, a tedy nároku na náhradu této újmy vzniká v souvislosti s výkonem exekutivní moci, jež tvoří velmi rozmanitá, blíže obtížně určitelná soustava orgánů.²⁷

Úřední osoby odpovídají za výkon státní správy, která jim byla svěřena zákonem či na základě zákona, jinak odpovídají dle obecných předpisů. Zákon výslovně odkazuje na lesní stráž a ředitele školy, avšak kromě nich sem zcela jistě lze zahrnout též rybářskou, vodní i mysliveckou stráž,²⁸ finančního arbitra,²⁹ apod.. Pro účely ZOŠ se dle § 4 za úřední osoby považují také notář a soudní exekutor při činnostech tam uvedených.

2.2 Odpovědnost dle ZOŠ

Odpovědnost státu a ÚSC za újmu při výkonu veřejné moci je zde koncipována jako objektivní absolutní odpovědnost. Tedy odpovědnost, která nevyžaduje ke svému vzniku zavinění a odpovědnosti se není možné z žádného důvodu zprostit. Tato právní úprava odpovědnosti směřuje k ochraně poškozeného a zaručuje, že náhrada újmy způsobené při výkonu veřejné moci není omezena jen na újmu způsobenou zaviněně.³⁰

²⁵ K danému tématu viz např. BOBEK, Michal. *Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva evropských společností*. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 12, s. 1-20.

²⁶ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. 3. 1996, *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland and the Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, s. I-1029, Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 30. 9. 2003, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, C-224/01, s. I-10239, Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 19. 11. 1991, *Andrea Frankovich and Danila Bonifazi adn others v. Itálie*, spojené věci C-6/90 a 9-/90, s. I-5357

²⁷ MATES, Pavel. SEVERA, Jakub. *Odpovědnost za výkon veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. str. 20.

²⁸ zákon č. 238/1999 Sb. kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 102/1963 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

²⁹ zákon. č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů

³⁰ VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k návrhu 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*

Odpovědnost dle ZOŠ nelze dovozovat ze samotného § 2 ZOŠ, nýbrž je třeba, aby byly splněny tři podmínky. Těmito podmínkami jsou 1. nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, 2. vznik újmy, 3. příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí či nesprávným úředním postupem a vznikem újmy.³¹ Splnění těchto podmínek musí být v soudním řízení bezpečně prokázáno a nepostačuje pouhý pravděpodobnostní závěr o splnění některého z nich. Důkazní břemeno v tomto směru leží na poškozeném.³² Přičemž je třeba zmínit, že v případě odpovědnosti státu dle ZOŠ je nutné uplatnit nejdříve nárok u příslušného orgánu uvedeného v § 6 tohoto zákona.

V této kapitole budou upřesněna pouze nezákonná rozhodnutí a nesprávný úřední postup.

2.2.1 Nezákonné rozhodnutí

Jak vyplývá z výše uvedeného, jedná se o jednu z podmínek pro vznik odpovědnosti za újmu dle ZOŠ. „Jde o rozhodnutí, jímž v konkrétní věci státní orgán aplikuje obecné pravidlo právní normy na jím posuzovaný případ, a rozhoduje tak o oprávněních a povinnostech individuálních subjektů.“³³ Nezákonností je třeba rozumět rozpor se jak se zákonem, tak s mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika podle článku 10 Ústavy vázána. Protože ZOŠ blíže nespecifikuje rozhodnutí, je jím myšlen jakýkoliv akt aplikace práva, který je způsobilý zapříčinit vznik újmy. Spadají sem také rozhodnutí procesního charakteru vydávaná v průběhu řízení, což potvrzuje důvodová zpráva k ZOŠ, která uvádí, že:³⁴ „je lhostejno, zda jde o výrok ve věci samé, či zda jde o nezákonné rozhodnutí procesní povahy, jímž byla způsobena škoda.“³⁵ Specifikem nezákonných rozhodnutí je odpovědnost za újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření upravených v § 9 až 12 ZOŠ.

Základní podmínku vzniku odpovědnosti za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím blíže upravuje § 8 ZOŠ, který primárně vyžaduje, aby bylo pravomocné rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Právní moc je vyžadována proto, že do jejího nabytí se účastník řízení může bránit proti rozhodnutí procesními prostředky, jejichž účelem je přezkum správnosti rozhodnutí, a tudíž odstranění jeho nezákonnosti. Rozhodnutím příslušného orgánu je soud v občanském soudním řízení o náhradě újmy vázán a není oprávněn posuzovat

(notářský řád) [online]. beck-online.cz, [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=o25f6mjzhe4f6obsl5shu>>

³¹ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. ledna 2009, sp. zn. 25 Cdo 490/2007

³² rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 28 Cdo 4249/2010

³³ VOJTEK, Petr. BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 64 – 65.

³⁴ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. listopadu 2015, sp. zn. 30 Cdo 1711/2015

³⁵ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ ČESKOSLOVENSKÉ SOCIALISTICKÉ REPUBLIKY. *Důvodová zpráva k zákonu č. 58/1969 Sb.* [online]. psp.cz, [cit. 4. dubna 2018]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0213_02.htm>

tvrzený nesoulad nezrušeného rozhodnutí se zákonem.³⁶ Vzhledem k již uvedenému je zřejmé, že i rozhodnutí tohoto příslušného orgánu musí být pravomocné. V případech, kdy je rozhodnutí zrušeno či změněno z jiných důvodů než pro nezákonnost, však tato podmínka odpovědnosti naplněna není. Může se jednat například o případ, kdy byl zatýkácí rozkaz zrušen nikoliv pro nezákonnost, ale proto, že obviněný byl zadržen a vyslechnut, a tedy pominuly důvody pro vydání zatýkače.³⁷ Výjimku z požadavku pravomoci tvoří předběžně vykonatelná rozhodnutí.

Další podmínkou je využití všech dostupných opravných prostředků, a to jak řádných, tak mimořádných vyjma návrhu na obnovu řízení. Ačkoliv na zrušení či změnu rozhodnutí pro nezákonnost je třeba hledět jako na *conditio sine qua non*, otázkou je, zda je třeba, aby byly využity skutečně všechny opravné prostředky i v případě, kdy je jejich přípustnost zákonem omezena. Tato otázka se nabízí zejména u dovolání dle § 236 an. z. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud dovodil, že stěžovatel není povinen využívat opravné prostředky, které jsou nedostatečné a neefektivní.³⁸ Pokud tedy není opravný prostředek způsobilý přivodit změnu či zrušení napadeného rozhodnutí, není nutné je využívat. Výjimku z tohoto požadavku tvoří zákonem blíže nespecifikované případy hodné zvláštního zřetele. Pod tím si lze představit například nějakou nepříznivou životní situaci spočívající ve finančních, zdravotních či jinak vážných obtížích.

2.2.2 Nesprávný úřední postup

Jedná se o druhou formu objektivní odpovědnosti dle ZOŠ. Zákonná úprava ani v případě nesprávného úředního postupu nepodává, vyjma věty druhé a třetí § 13 odst. 1, bližší konkretizaci toho, co je nesprávný úřední postup. Tato absence umožňuje podřadit pod tuto formu četné a rozmanité jednotlivé případy porušení procesních povinností orgánů a osob.³⁹ Povinnost bližší specifikace tedy připadla především soudní praxi, která dovodila, že jde o: „*porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, ale neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí. Pro tuto formu odpovědnosti je rozhodující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí. Pokud orgán státu zjišťuje nebo posuzuje předpoklady pro rozhodnutí, sbírá podklady (důkazy) pro rozhodnutí, hodnotí zjištěné skutečnosti, právně je posuzuje apod., jde o činnosti přímo směřující k vydání rozhodnutí; případné nesprávnosti či vady tohoto postupu se pak*

³⁶ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. února 2006, sp. zn. 25 Cdo 2162/2005

³⁷ VOJTEK, Petr. BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 94.

³⁸ náleží Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10

³⁹ IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 120.

*projeví v obsahu rozhodnutí a mohou být zvažovány jedině z hlediska odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím.*⁴⁰ Za nesprávný úřední postup je tedy třeba vždy považovat postup orgánu veřejné moci, jenž je v rozporu s právním předpisem, který upravuje jeho činnost, a případně také v rozporu s účelem, jehož má být prostřednictvím postupu dosaženo.⁴¹

⁴⁰ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2006, sp. zn. 25 Cdo 1198/2006

⁴¹ MATES, Pavel. SEVERA, Jakub. *Odpovědnost za výkon veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. str. 53.

3 Regresní úhrady

V této kapitole budou nejprve rozebrány regresy z hlediska jejich původu a výskytu v právním řádu jako celku. Dále budou blíže specifikovány regresní úhrady dle ZOŠ a bude provedena komparace aktuální úpravy s předchozí. Na závěr kapitoly budou blíže specifikovány podmínky vzniku regresního nároku dle ZOŠ.

3.1 Regresní úhrady obecně

Regresní úhrady se uplatňují nejen v případě odpovědnosti za újmu dle ZOŠ, ale mají své uplatnění také na mnoha jiných místech právního řádu, a to především v právu soukromém. Institutem regresních úhrad je řešena situace, kdy třetí osoba plní dluh, ke kterému může, ale taky nemusí být povinná a splněním tohoto dluhu jí vzniká právo na plnění vůči dlužníku, který byl ke splnění původně povinen. V právu soukromém mají regresní úhrady své uplatnění zejména v případech plnění za jiného, solidárního plnění, právu směnečném a šekovém, pojistném právu, apod..

Na začátek je třeba rozlišit, co je materiálně vlastním a materiálně cizím dluhem a dále co je formálně vlastním a co formálně cizím dluhem. Pokud osoba plní s tím, že má v konečném důsledku nést tíži plnění, a tedy již nebude mít vůči nikomu dalšímu žádný postih, pak se takový dluh označuje jako materiálně vlastní. Závazek v tomto případě splněním definitivně zaniká a dlužník je zproštěn. Naopak pokud plní osoba, která je sice k plnění povinná, ale která nemá nést konečné útraty plnění, jedná se o případ dluhu formálně vlastního, ale materiálně cizího. Příkladem k tomuto dluhu je ručení, jehož plnění je upraveno v § 1937 o. z.. Dále dluh, který plní osoba, aniž tato má nést konečné útraty plnění a zároveň není k plnění povinná, doktrína označuje jako formálně i materiálně cizí.⁴² Na rozdíl od předchozího případu není v tomto případě žádný právní podklad pro plnění třetí osobou. Možnost regresní úhrady v takové situaci řeší např. § 1936 odst. 2 o. z..

Příkladem k výše uvedenému materiálně vlastnímu dluhu, může být dluh úřední osoby, která svým nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem sama způsobila újmu. Touto osobou může být například sám notář či soudní komisař (§ 3 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 4 odst. 1 ZOŠ). Příkladem materiálně cizího dluhu může být dluh v předchozí větě uvedené úřední osoby, který způsobil její pracovník. Takovým pracovníkem může být například notářský koncipient.

V souvislosti s následujícími odstavci je třeba ozřejmit a odlišit tyto pojmy. Závazek je závazkový právní vztah, který má svůj obsah, a tím je povinnost dlužníka k plnění (dluh) a právo

⁴² SEDLÁČEK, Jaromír. *Obligační právo. 1. díl.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. s. 205 - 206.

věřitele na plnění (pohledávka). Závazek je tedy širším pojmem než samotná pohledávka, která v sobě nese pouze právo věřitele na plnění dlužníka.

Občanské právo zná několik institutů, v nichž vzniká právo na regresní úhradu. Ačkoliv je vznik regresního práva u těchto institutů podmíněn různými podmínkami, tak základní funkce spočívající ve vyrovnání ekonomické pozice osoby, která úhradu primárně hradila, zůstává zachována. Pro regresní postih je důležité právo osoby, která plnila dluh materiálně cizí, požadovat úhradu po původním dlužníku. Tato situace může být řešena v zásadě třemi způsoby.

Prvním z nich je cese, neboli postoupení pohledávky upravené v § 1879 an. o. z.. Je nutno zdůraznit, že je postupována pouze pohledávka a nikoliv celý závazek, neboť obsahem závazku jsou také kompetence či utvářecí práva, což jsou v podstatě pravomoci k utváření (vzniku, změně nebo zániku) právních vztahů.⁴³ Pokud jsou tyto kompetence, jako například právo podat výpověď, právo odstoupit od smlouvy, právo opce apod., výlučně vázány na postupovanou pohledávku přecházejí spolu s jejím postoupením. „*Je však vždy třeba přihlížet k povaze konkrétní kompetence, např. k míře, jakou je vázána na osobu věřitele, neboť „osobnostní“ aspekty kompetence mohou její převoditelnost vylučovat.*“ Příkladem tohoto by mohla být námitka relativní neplatnosti.⁴⁴

Druhou možností je tzv. subrogace, která je v o. z. konstruována tak, že zajištěný dluh nezanikne plní-li poskytovatel jistoty namísto primárního dlužníka. „*Do nezaniklé pohledávky příjemce jistoty poté poskytovatel jistoty v rozsahu jím poskytnutého uspokojení subroguje.*“⁴⁵ Původní závazkový vztah tedy zůstává zachován a dlužník vstupuje do postavení věřitele. Stejně jako v předchozím případě zde dochází k derivativnímu nabytí pohledávky. Příkladem zákonné subrogace v občanském zákoníku může být § 1937, tedy situace, kdy plní subjekt, který poskytl zajištění dluh formálně vlastní, ale materiálně cizí. Tento subjekt vstupuje do práv věřitele a má právo, aby mu dlužník vyrovnal, co za něho plnil. Hlavní odlišností od regresu upraveného v ZOŠ je, že zde nezaniká původní závazek. Dále zde regresní právo osoby, která plnila dluh materiálně cizí, vzniká okamžikem splnění, přičemž není třeba prokazovat další podmínky nutné pro vznik nároku na regres tak, jak jsou upraveny v ZOŠ. Účelem úpravy vzniku regresního nároku je usnadnění postavení věřitele, neboť může žádat po kterémkoliv dlužníku nad jeho spoludlužnický podíl. Účel usnadnění postavení věřitele je totožný se ZOŠ, kde je pozice poškozeného usnadněna absolutní objektivní odpovědností státu či ÚSC v samostatné působnosti. Funkce vyrovnání ekonomické pozice osoby, která plnila primárně, zůstává stejná.

⁴³ HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)- 5. díl.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 4.

⁴⁴ DVOŘÁK, Bohumil a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)- 5. díl.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 730.

⁴⁵ RICHTER, Tomáš. Zajištění dluhů podle nového občanského zákoníku – základní otázky a obecná úprava. *Obchodněprávní revue*, 2013, roč. 5, č. 7-8, s. 7.

Třetí možné řešení dluhu materiálně cizího a zároveň formálně vlastního je, jak již bylo naznačeno výše, úplný zánik závazku za současného vzniku závazku nového. V tomto případě tedy dochází ke vzniku pohledávky originárním způsobem. Příkladem může být § 1876 odst. 2 o. z., ve kterém je řešen případ následného rozvrhové regresu, na nějž vzniká právo v případě, že dlužník zavázaný společně a nerozdílně s dalšími dlužníky splnil více, než odpovídá jeho spoludlužnickému podílu.⁴⁶ Stejně jako v případě ZOŠ, tak i tady vzniká zcela nový závazek za současného zániku předchozího závazku. Ačkoliv v původním závazkovém věřitelsko-dlužnickém vztahu dominuje především funkce zvýšení šancí věřitele dosáhnout na své právo, tak v následném regresním vztahu je hlavní funkcí vyrovnání ekonomické pozice osoby, která úhradu primárně hradila.

Regresní úhrady se vyskytují také v pojistném právu. V pojistném právu může být vznik regresního nároku ujednan smluvně, ale taky jsou zde upraveny zákonné regresní nároky. „Prostřednictvím regresních nároků pojistitele dochází k vypořádání odpovědnostních vztahů vznikajících v případě, že újmu způsobenou porušením právní povinnosti odpovědného subjektu nahradí, na základě pojistné smlouvy, pojistitel a zároveň dojde k naplnění zákonem stanovených předpokladů pro aplikaci jednotlivých zákonných regresních nároků pojistitele.“⁴⁷ Zákonné regresní nároky zde vznikají buď na základě zákonného přechodu práva na pojistitele (derivativní vznik, např. § 2820 o. z.), anebo vzniku postižního nároku pojistitele (originární vznik, např. § 2866 o. z. nebo § 10 z. č. 168/1999 Sb. o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů). Základními funkcemi zákonných regresních nároků pro oba výše uvedené případy jsou zásada spravedlivého vypořádání odpovědnostních vztahů, prevence vzniku bezdůvodného obohacení, ochrana pojistníků a podobně. Funkce spravedlivého vypořádání odpovědnostních vztahů je vlastní také regresní úpravě v ZOŠ, kde vznikají specifické vztahy např. mezi státem a určitými subjekty v případě, že formálně vlastní, ale materiálně cizí dluh nahradí stát. V případě pojistného práva jde zase o vztahy, které vznikají mezi pojistitelem, osobou oprávněnou k přijetí pojistného plnění a osobou odpovědnou za pojistnou událost. Obecně jde o to, že pojistiteli jakožto primárně povinnému k plnění v některých případech náleží právo na regresní úhradu vůči odpovědné osobě. Funkce prevence vzniku bezdůvodného obohacení má se projevuje také v ZOŠ, neboť v případě, že oprávněný subjekt nepožaduje regresní úhradu po povinném subjektu, dochází k nepřímému bezdůvodnému obohacení povinného subjektu snížením jeho pasiv.⁴⁸

⁴⁶ LAVICKÝ, Petr. In HULMÁK, Milan, a kol (ed). *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)- 5. díl*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 707.

⁴⁷ PLÁŇAVSKÝ, Matej. *Rigorózní práce. ZÁKONNÉ REGRESNÍ NÁROKY POJISTITELE V SOUKROMOPRÁVNÍM POJIŠTĚNÍ* [online]. is.muni.cz, 30. června 2017 [cit. 25. října 2018]. Dostupné na <https://is.muni.cz/th/yecd3/Rigorozni_prace_Planavsky.docx>

⁴⁸ Blíže k funkci bezdůvodného obohacení WAWERKOVÁ, Magdalena a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)- 6. díl*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1369-1399 (§ 1820 o. z.)

Obecná úprava postěžního nároku pojistitele je zakotvená v § 2866 o. z. . Postěžní nárok zde vzniká ex lege a „*právo pojistitele na náhradu podle § 2866 o. z. je originárním právem pojistitele, které vzniká vyplacením pojistného plnění.*“⁴⁹ Zatímco regresní úhrada v ZOŠ je založena na odpovědnosti za zavinění, tedy subjektivní odpovědnosti, obecná úprava zákonného postěžního nároku obsažená v § 2866 o. z., ale taky např. speciální úprava postěžního nároku dle § 10 odst. 3 z. č. 168/1999 Sb., zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů, je založena na objektivní odpovědnosti, neboť nevyžaduje zavinění příslušné odpovědné osoby.

3.2 Regresy dle ZOŠ

Ačkoliv je v občanském právu obecným smyslem regresních úhrad to, aby formálně povinný nenesl konečné útraty plnění, které vyvolal svým jednáním někdo jiný, v ZOŠ oproti této kompenzační funkci vystupuje do popřední zejména účel, „*aby osoby zúčastněné na výkonu veřejné moci byly vedeny k odpovědnému plnění jejich povinností tak, aby nedocházelo k porušování práv osob, vůči kterým je veřejná moc vykonávána.*“⁵⁰ Právní úprava regresních úhrad v tomto zákoně, má hierarchickou konstrukci, tedy především má ten, kdo náhradu platil, právo požadovat regresní úhradu po subjektech, které újmu způsobily a tyto subjekty zase mají právo požadovat regresní úhradu po svých zaměstnancích.⁵¹ V této souvislosti je možno rozlišovat jednostupňový a dvoustupňový regres. Jednostupňový regres se realizuje jen vůči jednomu konkrétnímu subjektu, tedy např. vůči územnímu samosprávnému celku nebo třeba zaměstnanci který se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu (např. § 17 odst. 1 a 2 ZOŠ). Dvoustupňový regresní postih lze „*charakterizovat tak, že ten, kdo nahradil újmu, je oprávněn požadovat regres po subjektech, které újmu způsobily [...], přičemž tyto subjekty zase mohou uplatnit nárok na úhradu tzv. u pramene, tj. po konkrétním funkcionáři nebo zaměstnanci, jenž újmu skutečně přivodil [...]*“⁵² (např. § 17 odst. 3 ve vazbě na § 16 ZOŠ).

Úprava regresních úhrad v ZOŠ se podobá úpravě tak jak je konstruována v § 1876 odst. 2 o. z. tedy institutu následného rozvrhového regresu. Původní odpovědnostní vztah mezi státem a poškozeným úhradou dluhu státem zaniká a vzniká nový závazek jehož obsahem je možnost za splnění zákonem stanovených podmínek uplatnit regres vůči skutečnému původci vzniku újmy.

⁴⁹ JANDOVÁ, Lucie a kol. *Pojištění v novém občanském zákoníku*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 328.

⁵⁰ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. června 2011 sp. zn. 30 Cdo 1328/2009

⁵¹ ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 8, s. 32.

⁵² KORBEL, František. SIMON, Pavel. IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 142.

3.2.1 Komparace aktuální úpravy se ZODPŠ

V ZODPŠ, byla úprava založena na principu, že výlučným nositelem odpovědnosti za újmu je stát, protože stát byl výhradním nositelem veřejné moci. „*Stát odpovídal za zákonem stanovených podmínek také za škodu způsobenou orgánem společenské organizace, protože v tomto případě nešlo ze strany společenské organizace o výkon samosprávy, ale o plnění úkolů státního orgánu, které na tuto organizaci přešly.*“⁵³ Toto vymezení však neodpovídalo ústavní ani zákonné úpravě výkonu veřejné moci, která je podle Ústavy České republiky svěřena i jiným subjektům než státu. Pro ZOŠ je významná zejména ústavně zaručená územní samospráva (zejména čl. 8 a čl. 99 an. Ústavy). Odpovědnost tedy nemůže dopadat jen na stát, ale i na ÚSC, jimiž jsou obce a kraje. Tato změna se zcela odráží v regresních úhradách (k tomu blíže kapitoly 4 a 5). V ZODPŠ bylo stejně jako je tomu v ZOŠ také možno rozlišit regresní postih na jednostupňový (§ 13 odst. 2 ZODPŠ) a dvoustupňový (§ 13 odst. 1 ZODPŠ). Dále se úprava v ZODPŠ lišila tím, že bylo možno požadovat regresní úhradu i po státním orgánu s právní způsobilostí a že zaměstnanci nebo osoby jim naroven postavené se stali povinnými z regresní úhrady pouze v případě, že byla jejich vina zjištěna v trestním, kárném nebo kázeňském řízení (§ 13 ZODPŠ). V ZOŠ již toto omezení v požadavku uznání viny v příslušném řízení dopadá pouze na soudce a státní zástupce (§ 17 odst. 2 ZOŠ). Funkce regresních úhrad spočívající v tom, aby osoby zúčastněné na výkonu veřejné moci plnily své povinnosti odpovědně v souladu s právním řádem tak, aby nedocházelo k porušování práv osob, vůči nimž veřejná moc směřuje včetně funkce vyrovnání ekonomické pozice osoby, která úhradu primárně hradila, byly vlastní také regresním úhradám dle ZODPŠ.

3.2.2 Promítnutí náhrady nemajetkové újmy do práva na regres

Pojem nemajetkové újmy a s ní spojené zadostiučnění je institutem stále častěji figurujícím v odpovědnostních vztazích, a proto je třeba mu věnovat pozornost. Náhrada nemajetkové újmy byla do ZOŠ zakotvena novelou z. č. 160/2006 Sb.. Nabízí se otázka, zda je možno zahrnout nahrazenou nemajetkovou újmu i do práva na regresní postih. Řešení spočívá v určení, jakou povahu má právo, které bude poškozenému přiznáno. Obecně je totiž právo na náhradu nemajetkové újmy svojí povahou právem osobnostním, které z toho důvodu nepřechází ani na právního nástupce v případě univerzální sukcese a také nemůže být předmětem právních dispozic.⁵⁴

⁵³ ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 8, s. 24.

Pozn. Ke společenským organizacím lze uvést, že čl. 5 ústavního zákona č. 100/1960 Sb. stanovil, že: „*K rozvíjení společné činnosti, k všestranné a aktivní účasti na životě společnosti a státu a k uskutečňování svých práv sdružují se pracující v dobrovolné společenské organizace, jimiž jsou zejména Revoluční odborové hnutí, organizace družstevní, organizace mládeže, organizace kulturní, tělovýchovné a jiné; na společenské organizace postupně přecházejí některé úkoly státních orgánů.*“

⁵⁴ KOLBA, Jan. ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 165 – 166.

Výjimku při přechodu na právního nástupce v případě univerzální sukcese zakládá § 1475 odst. 2 o. z..

Ustanovení § 31a odst. 2 ZOŠ dává možnost poskytnout poškozenému zadostiučnění ve více podobách, přičemž v penězích se přiznává jen tehdy, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích má na rozdíl od konstatování porušení práva a nepeněžitého odškodnění nemajetkové újmy (př. omluva) osobně – majetkovou povahu.⁵⁵ Právo na náhradu nemajetkové újmy přechází na regresního věřitele pouze tehdy, bylo-li zadostiučnění poskytnuto v penězích.

3.2.3 Obecné podmínky vzniku nároku na regres

Na rozdíl od odpovědnosti státu a územního celku v samostatné působnosti za újmu způsobenou výkonem veřejné moci je regresní úhrada založena na odpovědnosti za zavinění. Regresní odpovědnost za zavinění vzniká tehdy, došlo-li jednáním škůdce k zaviněnému porušení právní povinnosti, vznikla újma a je dána příčinná souvislost mezi porušením právní povinnosti a vznikem újmy. Obecně tedy platí, že právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li újmu způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. Vojtek pak uvádí, že: „*porušením právní povinnosti je míněn objektivně vzniklý rozpor mezi tím, jak fyzická či právnická osoba skutečně jednala (případně opomenula jednat tam, kde povinnost jednat měla), a tím, jak jednat měla, aby dostála povinnosti ukládané jí právním předpisem či jinou právní skutečností.*“⁵⁶ Přičemž se zde uplatní korektiv v podobě důvodů vylučujících protiprávnost. V ustanovení § 17 odst. 6 ZOŠ je obsažen konkrétní korektiv, který stanoví, že regresní nárok nelze uplatňovat vůči tomu, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu na příkaz nadřízeného. Otázkou je, zda je možná aplikace i jiných ZOŠ nevymezených důvodů vylučujících protiprávnost. Vzhledem k tomu, že se o. z. použije subsidiárně, tak by použití dalších důvodů nemělo nic bránit.

Zavinění lze charakterizovat jako psychický vztah škůdce ke svému protiprávnímu jednání a újmě jako následku takového jednání.⁵⁷ Zákon zavinění blíže nedefinuje, a proto postačí zavinění ve formě nevědomé nedbalosti.⁵⁸ Tuto formu je možno, ve spojení s regresními úhradami, vymezit tak, že osoba povinná k regresu nechtěla způsobit odpovědnost státu ani územního

⁵⁵ KORBEL, František. IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 143. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. listopadu 2008, sp. zn. 31 Cdo 3161/2008 - Blíže k tomu, že právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích je osobní právo majetkové povahy.

⁵⁶ VOJTEK, Petr. BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 207.

⁵⁷ Blíže k zavinění rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. února 2004 sp. zn. 21 Cdo 1059/2003

⁵⁸ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. června 2011, sp. zn. 28 Cdo 2441/2010

samosprávného celku v samostatné působnosti za újmu, kterou vyvolala svým konáním či nekonáním, a ani nevěděla, že její konání či nekonání může tuto odpovědnost způsobit, ale vzhledem k okolnostem a ke svým osobním poměrům (např. ke svému zařazení, funkci, povinnostem, jež jí náleží při výkonu veřejné moci) o tom vědět měla a mohla. Na rozdíl od obecné úpravy odpovědnosti za škodu se zavinění nepresumuje (§ 2911 o. z.), a proto je v případném soudním řízení důkazní břemeno na subjektu, jenž uplatňuje nárok na regresní úhradu. Tímto subjektem je správní úřad uvedený v § 6 ZOŠ, což také odpovídá úpravě § 250 odst. 3 ZPr podle kterého je zaměstnavatel povinen prokázat zavinění zaměstnance.⁵⁹ Rozlišování regresů na jednostupňové a dvoustupňové má faktický dopad na míru povinnosti oprávněných z regresu nést důkazní břemeno. „Zatímco na stát, uplatní-li nárok podle § 16 odst. 1 a 2 a podle § 17 odst. 1, dopadne povinnost unesení důkazního břemene, se všemi důsledky s tím spojenými, v plném rozsahu, postavení úředních osob a územních celků v přenesené působnosti, uplatní-li následný regres dle § 17 odst. 3, bude v tomto ohledu do určité míry odvozené od výsledků regresu v prvním stupni a podle okolností bude možné se opřít o argumentaci státu, příp. výsledky dokazování, které vyplynuly již z předchozího řízení o nároku státu na regresní úhradu.“⁶⁰

Další nezbytnou podmínkou je příčinná souvislost mezi porušením právní povinnosti a vznikem újmy. NSS ve svém rozsudku uvádí, že: „Nezbytnou podmínkou nároku státu na regresní úhradu je příčinná souvislost (vztah příčiny a následku) mezi porušením právní povinnosti územním samosprávným celkem při výkonu státní správy v přenesené působnosti (nesprávný úřední postup) a vznikem škody, tedy je-li nesprávný úřední postup se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku (§§ 16, 18 zák. č. 82/1998 Sb.).“ Obecně musí tento závěr platit také na další regresní nároky upravené v ZOŠ, včetně regresních nároků ÚSC v samostatné působnosti, neboť dle § 25 ZOŠ se použije ustanovení § 18 ZOŠ obdobně také na tyto nároky.

⁵⁹ VOJTEK, Petr. BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 208.

⁶⁰ KORBEL, František. In IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 166.

4 Regresní úhrady státu

Jak vyplývá z výše uvedeného, je možno rozdělit regresní úhrady nejen podle stupňovitosti, ale také podle subjektu, který má na ně nárok. V ZOŠ se tedy dělí regresní úhrady státu (§ 16, 17 a 18) a regresní úhrady ÚSC v samostatné působnosti (§23, 24 a 25). Aktivně legitimovaným subjektem k uplatnění regresního nároku je stát, za nějž jedná příslušný správní orgán dle § 6 ZOŠ, tedy ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, jež nahradily újmu způsobenou při výkonu veřejné moci úřední osobou nebo ÚSC. V následujících podkapitolách budou blíže specifikovány subjekty regresního vztahu a případně doplněny podmínky vzniku nároku na regres u jednotlivých subjektů. Vzhledem ke specifčnosti předběžného projednání uplatnění nároku na náhradu újmy dle § 14 ZOŠ, které se uplatní jen u odpovědnosti státu, je třeba uvést, že pro uplatnění regresu není rozhodné, zdali stát nahradil poškozenému újmu právě na základě předběžného projednání nebo na základě rozhodnutí soudu.

V § 16 odst. 4 ZOŠ je stanoveno základní pravidlo pro určení výše regresního nároku státu i ÚSC v samostatné působnosti. Toto pravidlo zní: „*stát může požadovat regresní úhradu pouze ve výši odpovídající účasti územního celku v samostatné působnosti, územního celku v přenesené působnosti či úřední osoby na způsobení vzniklé škody.*“ Důvodová zpráva k ZOŠ uvádí, že „*vzhledem k víceinstančnímu rozhodování mohou k nezákonnosti rozhodnutí přispět různé subjekty veřejné správy. Stát proto může požadovat v rámci regresní úhrady podle § 16 pouze tu část zaplacené náhrady škody, která odpovídá účasti příslušného subjektu na způsobené škodě.*“⁶¹ Je nezbytné důkladně analyzovat příslušné řízení, z něhož vyplynula odpovědnost státu za újmu, neboť se na něm zpravidla podílelo více subjektů. Je nutné analyzovat řízení u všech subjektů bez ohledu na to, zda k některým lze a k jiným nelze uplatňovat regresní úhradu, neboť míra účasti každého subjektu se promítne na výsledné výši regresní úhrady vůči každému konkrétnímu subjektu. Věc může být například řešena v rámci veřejné správy na dvou instancích (obec a kraj) a následně pak správním soudem. Byť se regres vůči soudům jako státním orgánům neuplatní (na základě §17 ZOŠ lze uplatnit regres za splnění zákonných podmínek vůči konkrétnímu soudci), je nutné zkoumat podíl na nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu i mezi soudy, neboť regresní úhrada uplatňována ve vztahu k územním samosprávným celkům bude snížena právě o tento podíl. Následně je třeba určit podíl jednotlivých subjektů správních orgánů, tedy v jakém rozsahu odpovídá obec a v jakém kraj. Obdobně bude postupováno také v případě, kdy na nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu

⁶¹ VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k návrhu 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)* [online]. beck-online.cz, [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=o25f6mjzhe4f6obsl5shu>>

participoval kraj, ústřední správní úřad a správní soud. Předmětem hodnocení při určování podílu jednotlivých subjektů na nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu jsou správní a soudní spisy vztahujících se ke konkrétní věci.⁶²

4.1 Nárok státu vůči územně samosprávným celkům

Situace, ve kterých vznikají regresní nároky státu vůči ÚSC, včetně pravidla pro určení výše konkrétní regresní úhrady, jsou upraveny v § 16 ZOŠ. V odstavci prvním tohoto ustanovení je upravena situace, kdy vzniká regresní nárok státu vůči úředním osobám a ÚSC v přenesené působnosti, pokud stát nahradil újmu, které tyto subjekty způsobily nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Regresní úhradu však není možno požadovat „*po státních orgánech, protože ve vztahu mezi státem a státními orgány, které jsou financovány ze státního rozpočtu, se ztrácí smysl regresní úhrady spočívající v přenášení dopadu náhrady škody na subjekty, jež škodu skutečně způsobily.*“⁶³

Rozhodování ÚSC je instančně organizováno. Rozhodnutí obce většinou přezkoumává vyšší ÚSC, tedy kraj. Příkladem rozhodnutí základního ÚSC, kdy vykonává přenesenou působnost, by mohlo být stavební povolení, o němž rozhoduje příslušný stavební úřad ve smyslu § 13 odst. 1 písm. c), d) a e) a § 115 z. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Odvolacím správním orgánem je dle § 67 odst. 1 písm. a) z. č. 129/2000 Sb., o krajích a § 89 odst. 1 a § 178 SŘ nejbližší nadřízený správní orgán, tj. příslušný orgán kraje.

V tomto případě může dojít k situaci, kdy základní ÚSC vydá nezákonné rozhodnutí, přičemž vyšší ÚSC jakožto instančně nadřízený přezkumný správní orgán jej nezruší, ani nezmění, a následně budou obě rozhodnutí zrušena soudem v rámci přezkumu ve správním soudnictví. Státu pak vzniká právo požadovat regresní úhradu na základě § 16 odst. 1 ZOŠ při současném respektování § 16 odst. 4 ZOŠ po obci a kraji za předpokladu, že rozhodnutí zrušil již krajský soud. Pokud však obec vydá nezákonné rozhodnutí a to bude v rámci odvolacího řízení zrušeno nebo změněno příslušným orgánem kraje, mohla by vzniknout odpovědnost státu a za splnění dalších podmínek jeho regresní nárok, pokud by rozhodnutí obce bylo předběžně vykonatelné a jehož vykonáním by újma vznikla. V takovém případě by regresní nárok státu směřoval pouze vůči obci.

Státu nevzniká právo na regresní úhradu, pokud se ten, kdo vydal nezákonné rozhodnutí, řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, jenž původní zákonné rozhodnutí zrušil. Příkladem může být situace, kdy obec vydá zákonné rozhodnutí, které bude následně v odvolacím

⁶² FRUMAROVÁ, Kateřina. K podmínkám vymáhání regresní úhrady ze strany státu vůči územním samosprávným celkům. *Stavební právo*, 2005, roč. 25, č. 1, s. 35 – 36.

⁶³ VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva ke návrhu 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)* [online]. beck-online.cz, [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mjzhe4f6obsl5shu>>

řízení příslušným orgánem kraje zrušeno, přičemž ve zrušovacím rozhodnutí zaváže obec nesprávným právním názorem. Pokud posléze stát v rámci přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví toto rozhodnutí zruší, nemá v souladu s § 16 odst. 3 ZOŠ regresní nárok vůči obci, ale pouze vůči kraji za předpokladu, že rozhodnutí zrušil již krajský soud.

Může se stát, že v prvním stupni správního řízení bude rozhodovat orgán kraje a nejbližší nadřízeným orgánem dle § 89 odst. 1 SŘ bude např. příslušný ústřední správní úřad. Příkladem by mohl být § 5 odst. 4 z. č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že přestupky dle tohoto zákona projednává krajský úřad. Odvolacím orgánem pak bude příslušný ústřední orgán státní správy, jímž bude v tomto případě Ministerstvo kultury.

V tomto případě může dojít k situaci, kdy kraj vydá nezákonné rozhodnutí, které ústřední správní úřad jakožto odvolací orgán nezruší, ani nezmění, a následně budou obě rozhodnutí zrušena soudem v rámci přezkumu ve správním soudnictví. Státu pak vzniká právo požadovat regresní úhradu na základě § 16 odst. 1 ZOŠ při současném respektování § 16 odst. 4 ZOŠ po kraji a dle § 17 odst. 1 ZOŠ vůči osobám, které se podílely na vzniku újmy za předpokladu, že rozhodnutí zrušil již krajský soud. Pokud by však ve stejné situaci odvolací orgán původní nezákonné rozhodnutí zrušil nebo změnil a stát by nahradil případnou újmu způsobenou předběžně vykonatelným nezákonným rozhodnutím kraje, státu by vzniklo právo požadovat regresní úhradu po kraji.

U úředních osob regresní nárok patrně nevzbuzuje otázky, neboť výkon přenesené působnosti tyto osoby převzaly dobrovolně. U samosprávných celků, které vykonávají přenesenou působnost, tomu tak není. Přenesená působnost je důsledkem vertikální dekoncentrace státní správy zakotvené v čl. 105 Ústavy ČR, kdy stát na základě zákona svěřuje část výkonu státní správy orgánům samosprávy, jejíž řádný výkon jsou tyto orgány povinny zajistit. Obsah, rozsah i způsoby výkonu této přenesené působnosti však stanoví formou zákonů stát (§ 61 odst. 2 z. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 30 z. č. 129/2000 Sb., o krajích). Stát také poskytuje obcím i krajům příspěvek na výkon přenesené působnosti (§ 62 z. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 29 odst. 2 z. č. 129/2000 Sb., o krajích), který však ne vždy pokrývá veškeré náklady s jejím výkonem spojené, a proto musí být výkon hrazen z části z rozpočtu obce a kraje. Stát tedy sice odpovídá a hradí případnou újmu poškozeným, ale následně tuto odpovědnost přenáší ve formě regresních úhrad na ÚSC, jímž uložil povinnost vykonávat státní moc i bez jejich souhlasu a vůle, ačkoliv jim k tomu ne vždy vytváří příznivé podmínky.

Tímto problémem se okrajově zabýval Ústavní soud při posuzování ústavní stížnosti statutárního města Brna spojené s návrhem na zrušení § 16 odst. 1 ZOŠ. V dané věci, v níž byla obecnými soudy stěžovateli uložena povinnost zaplatit regresní úhradu za náhradu škody ve výši

přibližně 2 miliony korun, se jednalo o pochybení stavebního úřadu při Úřadu městské části Brno – jih, v jehož důsledku vznikla újma soukromému subjektu. Tato byla Českou republikou – Ministerstvem pro místní rozvoj nahrazena a následně shora označené ministerstvo úspěšně uplatnilo regresní nárok dle § 16 odst. 1 ZOŠ vůči statutárnímu městu Brnu.

Stěžovatel byl přesvědčen, že „*z jinak konzistentní zákonné úpravy, potažmo z chápání právního státu, jako entity založené na dělbě moci a vnitřní struktury jejích jednotlivých složek, z nichž každá nese příslušnou odpovědnost za určité jednání, zcela vybočuje institut regresní úhrady, zakotvený v ust. § 16 až 18 zákona č. 82/1998 Sb., [...] jenž zakládá možnost státu požadovat regresní úhradu na územních samosprávných celcích.*“⁶⁴ Formálně sice odpovídá za způsobenou újmu stát, ale v konečném důsledku je odpovědným příslušný samosprávný celek. „*Ustanovení § 1 odst. 2 a § 3 písm. c) zákona se tak v této situaci stává zcela obsoletní a čistě formální, bez faktického dopadu na vyjádření konečné odpovědnosti určitého subjektu za škodu jako újmy na jeho majetku. V řešené věci byla vzniklá škoda způsobena [...] v důsledku rozhodovací činnosti stavebního úřadu, jež má vylučně povahu státně správního rozhodování v rámci přenesené působnosti.*“⁶⁵ Použitím institutu regresních úhrad byl zúžen majetek územního samosprávného celku, a tím porušeno jeho ústavně zaručené právo hospodařit s vlastním majetkem. „*Stěžovatel [...] neměl jakoukoli možnost aktivně zasáhnout do procesu rozhodování stavebního úřadu a není nadán žádnými kontrolními mechanismy nad touto institucí, [...].*“⁶⁶ Ústavní soud bez hlubší argumentace tuto stížnost odmítl a pouze konstatoval, že „*právní úprava reflektuje tzv. spojený model výkonu veřejné správy, jehož důsledkem je i odpovědnost samosprávného celku za kvalitní výkon činností v přenesené působnosti, byť do vlastní konkrétní rozhodovací činnosti zasahovat nemůže.*“⁶⁷

Danou úpravu je třeba považovat za ústavně konformní, pokud budou zohledněny podmínky dané § 18 ZOŠ. První podmínkou je prokázání zavinění (§18 odst. 1), kdy se povinný z regresní náhrady může exkulповat. Dále možnost moderace výše regresu soudem (§18 odst. 5) a také zachování všech námitek k procesní obraně (§18 odst. 6).⁶⁸ Nakonec tuto úpravu legitimizuje skutečnost, že regresní úhrady jsou pouze možností a nikoliv povinností oprávněného subjektu.

Smyslem § 16 odst. 2 ZOŠ je v případě, že „*stát nhradil újmu způsobenou rozhodnutím základního územně samosprávného celku (obce), vydaným v samostatné působnosti v prvním stupni, které bylo zrušeno pro nezákonnost společně s rozhodnutím orgánu vyššího územně samosprávného celku (krajského úřadu), vydaným*

⁶⁴ usnesení Ústavního soudu ze dne 7. března 2013, sp. zn. II.ÚS 2573/12

⁶⁵ Tamtéž

⁶⁶ Tamtéž

⁶⁷ Tamtéž

⁶⁸ KORBEL, František. In IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 147.

v přenesené působnosti ve druhém stupni, jenž původní rozhodnutí přezkoumal,⁶⁹ aniž shledal jeho nezákonnost,⁷⁰ založit regresní nárok státu vůči obci nebo kraji, kteří vydali pravomocné rozhodnutí, jenž bylo později pro nezákonnost zrušeno. Podmínkou oprávněnosti státu požadovat regresní úhradu na obci nebo kraji je skutečnost, aby rozhodnutí obou instancí byla nezákonná.

Dále v případě, že „stát nahradil újmu způsobenou rozhodnutím územního samosprávného celku (obce, kraje), vydaným v samostatné působnosti v prvním stupni, které bylo zrušeno pro nezákonnost společně s rozhodnutím státního orgánu, jenž původní rozhodnutí přezkoumal, aniž shledal jeho nezákonnost,⁷¹ ve spojení s § 17 odst. 1 ZOŠ vzniká regresní nárok státu vůči obci, kraji a také vůči osobám, jenž se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí státního orgánu.⁷² Pokud stát směřuje regresní úhradu vůči územnímu samosprávnému celku, není výše omezena, avšak je třeba určit míru účasti obce a kraje na způsobení vzniklé újmy. V případě, že je požadována regresní úhrada po konkrétních fyzických osobách, je nutné určit míru účasti na způsobení vzniklé újmy, ale zároveň je regresní úhrada u těchto osob limitována pracovněprávními předpisy ve smyslu § 17 odst. 4 ZOŠ.

Pro úplnost je třeba zmínit, že ustanovení § 16 odst. 2 zakládá možnost státu požadovat regresní úhradu po ÚSC v samostatné působnosti. A také, že „přezkum se realizuje zásadně v přenesené působnosti, i pokud bylo samotné přezkoumávané rozhodnutí vydáno v samostatné působnosti, neboť přezkum je vždy realizací státní správy.“⁷³

Dále je třeba upozornit, že § 16 odst. 2 ZOŠ se nevztahuje na případy, kdy byla v přezkumném řízení zrušena nebo změněna, či správním soudem zrušena nezákonná rozhodnutí obce vydaná v prvním stupni v přenesené působnosti společně s potvrzujícím rozhodnutím kraje. Dále se toto ustanovení nevztahuje na případy, kdy byla v rámci přezkumného řízení zrušena nebo změněna, či správním soudem zrušena nezákonná rozhodnutí kraje vydaná v prvním stupni v rámci přenesené působnosti společně s potvrzujícím rozhodnutím příslušného státního orgánu vydaného v odvolacím řízení. V těchto případech bude postupováno dle § 16 odst. 1 ZOŠ.⁷⁴ Systematickým výkladem je pak nutné dojít k závěru, že ustanovení § 16 odst. 2 ZOŠ se vztahuje pouze na případy, kdy v prvním stupni rozhodoval ÚSC v samostatné působnosti.

Je tedy otázkou, zda bude toto ustanovení v praxi aplikováno, případně do jaké míry. Odpovědnost územních samosprávných celků v samostatné působnosti je normována samostatně v § 19 a násl. ZOŠ. Pokud poškozenému vznikne újma nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ÚSC v samostatné působnosti, bude se domáhat její náhrady vůči

⁶⁹ Přezkum provádí instančně nejbližší nadřízený orgán dle §89/1 SR

⁷⁰ KORBEL, František. IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 149.

⁷¹ Tamtéž

⁷² Tamtéž

⁷³ Tamtéž s. 148.

⁷⁴ Tamtéž s. 150.

danému ÚSC v samostatné působnosti dle § 19 ZOŠ. Dalším důvodem pro omezení aplikace výše uvedeného ustanovení, je skutečnost, že za újmu způsobenou orgánem státu odpovídá stát přímo dle § 3 odst. 1 písm. a) ZOŠ a za újmu způsobenou orgánem územního samosprávného celku v přenesené působnosti odpovídá stát podle § 3 odst. 1 písm. c) ZOŠ s regresním nárokem vůči ÚSC dle § 16 odst. 1 ZOŠ. „*Smyslem tohoto ustanovení je proto nejspíše vytvoření právního základu pro částečný regres daný poměrem odpovědnosti územního samosprávného celku v samostatné působnosti na způsobení vzniklé škody, čemuž nasvědčuje i odst. 4.*“⁷⁵

Dle autora práce by bylo vhodnější situace řešené § 16 odst. 2 ZOŠ upravit ustanovením v druhém dílu ZOŠ a § 16 odst. 2 ZOŠ zcela zrušit. Vhodnější by z hlediska systematiky a logiky ZOŠ bylo, aby byl odpovědným subjektem za újmu pouze ÚSC v samostatné působnosti dle § 19 ZOŠ s regresním nárokem vůči státu či kraji, a nikoliv stát s regresním nárokem také vůči ÚSC v samostatné působnosti. Územně samosprávné celky v samostatné působnosti jsou dle § 23 ZOŠ odpovědné, pokud způsobí újmu nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem na základě nesprávného právního názoru příslušného přezkumného orgánu, který zrušil jejich původní zákonné rozhodnutí a tímto názorem je zavázal v dalším rozhodování. I přesto je však dána odpovědnost ÚSC v samostatné působnosti s regresním nárokem vůči kraji či státu. Pro úplnost je třeba připomenout, že přezkum rozhodnutí se realizuje v přenesené působnosti. Tedy i přesto, že zde rozhodoval orgán v přenesené působnosti jako přezkumný orgán, a navíc svým rozhodnutím v podstatě založil nezákonnost rozhodnutí na základě kterého vznikla újma, odpovídá za tuto újmu ÚSC v samostatné působnosti.

4.2 Nárok státu vůči úředním osobám

Pro účely ZOŠ jsou úřední osoby vymezeny v § 3 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a § 4 téhož zákona. Nejedná se o úřední osobu, jak je vymezena v § 14 SŘ. Konkrétně § 16 odst. 1 ZOŠ normuje možnost státu požadovat regresní úhradu na úředních osobách, pokud nahradil újmu, kterou způsobily nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Přičemž je nutno zmínit, že výše regresní úhrady dle tohoto ustanovení není nikterak limitována ve smyslu § 17 odst. 4 ZOŠ, neboť v těchto případech nejde o zaměstnance, ale o správní orgány, jak jsou definovány v § 1 odst. 1 SŘ, tedy o vykonavatele veřejné moci.⁷⁶

Pojem úřední osoby pro účely ZOŠ zahrnuje právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, dále úřední osoby jiného členského státu Evropské unie, která splňuje podmínky uvedené v § 127 z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve

⁷⁵ KORBEL, František. IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 148.

⁷⁶ Tamtéž s. 146.

znění pozdějších předpisů., po dobu, po kterou tato osoba působí ve společném vyšetřovacím týmu na území České republiky nebo provádí úkon právní pomoci na území České republiky na základě evropského vyšetřovacího příkazu anebo je přítomna při jeho provádění.

Pod § 3 odst. 1 písm. b) ZOŠ je možno podřadit například lesní stráž, která je ustanovena na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu orgánem státní správy lesů dle § 38 z. č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů, a rybářskou stráž podle z. č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdroj, ve znění pozdějších předpisů. Pod totéž ustanovení ZOŠ je možno podřadit také ředitele školy podle § 164 z. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů. Dále je sem možno zařadit veřejného ochránce práv dle z. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a finančního arbitra jehož postavení je upraveno v z. č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.⁷⁷ Právníckou osobou ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) je například Česká národní banka⁷⁸.

4.2.1 Notáři a soudní exekutoři

Za výkon státní správy se považuje také činnost notáře při sepisování veřejných listin o právních jednáních (§ 2 a § 62 NotŘ), zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem podle z. č. 304/2003 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů. Dále se za výkon státní správy považuje činnost soudního exekutora, případně jeho zástupce, zanikl-li exekutorovi výkon exekutorského úřadu a je-li tímto zástupcem exekutorský kandidát, v případech uvedených v § 4 odst. 1 ZOŠ.

V případě, kdy notář provádí v pozůstalostním řízení úkony soudu prvního stupně na základě pověření soudu jako soudní komisař, tak nahrazuje v určitých aspektech činnost soudu (§100 a 101 z. č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů). Také zápisy skutečností prováděné notářem do veřejného rejstříku jsou postaveny naroveň zápisům provedených rejstříkovým soudem (§118 z. č. 304/2003 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů). Zatímco v těchto případech nevzniká pochyb o tom, že se jedná o výkon státní moci, tak při sepisování veřejných listin o právních jednáních to tak zřejmé není.

Je třeba se tedy ptát, zda je možno považovat sepisování notářských zápisů o právních jednáních ve smyslu § 62 a násl. NotŘ za výkon státní správy jenom proto, že se jedná o veřejné

⁷⁷ Blíže VOJTEK, Petr. BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 41 – 42.

⁷⁸ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. 25 Cdo 1011/2007

listiny. Veřejná listina zaručuje vyšší právní jistotu v důsledku její důkazní síly (§ 134 z. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád), nicméně se jedná pouze o velmi slabý důvod pro závěr o veřejnoprávnosti procesu sepisování notářského zápisu. Veřejnými listinami jsou zákonem prohlášeny např. rejstříkový list, lodní deník apod. dle § 25 odst. 3) z. č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, ve znění pozdějších předpisů, ačkoliv jejich sepsání není jistě výkonem vrchnostenské činnosti. Ačkoliv je notář podřízen při sepisování notářského zápisu notářskému řádu,⁷⁹ jež je veřejnoprávním předpisem, tak je třeba zdůraznit, že „účastníci vstupují do vztahu s notářem naprosto dobrovolně a notář nemůže ovlivňovat žádným způsobem, kromě odborné rady, obsah právního jednání v notářském zápisu.“⁸⁰ Ani v případě notářských zápisů se svolením k vykonatelnosti dle § 71a NotŘ není možno souhlasit s tím, že zde notář rozhoduje autoritativně o právech a povinnostech, neboť se jedná opět o dobrovolný vstup stran do vztahu s notářem, který o jejich projevu vůle sepisuje notářský zápis. Mohla by zde být použita analogie k doktríně smluvní, jež je založena na autonomii vůle stran, kterou zastává Ústavní soud ve vztahu k rozhodčímu řízení,⁸¹ kdy si strany mohou ujednat, že jejich prostřednictvím bude vyřešen potenciální spor třetí stranou.

O arbitrárnosti zákonodárce při stanovení případů, kdy odpovídá stát a nikoliv notář, svědčí také nezařazení sepisování notářských zápisů a jiných veřejných listin o osvědčování právně významných skutečností⁸² dle § 72 a násl. NotŘ pod § 4 odst. 1 ZOŠ. Od notářských zápisů o právních jednání se liší však jen tím, že notářem poskytované právní porady a tvorba návrhů takových rozhodnutí je přípustnou další činností notáře podle §3 odst. 1 NotŘ v souvislosti s výkonem notářství, kdežto u notářských zápisů o právních jednáních se jedná o součást notářského úkonu.⁸³ Avšak výsledkem je v některých případech také veřejnoprávní listina. Odpovědným subjektem tak v tomto případě nebude stát, ale sám notář v režimu NotŘ.

Bez ohledu na výše uvedené je třeba pro účely ZOŠ považovat sepisování notářských zápisů o právních jednáních za výkon státní správy, a to „s ohledem na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 529/09, ze dne 13. 3. 2012, podle kterých v případě přenesení pravomocí spadajících do výkonu veřejné moci na nestátní subjekty, nemůže být důvodem pro to, aby se stát zbavoval své objektivní odpovědnosti za jejich činnost.“⁸⁴ Ústavní soud zde postavil najisto, že sepisování notářských zápisů o právních jednáních je výkonem přenesené státní správy. Není pochyb, že je stát i při zohlednění povinného

⁷⁹ např. povinnost notáře odmítnout sepsat notářský zápis v případě, že právní jednání odporuje zákonu (§ 2 a § 53 NotŘ)

⁸⁰ NĚMČÁK, Vítězslav. Dobrovolná odpovědnost státu za škodu způsobenou notářským zápisem o právním jednání. *Právník*, 2016, roč. 157, č. 2, s. 176 - 177.

⁸¹ např. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. září 2007, sp. zn. II. ÚS 2169/07

⁸² usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. prosince 2011, sp. zn. 28 Cdo 1674/2010 “Dovolací soud dovodil, že legalizace v podobě ověřovací doložky je veřejnou listinou, nicméně nejedná se o veřejnou listinu o právních úkonech, ale toliko o osvědčení právně významné skutečnosti, za něž nese přímou odpovědnost notář.“

⁸³ JINDŘICH, Miloslav a kol. *Notářský řád a řízení o dědictví*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 19. (§ 2 NotŘ)

⁸⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 13. března 2012, sp. zn. I. ÚS 529/09, body 22 a 27

pojištění notáře více bonitní a při vzniku újmy staví odpovědnost státu poškozeného do jistějšího postavení. Pro závěry Ústavního soudu svědčí také fakt, že stát je odpovědný objektivně bez možnosti liberace, kdežto u notáře je liberace připuštěna, pokud prokáže, že újmě nemohl zabránit ani při vynaložení veškerého úsilí, které po něm bylo možno spravedlivě požadovat.

Pod pojem úřední osoby se řadí také soudní exekutor. Činnost soudního exekutora lze rozlišit na exekuční činnost, kterou se dle § 1 odst. 2 EŘ rozumí nucený výkon exekučních titulů, včetně zřizování exekutorského zástavního práva a další činnost, pod kterou lze dle § 74 odst. 1 písm. c) EŘ podřadit exekutorské zápisy, jimiž osvědčuje skutkový děj a stav věci (§ 77 EŘ). Exekutorský zápis je veřejnou listinou. Pod další činnost exekutora však již nespádají exekutorské zápisy se svolením k vykonatelnosti, jež byly novelou EŘ⁸⁵ zrušeny. „*Odpovědnost státu se vztahuje i na činnosti vykonávané z pověření soudu, např. doručování písemností soudu a na činnost soudního vykonavatele dle § 45 a násl. vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (§ 76 odst. 1 věta první EŘ), a rovněž na zjišťování majetku podléhajícího podle rozhodnutí vydaného v trestním řízení zajištění a na výkon správy takového majetku (§ 76a EŘ).*“⁸⁶

Pokud bychom měli srovnat případy činností notáře a exekutora uvedené v taxativním výčtu § 4 odst. 1 ZOŠ, za něž je odpovědný stát, pak je zřejmá nelogičnost v této úpravě. Zatímco za výkon státní správy je považována činnost exekutora při sepisování exekutorských zápisů o osvědčení skutkového stavu děje nebo věci a odpovědnost se v tomto případě uplatní v režimu ZOŠ, notář odpovídá sám přesto že disponuje stejnou pravomocí.

S ohledem na výše uvedené by pod ustanovení § 4 odst. 1 ZOŠ měla de lege ferenda být zahrnuta také činnost notáře tam, kde zákon stanoví povinnost osvědčení právně významné skutečnosti ve formě veřejné listiny.

Stát má v případě, že poškozenému uhradil újmu, vůči notáři nárok na plnou regresní úhradu za podmínek stanovených § 16 odst. 1 a § 18 ZOŠ. Pokud stát úspěšně uplatní regresní nárok vůči notáři, může notář dle § 17 odst. 3 ZOŠ uplatnit následný regresní nárok „*vůči osobám, které se na nesprávném úředním postupu podílely, tedy vůči svým pracovníkům, tj. notářským koncipientům, notářským kandidátům a dalším zaměstnancům v pracovním poměru, to však již pouze v rozsahu daném omezením dle § 17 odst. 4 ZOŠ.*“⁸⁷ Státu vzniká vůči soudnímu exekutorovi nárok za shodných podmínek jako vůči notáři.

⁸⁵ novelizován byl z. č. 396/2012 Sb., kterým se mění z. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

⁸⁶ VOJTEK, Petr. BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 58.

⁸⁷ VOJTEK, Petr. BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 57.

4.3 Nároky vůči osobám, které se podílely na vzniku újmy

Úprava regresních nároků vůči osobám, které se podílely na vzniku újmy je zakotvena v § 17 ZOŠ. Regresní úhrady dle § 16 ZOŠ mají především kompenzační roli, kdežto smysl regresních úhrad dle § 17 ZOŠ je spatřován především v tom, aby osoby podílející se na výkonu veřejné moci byly vedeny k odpovědnému plnění svých povinností. Paragraf 17 ZOŠ konstruuje obecně dva případy vzniku regresních nároků. V prvním případě vzniká regresní nárok přímo subjektu, který nahradil újmu. Ve druhém případě přechází regresní pohledávka na subjekt poté, co tento již regresní dluh oprávněnému uhradil.

Typické pro tyto regresní nároky je omezení jejich výše zvláštními právními předpisy tak, jak to stanoví § 17 odst. 4 ZOŠ. Konkrétní fyzické osoby jsou totiž většinou v pracovním poměru, poměru mu naroveň postaveném (tj. dohoda o pracovní činnosti a dohoda o provedení práce) anebo služebním poměru vůči oprávněnému z regresní úhrady. Jejich účast na výkonu veřejné moci však musí vyplývat právě z takového poměru a právě tento výkon veřejné moci musí být v příčinné souvislosti se vznikem újmy, která byla nahrazena poškozenému. Je však zřejmé, že rozsah povinných z regresní úhrady dle § 17 odst. 4 ZOŠ je užší než rozsah povinných dle § 17 odst. 1 a 3 ZOŠ. Osoby, na které se § 17 odst. 4 ZOŠ nevztahuje, budou povinny k regresní úhradě ve výši odpovídající vyplacené náhradě újmy. Příkladem by mohly být například osoby vykonávající pravomoci z titulu čestné funkce.

Ustanovení § 17 odst. 4 ZOŠ výslovně stanoví, že výše regresních úhrad dle § 17 ZOŠ se řídí zvláštními předpisy, přičemž odkazuje pouze na § 179 zrušeného zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dnes §257 ZPr). Pokud tedy fyzická osoba svou rozhodovací či jinou činností při výkonu veřejné moci v rámci služebního, pracovněprávního či obdobného poměru způsobí újmu, kterou musela úřední osoba či ÚSC nahradit státu jako regresní úhradu, nebo stát sám byl povinen nahradit újmu poškozenému, jsou tyto oprávnění požadovat regresní úhradu ve výši čtyřapůlnásobku průměrného měsíčního výdělku před výkonem dané činnosti po fyzické osobě, jenž způsobila újmu nedbalostním zaviněním. Toto omezení neplatí, pokud fyzická osoba jednala ve stavu opilosti, po zneužití návykových látek nebo pokud újmu způsobila úmyslně.

Ačkoliv by se výslovný odkaz pouze na ZPr mohl zdát zavádějící, pro modifikaci výše regresních úhrad se použijí i jiné předpisy. Ze samotné dikce ustanovení § 17 odst. 4 ZOŠ „právními předpisy“ vyplývá možnost zákonodárce dle jeho vlastní vůle v budoucnu upravit odpovědnost osob vykonávajících závislou práci odlišně v jednotlivých právních předpisech. Tato odlišnost by se jistě promítla i do oblasti regresních úhrad.

Dalším zvláštním předpisem na který § 17 odst. 4 ZOŠ odkazuje, je zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Dle § 95 odst. 3 tohoto zákona nesmí výše náhrady újmy způsobené z nedbalosti přesáhnout čtyřapůlnásobek průměrného měsíčního služebního příjmu dosahovaného před porušením povinnosti, kterým příslušník způsobil újmu. Omezení neplatí, pokud byla újma způsobena úmyslně, v opilosti nebo v důsledku zneužití jiných návykových látek. Na rozdíl od úpravy odpovědnosti osoby v pracovněprávním poměru dle ZPr, § 95 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, nestanoví, že lze rovněž požadovat náhradu ušlého zisku. Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že se příslušníci bezpečnostních sborů z hlediska regresních úhrad ocitají ve výhodnějším postavení než osoby v pracovněprávním poměru, ale tato obava je „nejspíše lichá, protože regresní nárok má povahu refundační a nemá význam v jeho rámci rozlišovat, jaká část případně připadla na náhradu ušlého zisku poškozenému. Ostatně komentované ustanovení hovoří o limitaci výše náhrady, nikoliv typu újem, a právě k vyšší náhrady se vztahuje citované ustanovení služebního zákona.“⁸⁸

4.3.1 Regresní nárok státu vůči osobám, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu

Jak je uvedeno výše, stát není oprávněn požadovat regresní úhradu od státních orgánů, proto je v § 17 odst. 1 ZOŠ upravena jeho možnost požadovat regresní úhradu přímo od konkrétních osob, které se v rámci činnosti státního orgánu podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. Těmito osobami jsou zejména zaměstnanci a funkcionáři, jež jsou ve vztahu ke státu ve služebním poměru dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, ve služebním poměru dle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, a v pracovním nebo jiném obdobném poměru dle ZPr.

Požadavek, že tyto konkrétní osoby musely být k vydání nezákonného rozhodnutí nebo k nesprávnému úřednímu postupu oprávněny (§ 17 odst. 1 ZOŠ), je spíše nadbytečný. Pokud má totiž vylučovat z regresních úhrad pouze případy excessu při výkonu služebních či pracovních povinností, mívá se účinkem, neboť v takovém případě odpovídá za způsobenou újmu konkrétní jednotlivec dle obecných právních předpisů občanského, případně i trestního práva.

Je třeba rozlišovat, kdy se jedná o překročení oprávnění a kdy o exces. Do rámce činnosti povinných dle § 17 odst. 1 ZOŠ spadá „výkon zaměstnání, plnění úkolů vyplývajících z pracovního poměru, úkony s tím přímo související, ale i další činnost, která nepostrádá místní (prostorový), časový a věcný (vnitřní,

⁸⁸ VOJTEK, Petr. BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 205. Opačně např. KORBEL, František. IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 159. „Příslušníci bezpečnostních sborů se tak ve věci výše regresní úhrady ocitají oproti ostatním osobám dle § 17 odst. 4 v odlišném postavení, aniž by to bylo jakkoliv odůvodnitelné.“

účelový) vztah ke činnosti právnické (fyzické) osoby,⁸⁹ tedy k jejich zaměstnavateli. Pokud povinný „jedná při výkonu služebních či pracovních povinností zcela nevhodným způsobem, sleduje-li přesto takovým jednáním plnění úkolů, nikoliv své osobní nebo jiné zájmy, nejde o exces,⁹⁰“ může jít v takovém případě o překročení oprávnění, za které je primárně odpovědný stát. Jak bylo uvedeno v kapitole 2, o exces jde v případě, kdy škůdce svou činností sledoval výlučně uspokojování svých vlastních zájmů a potřeb, které postrádají místní, časový a věcný vztah k jeho úřední činnosti.

Požadavek na oprávněnost úředního postupu tak, jak je formulován v 17 odst. 1 ZOŠ, může být zavádějící v tom smyslu, že ačkoliv by byla dána odpovědnost státu při překročení oprávnění (nikoliv exces), tak by byla vyloučena regresní úhrada po osobách v pracovním či služebním poměru dle výše zmíněného ustanovení. To je samozřejmě absurdní závěr, a tedy i při překročení oprávnění je stát za splnění dalších podmínek oprávněn požadovat po povinných osobách regresní úhradu.

4.3.2 Soudci a státní zástupci

Dle důvodové zprávy k ZOŠ je dáno zvláštní postavení soudců zásadou garance nezávislosti soudce, která je upravena v čl. 82 odst. 1 Ústavy „a snahy o vyloučení zásahů moci výkonné do moci soudní prostřednictvím uplatňování regresních nároků.“⁹¹ Pokud stát nahradil poškozenému újmu vzniklou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem soudce, může po něm žádat regresní úhradu jen v případě, že byla jeho vina zjištěna v kárném nebo trestním řízení.

Paragraf 84 odst. 4 z. č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že „*nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak, použijí se na pracovní vztah soudce přiměřeně ustanovení zákoníku práce a jiných pracovněprávních předpisů.*“ Výkon funkce soudce je pracovněprávním vztahem, na nějž se subsidiárně použijí ustanovení ZPr. Právě odpovědnost soudce je stanovena odlišně. Soudce je odpovědný za kárná provinění, jimiž jsou „*zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo obrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů.*“⁹² „*Kárným proviněním funkcionářů je porušení povinností, které zákon spojuje právě s těmito konkrétními funkcemi, zpravidla v oblasti výkonu správy soudu.*“⁹³

⁸⁹ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. května 2006, sp. zn. 25 Cdo 670/2005 Pro úplnost je dodáno, že „*totéž platí o plnění služebních povinností osobou ve služebním poměru.*“

⁹⁰ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. května 2016, sp. zn. 30 Cdo 2082/2015

⁹¹ KORBEL, František. IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 157.

⁹² § 86 a 87 z. č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁹³ KOCOUREK, Jiří. *Zákon o soudech a soudcích. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 237. (§ 87)

Kárná odpovědnost soudců za kárná provinění je zjišťována v kárném řízení dle z. č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpis. Dojde-li senát (kárný senát nejvyššího správního soudu) dle § 19 shora uvedeného zákona k závěru, že se kárně obviněný kárně provinil, může rozhodnout, že je vinen a uložit mu kárné opatření nebo od něj upustit za podmínek stanovených zvláštními předpisy. Odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné. Ve lhůtě 3 let od právní moci rozhodnutí senátu je možné podat návrh na obnovu řízení.

Dle § 27 z. č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, je státní zástupce odpovědný za kárné provinění. Ustanovení § 28 tohoto zákona stanoví, že kárným proviněním se rozumí „*zaviněné porušení povinností státního zástupce, zaviněné chování nebo jednání státního zástupce, jímž obrozňuje důvěru v činnost státního zastupitelství nebo v odbornost jeho postupu anebo snižuje vážnost a důstojnost funkce státního zástupce.*“ Odpovědnost státních zástupců za kárné provinění je pak zjišťována v podstatě identicky jako u soudců.

Na rozdíl od soudců zde není ústavní požadavek na zachování nezávislosti státního zástupce a také není důvod pro snahu vyloučení zásahů moci výkonné do moci soudní, neboť státní zástupci jsou součástí moci výkonné. Dalšími osobami vykonávajícími veřejnou moc, ačkoliv u nich podmínka autoritativní deklarace viny není, jsou například státní zaměstnanci, úředníci ÚSC, apod.. Zákonodárce tak naprosto bez důvodně vytváří dvojí režim u osob téměř stejného postavení. Důvodová zpráva k návrhu z. č. 160/2006 Sb. uvádí, že zavedení podmínky vyslovení viny státního zástupce v kárném či trestním řízení je pouze důvodem pro odstranění různých režimů uplatňování regresní úhrady vůči soudci a státnímu zástupci. Na základě shora uvedeného dle názoru autora práce takové odůvodnění dostatečně neopodstatňuje uvedenou diferenciaci. De lege ferenda by bylo vhodnější tuto podmínku u státních zástupců odstranit, a to zejména s ohledem na rovnost podmínek pro uplatnění regresu.

Další aspekty regresních úhrad však tímto specifickým požadavkem u soudců a státních zástupců zůstávají nedotčeny.

4.3.3 Nárok úředních osob a územních celků v přenesené působnosti

Úřední osoby a územní celky v přenesené působnosti jsou oprávněni poté, co státu zaplatili regresní úhradu dle § 16 ZOŠ, uplatnit následný regresní nárok na úhradu vůči svým zaměstnancům, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu dle § 17 odst. 3 ZOŠ. Jedná se o druhou konstrukci případů regresních nároků dle § 17 ZOŠ, kdy regresní pohledávka po uhrazení přechází na primárně povinné z regresní úhrady. Příkladem by mohl být výše zmíněný regresní nárok notáře vůči notářskému koncipientovi jako svému zaměstnanci. Územní celky v přenesené působnosti mohou žádat regresní úhradu

především od svých úředníků, tedy zaměstnanců územního samosprávného celku, podílejících se na výkonu správních činností dle z. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

4.3.4 Příkaz nadřízeného

Regresní úprava ZOŠ počítá s vyloučením regresního nároku vůči osobě, která jednala na příkaz nadřízeného. Konkrétně v § 17 odst. 6 ZOŠ uvádí, že „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.“

Základní povinností zaměstnance vyplývající z pracovněprávního (služebněprávního) vztahu je především vykonávat práci. Jedním ze znaků závislé práce je, že je vykonávána ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Zaměstnanec je povinen plnit pokyny nadřízeného, přičemž pokyn může být vydán písemně nebo ústně. Pokyny musí být v souladu s právními předpisy. Zaměstnanec není povinen plnit pokyn nadřízeného vedoucího, pokud je v rozporu s právními předpisy nebo by ukládal zaměstnanci povinnosti nad rámec ZPr.⁹⁴ Pokud by se však rozhodl jej splnit, nezbavuje ho odpovědnosti za trestný čin skutečnost, že plnil pokyn nadřízeného.⁹⁵

Příkladem uposlechnutí pokynu v pracovněprávním vztahu by mohl být výkon činnosti zaměstnanců notáře, kteří jsou k tomu vůči notáři povinni. Notář je úřední osobou ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) ZOŠ a odpovědnost státu je dána za taxativně vymezené případy v § 4 odst. 1 ZOŠ. Na základě pracovněprávního poměru je zaměstnanec notáře povinen plnit jeho pokyny. Pokud splnil pokyn, jež způsobil nezákonnost rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, a notář nahradil státu regresní úhradu, pak notář není následně oprávněn požadovat regresní úhradu např. po notářském koncipientovi.

Dalšími příklady mohou být vyšší soudní úředníci, pokud plnili pokyny předsedy senátu dle § 5 z. č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo vyšší úředníci státního zastupitelství dle § 17 odst. 2 téhož zákona.

Státní zaměstnanec je povinen dle § 77 odst. 1 písm. c) z. č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, při výkonu služby, dodržovat právní předpisy vztahující se k jejímu výkonu, služební předpisy a příkazy k výkonu služby. Státní zaměstnanci jsou tedy povinni dodržovat i služební předpisy, což jsou dle § 11 téhož zákona předpisy, které upravují organizační věci služby, a jsou závazné pro státní zaměstnance. Dále jsou závazné pro zaměstnance v

⁹⁴ BĚLINA, Miroslav a kol. *Zákoník práce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 1167.

⁹⁵ MATES, Pavel. SEVERA, Jakub. *Odpovědnost za výkon veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. str. 152.

pracovním poměru, kteří vykonávají činnosti podle § 5 téhož zákona, a osoby ve služebním poměru podle jiného zákona, které jsou zařazené k výkonu práce ve služebním úřadu. Vyluka z regresních úhrad dle § 17 odst. 6 ZOŠ je dána tehdy, pokud státní zaměstnanci plnili příkazy k výkonu služby za podmínek stanovených § 84 a 85 z. č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto zákona nesmí státní zaměstnanec splnit příkaz, pokud by jeho splnění vedlo ke spáchání trestného činu nebo správního deliktu.

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, upravuje tuto problematiku v § 16 odst. 1 písm. d) téměř identicky.

Dalším příkladem, kdy § 17 odst. 6 ZOŠ vylučuje možnost uplatnění nároku na regres, je případ, kdy příslušníci bezpečnostních sborů v rámci služební kázně plnili rozkaz vedoucího příslušníka dle § 46 z. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Rozdíl od příkazů dle z. č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, spočívá v tom, že zde dle § 46 odst. 3 z. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, je příslušník povinen splnit rozkaz, ledaže by zřejmě spáchal trestný čin. Pokud tedy nebyl s to rozpoznat, že jde o trestný čin, nebude za případný trestný čin odpovědný a skutečnost, že musel uposlechnout příkaz nadřízeného, tak působí jako okolnost vylučující protiprávnost. Nehovoří se zde však o přestupku, a proto příkaz vedoucího ke spáchání přestupku z logiky věci působí jako okolnost vylučující protiprávnost automaticky. Odpovědnost v takovém případě dopadá automaticky pouze na nadřízeného.

Výše uvedené je dáno tím, že *„povaha a význam rozkazu v ozbrojených silách a ozbrojených sborech nedovolují, aby mohl být podřízený voják oprávněn posuzovat, zda projev vůle nadřízeného vojáka, který má formu rozkazu, je skutečně rozkazem, zda jeho vydáním nadřízený nepřekročil svoji pravomoc nebo zda rozkaz není z jiného důvodu protiprávní.“*⁹⁶

Pokyny, příkazy a rozkazy nebudou mít často písemnou formu a osoby, které jsou povinny je plnit, se tak budou často nacházet ve složité důkazní situaci. Z toho důvodu je třeba jim doporučit, aby vyžadovaly písemnou podobu těchto nařízení, neboť budou muset v důkazní části řízení prokázat jejich existenci.

⁹⁶ JELÍNEK, Jirí a kol. *Trestní právo hmotné*. 3. vydání. Praha: Leges, 2013. s. 890. Ačkoliv se výše uvedený komentář vztahuje k § 375 a 376 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, tak dle § 399 téhož zákona, platí nejen pro rozkazy v ozbrojených silách a ozbrojených sborech, ale také pro příslušníky bezpečnostních sborů

5 Regresní úhrady územně samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti

Územně samosprávné celky v samostatné působnosti odpovídají za újmu⁹⁷ způsobenou při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem. Stejně jako v případě odpovědnosti státu, je i zde třeba upravit regresní úhrady proto, aby důsledky způsobené újmou dopadly na subjekty, které svým jednáním újmu skutečně způsobily. Regresní úhrady ÚSC při výkonu samostatné působnosti upravují § 23, 24 a 25 ZOŠ. Dle § 25 ZOŠ se na regresní úhrady ÚSC použijí obdobně § 16 odst. 4, § 17 a 18 ZOŠ. Tím je zajištěna rovnost úpravy regresních úhrad jak státu, tak ÚSC v samostatné působnosti.

Právo na samosprávu územních samosprávných celků vyplývá z článku osm a hlavy sedmé Ústavy, přičemž s tímto právem je spojena také samostatná právní odpovědnost. Samostatná působnost obce je vymezena v § 35 z. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví: „*do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.*“ Také v § 14 z. č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno, že „*do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje.*“ Obecně platí, že nestanoví-li zákon jinak, jde o samostatnou působnost (§ 8 z. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 4 z. č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů). Stejně jako stát, neodpovídají územní celky za újmu způsobenou mimo rámec výkonu veřejné moci. Za takovou újmu odpovídají dle obecných předpisů občanského, případně i trestního práva.

Aktivně legitimovaný subjekt je zde rozlišován podle toho, zda bylo nezákonné rozhodnutí vydáno v řízení, na něž se vztahuje SŘ, či nikoliv. Ve druhém případě odpovídá pojetí poškozeného jako je tomu u nesprávného úředního postupu, tedy že právo na náhradu újmy vzniká tomu, jemuž byla způsobena újma. Ustanovení § 20 odst. 2 ZOŠ se vztahuje na případy, kdy bylo vydáno rozhodnutí v samostatné působnosti postupem, jež není stanoven ve SŘ. Je tomu tak proto, že ustanovení bylo formulováno ještě za účinnosti z. č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jehož působnost se vztahuje na správní řízení v užším smyslu.⁹⁸ V §1 odst. 1 SŘ je působnost SŘ vymezena široce, neboť „*správní řád se vztahuje nejen na rozhodování o právech, právem*

⁹⁷ Ačkoliv § 19 ZOŠ uvádí pojem „škoda“, odpovědnost ÚSC zahrnuje i jinou újmu podle § 31a tohoto zákona

⁹⁸ JEMELKA, Luboš. PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára. BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 2. „Působnost se vztahovala pouze na rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech, a to pouze v oblasti státní správy.“

*chráněných zájmech nebo povinnostech, ale na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci.*⁹⁹ Dalšími postupy, které jsou výkonem veřejné správy, je například provádění ověřování, vydávání posudků, vyjádření a stanovisek, uzavírání veřejnoprávních smluv a vydávání opatření obecné povahy. Působnost SŘ však nastupuje vždy, pokud chybí zvláštní úprava. Ustanovení § 180 odst. 1 SŘ „stanoví, že tam, kde podle příslušných předpisů vydaných před účinností správního řádu správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž by v těchto předpisech byl upraven postup v celém rozsahu, postupuje se podle správního řádu.“¹⁰⁰ Z těchto důvodů připadá v úvahu aplikace ustanovení § 20 odst. 2 ZOŠ jen v případech, kdy speciální zákon stanoví vlastní plnohodnotnou procesní úpravu pro přijetí rozhodnutí.

Specifickým případem se zabýval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011, když zkoumal, zda je odpovědnost územního samosprávného celku dána v případě, že újmu způsobila aplikace obecně závazné vyhlášky. Formálně se v předmětné věci jednalo o normativní právní akt, konkrétně o obecně závaznou vyhlášku podle z. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, která co do obsahu naplňovala znaky individuálního právního aktu, tedy rozhodnutí. Tato obecně závazná vyhláška nenaplňovala předpoklad obecnosti, neboť zavazovala konkrétní subjekt a ukládala mu konkrétní povinnosti. Nejvyšší soud v tomto případě dospěl k závěru, že předmětná obecně závazná vyhláška naplňuje znaky nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 20 odst. 2 ZOŠ. Nejvyšší soud tak na základě shora uvedeného dovedl aktivní legitimaci žalobce k náhradě újmy.¹⁰¹

5.1 Nárok ÚSC vůči státu a kraji

Nárok ÚSC v samostatné působnosti vůči státu a kraji upravuje ZOŠ v § 23. Toto ustanovení upravuje situace, kdy ÚSC v samostatné působnosti nahradil újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím založeným na nesprávném právním názoru nadřízeného orgánu, který byl ÚSC povinen respektovat poté, co nadřízený orgán zrušil jeho zákonné rozhodnutí. Jde tedy konkrétně o případy, kdy původní zákonné rozhodnutí ÚSC v samostatné působnosti bylo zrušeno v rámci odvolacího řízení orgánem kraje nebo státu nebo bylo zrušeno v rámci přezkumného řízení či správního soudnictví. Závazný právní názor vyslovený ve zrušovacím rozhodnutí je jistě v příčinné souvislosti s nezákonností nového rozhodnutí ÚSC v samostatné působnosti, jenž vedlo k jeho objektivní odpovědnosti za újmu. Územně samosprávný celek může za splnění příslušných podmínek požadovat regresní úhradu po státu, rozhodoval-li jako nadřízený příslušný orgán státu, či po kraji, rozhodoval-li jako nadřízený příslušný orgán kraje.

⁹⁹ JEMELKA, Luboš. PONDĚLÍČKOVÁ, Klára. BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 2.

¹⁰⁰ MATES, Pavel. SEVERA, Jakub. *Odpovědnost za výkon veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. str. 77.

¹⁰¹ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011

Otázkou je, zda vzhledem ke specifčnosti této regresní úhrady bude vyžadováno splnění podmínky zavinění, resp. zda lze za zaviněné porušení právní povinnosti považovat zastávání právního názoru, který v daném případě nebyl shledán správným. „Pro každý názor, tedy i pro názor právní, platí, že jej lze sdílet nebo s ním polemizovat, právní názory se často během času vyvíjejí a mění. Je proto třeba vždy zkoumat, zda nesprávný právní názor je důsledkem nedostatečných odborných znalostí, nedostatečné orientace v právním řádu apod.¹⁰² Je možno říct, že odpověď na tuto otázku bude nejspíše „odvislá od úrovně odborné péče, která je spojena s povoláním nebo stavem té které osoby, od níž je požadována regresní úhrada. Tak například na notáře, soudního exekutora nebo státního zaměstnance vykonávajícího službu na vyšší úrovni řízení, je nutné v této souvislosti klást kvalitativně jiné nároky, než na zaměstnance úřední osoby dle § 3 odst. 1 písm. b), jehož účast na výkonu veřejné moci je pouze okrajovou činností v rámci jeho pracovní náplně.“¹⁰³

Pro konkrétnější představu by bylo možné použít judikaturu kárných senátů v případech řešených dle z. č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, exekutorů a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů. Z ustálené judikatury kárných senátů plyne, že zaujetí nesprávného právního názoru soudcem, nemůže být samo o sobě kárným proviněním. V opačném případě by byl porušen princip nezávislosti soudního rozhodování. Nejvyšší správní soud, jako soud kárný, k výše položené otázce uvádí: „Lze tak učinit obecný závěr, že nezákonný postup či vydání nezákonného rozhodnutí, odůvodněné jiným právním názorem, může představovat důvod pro zahájení kárného řízení s příslušným soudcem v zásadě pouze tehdy, pokud je z okolností případu patrné, že buď (1.) bylo porušeno jednoznačné znění aplikované právní normy, anebo (2.) nebylo respektováno zrušovací rozhodnutí výše postaveného soudu v konkrétní věci (k tomu podrobněji viz např. rozhodnutí NSS ze dne 10. 5. 2011, č. j. 13 Kss 11/2010 - 51) či (3.) existuje jednotná a ustálená judikatura nejvyšších soudů, kterou daný soudce odmítl akceptovat bez toho, aby svůj odlišný právní názor podepřel komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací.“¹⁰⁴

Dle názoru autora práce by se v situacích předvídaných v § 23 ZOŠ výše uvedené nemělo aplikovat a zavinění by v případě regresních nároků mělo ustoupit principu spravedlnosti, neboť ÚSC v samostatné působnosti rozhodl původně zákonně a následně byl povinen nahradit újmu, kterou v podstatě zapříčinil nesprávný právní názor orgánu, jenž přezkoumával zákonné rozhodnutí v přenesené působnosti. Je věcí veřejné správy, aby určila odpovědný subjekt a v jaké výši po něm může požadovat regresní úhrady. Vyžadovat po ÚSC za takové situace, aby dokázal zavinění za nesprávný právní názor, by bylo v mnohých případech nad jejich síly. Územně

¹⁰² MIKULE, Vladimír a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, s. 653.

¹⁰³ KORBEL, František. SIMON, Pavel. IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 165.

¹⁰⁴ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2013, sp. zn. 16 Kss 6/2012 - 114

samosprávnému celku, zejména menším obcím, by náhradou újmy navíc hrozilo, že by její rozpočet klesl pod úroveň umožňující výkon samosprávy a tím by tedy bylo nepřipustně omezeno ústavně zaručené právo na samosprávu.¹⁰⁵

5.2 Nárok vůči osobám, které se podílely na vzniku újmy

Pokud ÚSC v samostatné působnosti nahradil újmu nebo poskytl regresní úhradu, může dle § 24 ZOŠ požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. Územní samosprávný celek v samostatné působnosti může na základě tohoto ustanovení požadovat regresní úhradu ve stejném rozsahu jako stát. Ustanovení § 24 ZOŠ co do obsahu kopíruje § 17 odst. 1 a § 17 odst. 3 ZOŠ. Územně samosprávný celek může požadovat regresní úhradu dle § 24 ZOŠ u pramene, tedy především po úřednících dle z. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Mezi osoby povinné z regresní úhrady podle tohoto ustanovení patří také volení funkcionáři, jako jsou například členové rady obce nebo kraje.

¹⁰⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/06, body 35 – 36

6 Společná ustanovení regresních úhrad

Vzhledem k tomu, že úprava regresních nároků má zvláštní charakter a zároveň je lex specialis k o. z., bylo třeba v ZOŠ upravit důkazní břemeno, povinnost více osob k úhradě, jejich vypořádání mezi sebou a moderační právo soudu.¹⁰⁶ Tato specifika jsou upravena v § 18 ZOŠ. Toto ustanovení se vztahuje jak k regresním nárokům s jednostupňovým postihem, tak i k regresním nárokům s dvoustupňovým postihem. V případě dvoustupňového postihu je třeba vztáhnout pravidla v § 18 ZOŠ samostatně na oba stupně zvlášť. Uvedené ustanovení modifikuje jak regresy uplatňované státem dle prvního dílu ZOŠ, tak regresy uplatňované ÚSC v samostatné působnosti dle druhého dílu ZOŠ. S ohledem na množství právních a skutkových otázek, jež mohou v případném sporu vyvstat, je třeba i s ohledem na § 26 ZOŠ dojít k závěru, že tam, kde úprava regresních nároků dle ZOŠ mlčí, je nutné přistoupit k aplikaci ustanovení o. z..

6.1 Odpovědnost více osob

Ustanovení § 18 odst. 3 ZOŠ stanoví, že „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.“ Ustanovení normuje pasivní dílčí závazky fyzických a právnických osob, jež se podílely na způsobení újmy. Tyto samostatné závazkové právní vztahy mají společné pouze to, že vznikly na základě společného právního důvodu. Jen v odůvodněných případech může soud rozhodnout, že povinní odpovídají společně a nerozdílně. V takovém případě je usnadněna věřitelova pozice, protože může požadovat plnění od kteréhokoliv dlužníka v plné výši, či od různých dlužníků ve výši dle své úvahy. Pokud by taková situace nastala, solidárně zavázání se následně vypořádají mezi sebou dle účasti na způsobení újmy.¹⁰⁷ Jedná se čistě o vnitřní vypořádací vztahy dlužníků, které nemají vliv na jejich odpovědnost vůči osobě oprávněné z regresu.¹⁰⁸

Je otázkou, zda se ustanovení § 18 odst. 3 ZOŠ vztahuje pouze na případy konkrétních fyzických osob dle § 17 ZOŠ, nebo se použije i na § 16 ZOŠ. Dle názoru autora práce se uvedené ustanovení vztahuje také na § 16 ZOŠ, neboť pojem „osob“, jenž je užit v ustanovení § 18 odst. 3 ZOŠ, je třeba vykládat jako právnické i fyzické osoby a nejen fyzické osoby ve smyslu § 17 ZOŠ. Účelem ustanovení § 18 ZOŠ je modifikovat, resp. doplňovat obsah práva požadovat

¹⁰⁶ VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k návrhu 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)* [online]. beck-online.cz, [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mjzhe4f6obs15shu>>

¹⁰⁷ Jedná se o shodné pravidlo obsažené v § 2916 o. z.

¹⁰⁸ Blíže BEZOUŠKA, Petr a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)- 5. díl*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 686 - 687.

regresní úhrady. V praxi totiž často dochází k rozhodnutím, ve kterých stát požaduje, aby subjekty odpovídaly společně a nerozdílně s odvodněním, „že není schopen určit míru jejich podílu na vydání nezákonného rozhodnutí či vzniku nesprávného úředního postupu.“¹⁰⁹ Tím není respektováno základní pravidlo možnosti uplatňovat regresní úhradu ve výši dle účasti jednotlivých subjektů. Pokud by se ustanovení § 18 odst. 3 ZOŠ nevztahovalo na § 16 ZOŠ, bylo by rozhodnutí soudu zakládající solidární odpovědnost nezákonné.

Solidární odpovědnost může soud rozhodnutím založit jen v odůvodněných případech. „Obecně platí, že společná odpovědnost vzniká jako výsledek spoluzavinění či souběžné (na sobě nezávislé) činnosti, případně nečinnosti nebo opomenutí, vedoucí ke vzniku jediného škodlivého následku. Pro spoluzavinění je typické, že každý škůdce má psychický vztah nejen k vlastnímu jednání (protiprávnímu jednání a škodě), nýbrž i k jednání ostatních osob účastnících se na vzniku škody.“¹¹⁰ Příkladem pro rozhodnutí o solidární odpovědnosti škůdců by mohla být dle názoru autora práce situace, kdy by celníci ve smyslu § 15 odst. 1 z. č. 17/2012 Sb., o celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, současně prováděli zásah ve smyslu § 44 téhož zákona, ačkoliv by zásah vzhledem k situaci byl nepřiměřený. V takovém případě by šlo o nesprávný úřední postup dle ZOŠ a současně by jím celníci naplnili podmínky výše citovaného rozsudku NS.

Odůvodněním nemůže být, byť ne bezvýjimečně, pouhé konstatování oprávněného, že oprávněný subjekt není schopen určit míru účasti jednotlivých povinných z regresní úhrady. Vezmeme-li v úvahu, že ve většině případů bude oprávněným z regresních úhrad stát, jenž disponuje v rámci příslušných ústředních správních úřadů dostatečným personálním, odborným i technicky vybaveným zázemím a jenž má k dispozici veškeré podklady (spisové materiály), pak musí určit míru účasti všech zúčastněných povinných subjektů a požadovat regresní úhradu po každém z nich ve výši účasti odpovídající. V opačném případě by tak přenášel tuto povinnost na subjekty postižené regresní úhradou, které by se následně musely mezi sebou vypořádat. Takový postup by hraničil s obcházením smyslu a účelu § 18 odst. 3 ZOŠ.¹¹¹ Pokud by však skutečně nastala situace, že stát není schopen vymezit míru podílu zavinění jednotlivých subjektů na nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu, pak toho nebudou s největší pravděpodobností schopny ani jednotlivé subjekty postižené regresní úhradou. V úvahu tedy připadá možnost stanovit těmto subjektům dílčí odpovědnost ve vzájemně stejném rozsahu.

S odpovědností více osob souvisí také otázka, zda budou odpovědní všichni členové kolegiálního orgánu, kdy rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup byl výsledkem jejich činnosti.

¹⁰⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. K podmínkám vymáhání regresní úhrady ze strany státu vůči územním samosprávným celkům. *Stavební právo*, 2005, roč. 25, č. 1, s. 34.

¹¹⁰ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. srpna 2002, sp. zn. 25 Cdo 2126/2000

¹¹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. K podmínkám vymáhání regresní úhrady ze strany státu vůči územním samosprávným celkům. *Stavební právo*, 2005, roč. 25, č. 1, s. 34 – 35.

Jeden argumentační proud zastává názor, že budou odpovídat všichni členové, tedy i ti, kteří hlasovali proti přijetí rozhodnutí, jež se přijímá většinovým hlasováním. Odůvodnění takového závěru spočívá v tom, že pokud někdo určitou funkci převzal, musel si být nutně vědom toho, jaká rizika s sebou přináší, včetně možnosti plnit na základě regresu.¹¹² Druhý názorový proud, ke kterému se rovněž kloní autor této práce, spočívá v tom, že úprava regresních úhrad je založena na principu zavinění. Člen kolegiálního orgánu, který hlasoval proti přijetí rozhodnutí, případně se hlasování zdržel, nebo se jiným způsobem nepodílel na nesprávném úředním postupu orgánu, vůbec nenaplní podmínky, jejichž splnění je vázáno na vznik odpovědnosti za zavinění dle § 18 odst. 1 ZOŠ. Odpovědní by tak měli být pouze členové, kteří hlasovali pro přijetí nezákonného rozhodnutí. Tento přístup by měl být uplatňován i přesto, že v praxi bude vzhledem k časté tajnosti hlasování nebo hlasování bez provádění záznamů o tom, kdo jak hlasoval, mnohdy obtížné dokázat odpovědnost pouze určitých členů kolegiálního orgánu.¹¹³

6.2 Moderace

Ustanovení § 18 odst. 5 ZOŠ upravuje možnost soudu přiměřeně snížit regresní úhradu s přihlédnutím k tomu, jak k újmě došlo, přičemž musí zvážit osobní a majetkové poměry fyzické osoby, která ji způsobila. Již z dikce zákona vyplývá, že se jedná o demonstrativní výčet kritérií odůvodňujících případné snížení regresního nároku. Ustanovení vychází z principu ekvity (spravedlnosti) a soud tedy musí hledat spravedlivé řešení nejen na straně povinného z regresní úhrady, ale také na straně oprávněného. Výši úhrady však nelze moderovat, pokud povinný z regresní úhrady způsobil újmu úmyslně.

Je otázkou, zda by bylo možné jít proti dikci zákona a umožnit soudu moderovat výši regresní úhrady u právnické osoby jakožto povinného. Vezmeme-li v úvahu, že výše zmíněné ustanovení kopíruje § 450 z. č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, jenž se aplikoval ve smyslu § 26 ZOŠ podpůrně, bude možné při výkladu § 18 odst. 5 použít judikaturu k výše zmíněnému ustanovení bývalého občanského zákoníku. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 30. března 2011, sp. zn. 25 Cdo 4506/2008 dospěl k závěru, že ačkoliv § 450 z. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, hovoří výslovně o poměrech fyzické osoby, tak vzhledem k demonstrativnímu výčtu kritérií odůvodňujících moderaci výše náhrady újmy, je soud oprávněn přistoupit k moderaci i v případech, kdy je škůdcem právnická osoba. Osobní působnost ustanovení § 18 odst. 5 ZOŠ dopadá tedy nejen na osoby uvedené v § 17 odst. 1 až 3 ZOŠ, ale také

¹¹² MATES, Pavel. SEVERA, Jakub. *Odpovědnost za výkon veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. s. 151.

¹¹³ KORBEL, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 167.

na osoby uvedené v § 16 odst. 1 a 2 ZOŠ. Je nutno dodat, že uvedené je možno aplikovat pouze v případě regresních nároků a nikoliv v případě primární odpovědnosti za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹¹⁴

Další otázkou je, jaký aplikační rozsah bude mít obecné ustanovení § 2953 o. z. v ZOŠ. Ustanovení § 2953 odstavec 2 o. z. totiž vylučuje možnost soudu moderovat náhradu újmy v případech, kdy újmu způsobily porušením odborné péče osoby, které se hlásí k odbornému výkonu jako příslušníci určitého stavu nebo povolání. Stavem se dle důvodové zprávy k § 5 odst. 1 o. z. rozumí „skupina lidí, kterou sice nelze označit jako skupinu příslušníků určitého povolání, ale u nichž se rovněž předpokládají zvláštní znalosti, vlastnosti nebo schopnosti (např. voják v záloze, student lékařské fakulty, amatérský sportovec, apod.)“¹¹⁵ Osoby vykonávající veřejnou moc, resp. osoby povinné k regresním úhradám (soudci, notáři, apod.), lze zcela jistě zahrnout pod příslušníka určitého povolání případně stavu. Pokud bychom měli souhlasit s aplikací § 2953 odst. 2 v případech regresních nároků, tak bychom v podstatě vyloučili užití institutu moderačního oprávnění soudu v ZOŠ a tato úprava by se tak stala obsoletní. Tuto úpravu je tak z důvodu speciality ZOŠ vůči o. z. nutné v případech regresních úhrad vyloučit.

Vzhledem k tomu, že na základě výše uvedeného vzniká dvojitý režim odpovědnosti pro profesionály, je třeba se ptát, zda je tato situace dostatečně opodstatněná. Jediným důvodem by snad mohlo být to, že celá úprava regresních úhrad vychází z oprávnění a nikoliv povinnosti oprávněného subjektu je požadovat. Pokud by se jednalo o situaci, kdy by např. stát dostatečně nezvážil všechny okolnosti případu, nebo by se finanční situace povinného z regresní úhrady zhoršila natolik, že by bylo zjevně nespravedlivé po něm regresní úhradu požadovat, je zde jako záchranná brzda ještě moderační oprávnění soudu. Nerovnost mezi profesionály však zůstává zachována.

6.3 Zásada zachování právní pozice povinného z regresní úhrady

Ustanovení § 18 odst. 6 ZOŠ opravňuje povinného z regresní úhrady uplatnit vůči subjektu, který po něm požaduje regresní úhradu veškeré námitky, které tento subjekt mohl uplatnit vůči poškozenému v řízení o náhradě újmy. Toto ustanovení má vliv na to, zda a v jaké výši bude nakonec regresní nárok úspěšně uplatněn.

Hlavním smyslem daného ustanovení je, aby subjekty odpovědné za újmu dle ZOŠ nemohly v důsledku své nedostatečné procesní aktivity v řízení, v němž byl uplatněn nárok na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, přenášet na subjekty

¹¹⁴ Tamtéž s. 169 - 170.

¹¹⁵ VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k z. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online]. beck-online.cz, [cit. 15. listopadu 2018]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgez6obzl5shu>>

povinné z regresních úhrad. Je vhodné doporučit oprávněnému z regresní úhrady, aby projevil určitou aktivitu a alespoň vyzval povinného z regresní úhrady ke sdělení veškerých podstatných skutečností, jež by mohl uplatnit jako námitky ve smyslu § 18 odst. 6 ZOŠ již v řízení, ve kterém je oprávněný na straně povinného k náhradě újmy či k regresní úhradě.

Uvedené ustanovení je třeba vykládat v tom smyslu, že právo uplatnit námitky nemají pouze subjekty ve smyslu § 16 odst. 1 a 2, § 17 odst. 1 a 2 ZOŠ a případně subjekty ve smyslu § 23 ZOŠ, tedy v rámci jednostupňového regresního postihu. Právo uplatnit námitky mají také subjekty povinné k regresní úhradě ve smyslu § 17 odst. 3 a § 24 ZOŠ, tedy dvoustupňového regresního postihu. Tyto subjekty mohou uplatnit nejen námitky, které mohl uplatnit stát, případně ÚSC v samostatné působnosti vůči poškozenému v rámci řízení o náhradě újmy, ale také všechny námitky, jež mohly uplatnit subjekty vůči státu či ÚSC v samostatné působnosti v rámci jednostupňového regresního postihu. Řízením o náhradě újmy je třeba rozumět nejen řízení soudní, ale také uplatnění nároku na náhradu újmy u příslušného úřadu dle § 14 ZOŠ. V opačném případě by docházelo k naprosto neodůvodněnému zhoršení pozice povinného z regresní úhrady jenom proto, že byla újma poškozenému nahrazena příslušným orgánem dle § 14 ZOŠ a nikoliv v rámci soudního řízení.¹¹⁶

Otázkou zůstává, které námitky mohou být ve smyslu § 18 odst. 6 ZOŠ k tomu oprávněnými subjekty uplatněny. Obecně by se mohlo jednat o námitky směřující ke třem základním předpokladům (blíže v podkapitole 2.2), které musí být kumulativně naplněny proto, aby mohla nastat odpovědnost za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Tyto námitky budou mít k dispozici zejména subjekty povinné v rámci jednostupňového regresního postihu. Příkladem takových námitok může být popření, že nezákonné rozhodnutí ÚSC v přenesené působnosti bylo skutečně v příčinné souvislosti se vznikem újmy poškozeného. Územně samosprávný celek v přenesené působnosti by namítal, že nezákonné rozhodnutí a poškozeným vymáhaná újma nejsou ve vzájemném poměru příčiny a následku a není prokázáno, že nebýt takového rozhodnutí ÚSC v přenesené působnosti, k újmě by nedošlo.

Dále by se mohlo jednat o námitky směřující proti naplnění podmínek nezbytných pro úspěšné uplatnění regresní úhrady. Příkladem může být námitka, že uplatňovaná výše regresní úhrady neodpovídá podílu účasti povinného z regresní úhrady na způsobení vzniklé újmy.¹¹⁷

Další druh námitok mohou tvořit námitky jako vlastnosti dluhu, které nabývá nový věřitel při subrogaci. Může se jedna například o námitku promlčení, prekluze či neplatnosti dluhu, ale

¹¹⁶ KORBEL, František a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 170.

¹¹⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. K podmínkám vymáhání regresní úhrady ze strany státu vůči územním samosprávným celkům. *Stavební právo*, 2005, roč. 25, č. 1, s. 38.

nikoliv o námitku splnění dluhu či jiného způsobu zániku závazku. Původní závazek týkající se náhrady újmy státem či ÚSC v samostatné působnosti zaniká splněním a zároveň vzniká nový závazek (viz podkapitola 3.2), jehož obsahem je regresní pohledávka subjektu, který v původním závazkovém vztahu nahradil újmu.

6.4 Promlčení

Také u nároku na regresní úhradu je speciálně stanovena promlčecí lhůta v § 34 ZOŠ. Zákon stanoví jednoletou promlčecí lhůtu jednotně pro jednostupňový i dvoustupňový regresní postih. „*Poměrně krátká promlčecí lhůta je odůvodněna tím, že se týká státu, územních celků a úředních osob, u nichž není důvod, aby nárok neuplatnily bez zbytečného odkladu.*”¹¹⁸ Tato lhůta běží ode dne, kdy stát nebo územní celek v samostatné působnosti nahradil újmu poškozenému a vzniklo mu tak oprávnění žádat regresní úhradu po příslušných subjektech. V rámci dvoustupňového regresního postihu běží jednoletá promlčecí lhůta ode dne, kdy územní celek v přenesené působnosti či úřední osoba poskytli regresní úhradu státu.

Dle § 35 odst. 2 ZOŠ neběží promlčecí lhůta po dobu kárného nebo trestního řízení soudce. Vzhledem k tomu, že je promlčecí lhůta regresních nároků poměrně krátká, vzniklo by nebezpečí jejich promlčení vůči soudci nebo státnímu zástupci v průběhu kárného řízení, v němž § 17 odst. 2 ZOŠ vyžaduje vyslovení jejich viny jako jednu z podmínek pro úspěšné uplatnění regresního nároku.¹¹⁹ Pokud byl uplatněn regresní nárok vůči soudci či státnímu zástupci dle § 17 odst. 2 ZOŠ, neběží promlčecí lhůta po dobu kárného řízení ve vztahu k újmě, kterou údajně způsobili svým jednáním a pro níž je kárné řízení vedeno.¹²⁰ Pro úplnost je třeba dodat, že § 35 odst. 1 ZOŠ se běhu promlčecí lhůty dle § 34 ZOŠ netýká, neboť u regresních nároků nedochází k předběžnému projednání.

¹¹⁸ VOJTEK, Petr. BÍČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 403.

¹¹⁹ Tamtéž s. 406.

¹²⁰ Tamtéž s. 404.

7 Úprava de lege ferenda

V minulosti bylo projednáváno několik návrhů novel ZOS¹²¹ a také návrh nového ZOŠ,¹²² které, co se týče regresních úhrad, řešily téměř totožné záležitosti. Jednalo se především o změnu možnosti vymáhání regresních úhrad na povinnost takového vymáhání. V návrhu nového ZOŠ bylo také doplněno ustanovení týkající se ústřední evidence žádostí o náhradu újmy, uspokojených nároků na náhradu újmy, uplatněných nároků na regresní úhradu a zaplacených regresních úhrad. Dosud však žádný z těchto návrhů nebyl Parlamentem ČR schválen a úprava vymáhání regresních úhrad je stále záležitostí správního uvážení a nikoliv povinností.

7.1 Regresní úhrada jako povinnosti

Otázkou je, zda by vymáhání regresní úhrady mělo být povinností, nebo zůstat nadále možností. Argumentem navrhovatelů novel ZOŠ, podle kterých by vymáhání regresních úhrad mělo být povinností, je zejména zlepšení péče o majetek státu, výkonu státní správy, a také minimalizace případů porušení zákona a vzniku újmy na straně těch, vůči kterým je veřejná moc vykonávána. Efektem předmětné novely by tedy mělo být zvýšení veřejných rozpočtů a „*pozitivní dopad výchovný a preventivní ve vztahu k osobám, které vykonávají svěřenou moc.*“¹²³

Zastánci pojetí regresní úhrady jako možnosti tvrdí, že jsou na vykonavatele veřejné moci kladeny vysoké nároky. To je dáno zejména vysokým počtem právních předpisů, které jsou často dotvářeny judikaturou, což způsobuje často výkladové a aplikační nejasnosti. Navíc je povinností státu a ÚSC poskytovat konkrétním subjektům, jenž se bezprostředně podílí na výkonu veřejné moci, metodické vedení a odbornou pomoc. Odpovědnost v určité míře zůstává na subjektu uplatňujícím nárok na regresní úhradu. Změna možnosti žádat regresní úhrady na povinnost by mohla vést osoby vykonávající veřejnou správu k vyhýbání se rozhodování sporných či složitých

¹²¹ SENÁT PARLAMENTU ČR. *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.* Senátní tisk č. 250 [online]. senat.cz, 19. dubna 2016 [cit. 25. listopadu 2018]. Dostupné na

<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=det&forEach.value=s3879> nebo POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. *Novela z. o odpověd. za škodu způsob. při výkonu veřejné moci. Sněmovní tisk č. 335* [online]. psp.cz, 2. října 2014 [cit. 25. listopadu 2018]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=335&ct1=0>>

¹²² POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. *N. z. o odpovědnosti za újmu způsob. při výkonu veřejné moci. Sněmovní tisk č. 341* [online]. psp.cz, 10. října 2014 [cit. 25. listopadu 2018]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=341>>

¹²³ SENÁT PARLAMENTU ČR. *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.* Senátní tisk č. 250 (Důvodová zpráva). Senátní tisk č. 250 [online]. senat.cz, 19. dubna 2016 [cit. 25. listopadu 2018]. Dostupné na

<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3879>

případů, či ke striktně formalistickému přístupu k výkonu veřejné správy ve vztahu k jejím adresátům. Naopak by mohl tento postup vést k uchýlování se k nejjednodušším, ale nikoli právně a věcně nejsprávnějším řešením.¹²⁴ Podobně vláda ve svém vyjádření k návrhu novely ZOŠ (sněmovní tisk č. 335) uvádí, že je třeba zohlednit všechny aspekty konkrétního případu a na základě toho rozhodnout, zda je účelné regresní úhrady vymáhat či nikoliv, např. s ohledem na výši požadované regresní úhrady. Naopak „*explicitní zakotvení povinnosti požadovat regresní úhradu by tak bylo kontraproduktivní a jeho negativním důsledkem by mohlo být ovlivnění rozhodování úředníků státní správy, kteří by se vyhýbali rozhodování sporných případů.*“¹²⁵ Musíme přihlédnout k tomu, že povinnost státu či ÚSC v samostatné působnosti k náhradě újmy je založena na objektivní odpovědnosti, kde nemusí být prokázáno zavinění. V případě regresních úhrad jde o odpovědnostní vztah založený na subjektivní odpovědnosti, a tedy musí být prokázáno zavinění. Na základě toho je třeba konstatovat, že ne vždy bude nutně existovat subjekt povinný z regresní úhrady. Zakotvení povinnosti požadovat regresní úhradu by dále vedlo k vyšší finanční zátěži úředníků ÚSC, neboť by v podstatě byli donuceni uzavřít příslušné pojištění. To by mohlo mít negativní dopad na efektivitu a motivaci jejich práce. Z pohledu autora práce by bylo vzhledem k výše uvedenému vhodnější ponechat fakultativnost uplatnění nároku na regresní úhrady dle ZOŠ.

Pro úplnost je třeba doplnit, že výše zmíněný návrh nového ZOŠ již neobsahuje podmínku vyslovení viny v kárném řízení u soudců a státních zástupců. Tuto podmínku by však bylo vhodné v případě soudců z důvodů uvedených v kapitole 4. 3. 2 zachovat.

7.2 Ústřední evidence

Do ustanovení § 27 návrhu výše uvedeného nového ZOŠ bylo převzato ustanovení § 26 zákona Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003 Sb., o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů, které upravuje Ústřední evidenci. Ústřední evidenci povede Ministerstvo financí ohledně žádostí o náhradu újmy uplatněných u příslušného orgánu k předběžnému projednání, nahrazených náhrad nároků, uplatněných nároků na regresní úhradu a zaplacených regresních nároků. Do evidence se zapisuje příslušný orgán jednající za stát podle § 4 návrhu nového ZOŠ způsob, jakým byla újma způsobena, způsob a rozsah uplatnění nároku na náhradu újmy, způsob a rozsah uspokojení nároku na náhradu újmy, způsob a rozsah uplatnění nároku na regresní úhradu a vůči komu byl uplatněn a způsob a rozsah uspokojení nároku na regresní úhradu. Navrhovaná úprava stanoví také

¹²⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti): Regresní úhrady – nástroj k „odpovědnější“ veřejné správě?. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ, Alena, VALDHANS, Jiří (eds). *DNY PRÁVA 2015*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 116 – 127. (382 stran)

¹²⁵ Viz stanovisko vlády k návrhu novely ZOŠ (sněmovní tisk č. 335), ze dne 27. října 2014, dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=111756>>

sankci ve výši od 100 000 – 1 000 000 Kč v případě, že příslušný orgán jednající za stát neoznámí ve stanovených lhůtách Ministerstvu financí údaje zapisované do evidence.

Dle důvodové zprávy k tomuto návrhu zákona by mohla uvedená evidence zlepšit kontrolu v oblasti odškodňování vadného výkonu veřejné moci a také nad uplatňováním nároků na regresní úhrady. Dále by bylo vhodné, aby do této ústřední evidence měla přístup veřejnost způsobem umožňujícím dálkový přístup. Za aktuální právní úpravy, kdy je stanovena možnost povinnosti vymáhání regresních úhrad by takové řešení mělo mít efekt svědomitějšího přístupu k uplatňování regresních nároků. Na povinné z regresních úhrad by toto řešení mělo mít především výchovný účinek a s tím spojenou snahu rozvíjet své odborné znalosti v oboru. Dle názoru autora práce by taková evidence měla přinést lepší hospodaření státu a ÚSC s veřejnými prostředky. Dále také postupné upuštění od mylného názoru úředníků o jejich neodpovědnosti. Z výše uvedených důvodů by novelu zařazující ústřední evidenci do úpravy regresních úhrad dle ZOŠ bylo vhodné schválit.

8 Závěr

Nyní je třeba shrnout k jakým závěrům autor diplomové práce dospěl. Pokud bychom měli odpovědět na základní výzkumnou otázku, tak i přes určitou nekonceptnost úpravy s ohledem na § 16 odst. 2 ZOŠ, dle kterého vzniká regresní nárok státu vůči ÚSC v samostatné působnosti, ačkoliv původcem nezákonného rozhodnutí byl právě tento ÚSC, lze úpravu regresních úhrad dle ZOŠ považovat za funkční a naplňující smysl a podstatu tohoto institutu.

Autor práce ve druhé kapitole dochází k závěru, že článek 36 odst. 3 Listiny není možno aplikovat přímo, ale je třeba podmínky odpovědnosti za výkon veřejné moci upravit formou běžného zákona, neboť tak stanoví přímo článek 36 odst. 4 Listiny. Při posuzování rozsahu aplikace ZOŠ dochází autor práce k závěru, že by bylo vzhledem k unijnímu právu vhodné upravit na vnitrostátní úrovni také odpovědnost za legislativní nečinnost Parlamentu ČR. Parlament ČR by totiž dle aktuální právní úpravy neodpovídal např. za újmu, která by vznikla v důsledku neimplementace směrnice.

V následující kapitole je podrobněji rozebrán vznik regresního nároku. Regresní nárok vzniká jako zcela nový závazek, neboť původní odpovědnostní vztah mezi státem nebo ÚSC v samostatné působnosti a poškozeným, úhradou dluhu zaniká. Dále jsou popsány obecné podmínky vzniku práva požadovat regresní úhradu, která je založena na odpovědnosti za zavinění. Regresní odpovědnost za zavinění vzniká tehdy, došlo-li jednáním škůdce k zaviněnému porušení právní povinnosti, vznikla újma a je dána příčinná souvislost mezi porušením právní povinnosti a vznikem újmy. Důkazní břemeno leží na subjektu oprávněném z regresu. Dalším bodem k řešení je problematika přechodu práva na náhradu nemajetkové újmy na regresního věřitele poté, co splnil pohledávku poškozeného na náhradu újmy. Náhrada za nemajetkovou újmu přechází na regresního věřitele pouze v případě, že bylo zadosťučinění poskytnuto v penězích, neboť takové zadosťučinění má osobně – majetkovou povahu. Pouze v takovém případě je možno náhradu za nemajetkovou újmu zahrnout do nároku na regresní úhradu.

Ve čtvrté kapitole jsou podrobněji rozebrány regresní nároky vznikající státu. Aktivně legitimovaným subjektem k uplatnění regresního nároku je stát, za nějž jedná příslušný správní orgán dle § 6 ZOŠ. Proto, aby mohly být uplatněny tyto regresní nároky u soudu, je nutné je prvně uplatnit u příslušného orgánu dle § 6 ZOŠ v rámci tzv. předběžného projednání dle § 14 ZOŠ. Další hypotézou bylo, že § 16 odst. 2 ZOŠ je aplikovatelný. S ohledem na samostatnou odpovědnost ÚSC v samostatné působnosti dle § 19 ZOŠ, odpovědnost státu za újmu způsobenou orgánem státu dle § 3 odst. 1 písm. a) ZOŠ a odpovědnost státu ÚSC v přenesené působnosti dle § 3 odst. 1 písm. c) ZOŠ se toto ustanovení jeví jako nadbytečné. Dle autora práce by bylo vhodnější § 16 odst. 2 ZOŠ zcela zrušit a situace jím řešené upravit zcela novým ustanovením ve druhém dílu

ZOŠ v rámci regresních úhrad. Takové řešení by totiž z hlediska systematiky a logiky zákona bylo vhodnější, neboť by zakládalo odpovědnost ÚSC v samostatné působnosti, jako původci nezákonného rozhodnutí, které zapříčinilo vznik újmy. Regresní nároky by ÚSC v samostatné působnosti vznikaly vůči kraji či státu podle toho, zda rozhodoval v prvním stupni obec či kraj. Další hypotézou v rámci této kapitoly bylo, že odpovědnost za výkon totožných činností je dána u notáře a soudního exekutora jednotně. Tato hypotéza však není naplněna a de lege ferenda by pod ustanovení § 4 odst. 1 ZOŠ měla být zahrnuta také činnost notáře tam, kde zákon stanoví povinnost osvědčení právně významné skutečnosti ve formě veřejné listiny. Co se týká podmínky autoritativní deklarace viny u soudců a státních zástupců v kárném řízení pro možnost požadovat regresní úhradu, tak by bylo vhodné de lege ferenda tuto podmínku ponechat pouze v případě soudců. Pouze u soudců platí zásada garance nezávislosti dle čl. 82 odst. 1 Ústavy a také je třeba vyloučit zásahy moci výkonné do moci soudní prostřednictvím uplatňování regresních nároků.

V páté kapitole je blíže rozebrán právní základ práva ÚSC vykonávat samostatnou působnost. Právo na samosprávu je zakotveno v článku osm a hlavě sedmé Ústavy. Důležitou skutečností je, že s tímto právem je nevyhnutelně spojena také odpovědnost za výkon samosprávy. Specifické situace regresních úhrad upravuje § 23 ZOŠ. Územně samosprávný celek v samostatné působnosti je vázán závazným právním názorem příslušného nadřízeného orgánu, který zrušil jeho zákonné rozhodnutí a vrátil jej zpět k vydání nového rozhodnutí. Územně samosprávnému celku v samostatné působnosti vzniká regresní nárok vůči státu a kraji. Vzhledem ke specifčnosti těchto regresních nároků dochází autor práce k závěru, že by nemělo být vyžadováno splnění podmínky zavinění, neboť ÚSC v samostatné působnosti rozhodl původně zákonně a následně byl povinen nahradit újmu, kterou v podstatě zapříčinil nesprávný právní názor orgánu, jenž zrušil přezkoumávané zákonné rozhodnutí v přenesené působnosti.

V následující kapitole jsou rozebrána určitá společná ustanovení týkajících se regresních úhrad. Tato ustanoví jsou uplatnitelná ve všech případech, ve kterých vzniká regresní nárok. V případech odpovědnosti více osob dle § 18 odst. 3 ZOŠ může soud rozhodnout také o solidární odpovědnosti právnických osob, neboť pojem „osob“ je třeba vykládat jako fyzické i právnické osoby. Zvláštní situace vzniká v případě, kdy určitá část členů kolegiálního orgánu hlasovala proti přijetí nezákonného rozhodnutí nebo nehlasovala vůbec. Odpovědnost takových členů by s ohledem na podmínku zavinění vůbec nemohla vzniknout a solidární odpovědnost by tak v jejich případě vůbec nepřipadala v úvahu. Dalším komentovaným institutem je oprávnění soudu moderovat výši regresních úhrad. Pokud soud využije tohoto práva dle § 18 odst. 5 ZOŠ, může rozhodnout o moderaci výše regresních úhrad také v případech, kdy je povinným právnická osoba. To je umožněno proto, že je dán demonstrativní výčet kritérií odůvodňujících moderaci výše

náhrady škody. Ustanovení § 2953 odst. 2 o. z. se v rámci regresních úhrad dle ZOŠ nepoužije, neboť by tím došlo k negaci ustanovení § 18 odst. 5 ZOŠ. Ustanovení § 2953 odstavec 2 o. z. totiž vylučuje možnost soudu moderovat náhradu újmy v případech, kdy újmu způsobily porušením odborné péče osoby, které se hlásí k odbornému výkonu jako příslušníci určitého stavu nebo povolání. Pod takovou definicí lze zcela jistě podřadit osoby vykonávající veřejnou moc, resp. osoby povinné k regresním úhradám. Zásada zachování právní pozice se vztahuje na jednostupňový i dvoustupňový regresní postih. Právo uplatnit námitky tedy mají jak subjekty povinné z regresních úhrad dle § 16 odst. 1 a 2, § 17 odst. 1 a 2 ZOŠ a případně subjekty ve smyslu § 23 ZOŠ, tak subjekty dle § 17 odst. 3 a § 24 ZOŠ. Je nezbytné zdůraznit, že pokud povinný (dlužník) neuplatní námitku, tato následně přechází na dalšího povinného. Příkladem takových námitek mohou být ty, jež směřují vůči obecným podmínkám vázaným na vznik regresních nároků, námitka promlčení, prekluze, apod.. Jednoletá promlčecí lhůta je stanovena jednotně pro jednostupňový i dvoustupňový regresní postih. Lhůta běží ode dne, kdy stát nebo územní celek v samostatné působnosti nahradil újmu poškozenému. Ke stavení promlčecí lhůty dochází po dobu kárného nebo trestního řízení soudce nebo státního zástupce. Pokud by nedošlo ke stavení, hrozilo by s ohledem na § 17 odst. 3 ZOŠ promlčení regresních nároků oprávněných subjektů.

I přes závěr, že úpravu regresních úhrad v ZOŠ lze považovat za funkční, bylo by vhodné de lege ferenda uvažovat o zavedení veřejně dostupné ústřední evidence, ve které by mj. byly evidovány výše vymáhaných regresních úhrad. To by mohlo přispět jak k lepší odbornosti povinných z regresních úhrad, tak k lepšímu hospodaření státu či ÚSC v samostatné působnosti s veřejnými prostředky a zároveň by nebylo nutné přistupovat ke změně fakultativnosti požadovat regresní úhrady na povinnost požadovat regresní úhrady.

9 Literatura

9.1 Právní předpisy

- 1) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 2) Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 3) Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.
- 4) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
- 5) Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.
- 6) Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 7) Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu 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.
- 8) Zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.
- 9) Zákon č. 160/2006 Sb., 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 č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 10) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 11) Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
- 12) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 13) Zákon č. 358/1992 Sb., České národní rady o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů.
- 14) Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- 15) Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
- 16) Zákon č. 168/1999 Sb. o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů.

- 17) Zákon č. 238/1999 Sb. kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 102/1963 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 18) Zákon č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- 19) zákon č. 304/2003 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů.
- 20) zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- 21) Zákon č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích, ve znění pozdějších předpisů
- 22) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- 23) Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 24) Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.
- 25) Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdroj, ve znění pozdějších předpisů.
- 26) Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů.
- 27) Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
- 28) Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů
- 29) Zákon č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, ve znění pozdějších předpisů
- 30) Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpis.
- 31) Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
- 32) Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- 33) Zákon č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 34) Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

- 35) Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
- 36) Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- 37) Zákon č. 17/2012 Sb., o celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- 38) Zákon č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

9.2 Knihy a komentáře

- 1) VOJTEK, Petr. BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 439 s.
- 2) POSPÍŠIL, Ivo. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Komentář k Listině základních práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, 931 s.
- 3) IŠTVÁNEK, František. SIMON, Pavel. KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, 376 s.
- 4) HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)- 5. díl*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 1344 s.
- 5) HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)- 6. díl*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, 2080 s.
- 6) BÍLEK, Petr a kol. *Notářský řád a řízení o dědictví*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 922 s.
- 7) JANDOVÁ, Lucie a kol. *Pojištění v novém občanském zákoníku*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 353 s.
- 8) KOCOUREK, Jiří. *Zákon o soudech a soudcích*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 472 s.
- 9) BĚLINA, Miroslav a kol. *Zákoník práce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 1613 s.
- 10) JEMELKA, Luboš. PONDĚLÍČKOVÁ, Klára. BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 950 s.
- 11) MATES, Pavel. SEVERA, Jakub. *Odpovědnost za výkon veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014. 176 s.
- 12) SEDLÁČEK, Jaromír. *Obligační právo*. 1. díl. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. 980 s.
- 13) KOLBA, Jan. ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, 208 s.
- 14) JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. 3. vydání. Praha: Leges, 2013. 968 s.

- 15) HENDRYCH, Dušan. MIKULE, Vladimír. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, 875 s.

9.3 Odborné články a příspěvky ve sbornících

- 1) FRUMAROVÁ, Kateřina. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. *Správní právo*, 2012, roč. 45, č. 4, s. 194 - 195.
- 2) RICHTER, Tomáš. Zajištění dluhů podle nového občanského zákoníku – základní otázky a obecná úprava. *Obchodněprávní revue*, 2013, roč. 5, č. 7-8, s. 193 - 202.
- 3) ČERVENÁ, Renata. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 8, s. 24 - 39.
- 4) BOBEK, Michal. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva evropských společenství. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 12, s. 1-20.
- 5) NĚMČÁK, Vítězslav. Dobrovolná odpovědnost státu za škodu způsobenou notářským zápisem o právním jednání. *Právník*, 2016, roč. 157, č. 2, s. 171 – 182.
- 6) FRUMAROVÁ, Kateřina. K podmínkám vymáhání regresní úhrady ze strany státu vůči územním samosprávným celkům. *Stavební právo*, 2005, roč. 25, č. 1, s. 30 – 39.
- 7) FRUMAROVÁ, Kateřina. Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti): Regresní úhrady – nástroj k „odpovědnější“ veřejné správě?. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ, Alena, VALDHANS, Jiří (eds). *DNY PRÁVA 2015*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 116 – 127.

9.4 Soudní rozhodnutí

Ústavní soud ČR:

- 1) nález Ústavního soudu ze dne 6. prosince 2011, sp. zn. PL. ÚS 35/09
- 2) nález Ústavního soudu ze dne 10. března 2011, sp. zn. IV.ÚS 3193/10,
- 3) nález Ústavního soudu ze dne 28. dubna 2009, sp. zn. IV.ÚS 618/08
- 4) nález Ústavního soudu ze dne 3. března 2009, sp. zn. I.ÚS 3026/07
- 5) nález Ústavního soudu ze dne 16. května 2013, sp. zn. IV. ÚS 3372/12
- 6) nález Ústavního soudu ze dne 23. února 2010, sp. zn. II.ÚS 1612/09
- 7) nález Ústavního soudu ze dne 24. července 2014, sp. zn. II. ÚS 1430/13
- 8) nález Ústavního soudu ze dne 28. února 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15
- 9) nález Ústavního soudu ze dne 22. září 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98
- 10) nález Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08

- 11) stanovisko pléna ústavního soudu ze dne 28. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS - st. 27/09, publikováno pod číslem 136/2009 Sb.
- 12) nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10
- 13) usnesení Ústavního soudu ze dne 3. září 2007, sp. zn. II. ÚS 2169/07
- 14) nález Ústavního soudu ze dne 13. března 2012, sp. zn. I. ÚS 529/09
- 15) nález Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/06, body 35 – 36

Nejvyšší soud ČR a Nejvyšší správní soud ČR

- 16) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008
- 17) usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. srpna 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004
- 18) usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
- 19) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. července 2011, sp. zn. 28 Cdo 2334/2010
- 20) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. září 2010, sp. zn. 25 Cdo 896/2009
- 21) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005
- 22) usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. ledna 2009, sp. zn. 25 Cdo 490/2007
- 23) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 28 Cdo 4249/2010
- 24) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. listopadu 2015, sp. zn. 30 Cdo 1711/2015
- 25) usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. února 2006, sp. zn. 25 Cdo 2162/2005
- 26) usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2006, sp. zn. 25 Cdo 1198/2006
- 27) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. června 2011 sp. zn. 30 Cdo 1328/2009
- 28) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. listopadu 2008, sp. zn. 31 Cdo 3161/2008
- 29) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. února 2004 sp. zn. 21 Cdo 1059/2003
- 30) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. června 2011, sp. zn. 28 Cdo 2441/2010
- 31) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. 25 Cdo 1011/2007
- 32) usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. prosince 2011, sp. zn. 28 Cdo 1674/2010
- 33) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. května 2006, sp. zn. 25 Cdo 670/2005
- 34) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. května 2016, sp. zn. 30 Cdo 2082/2015
- 35) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011
- 36) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2013, sp. zn. 16 Kss 6/2012 114
- 37) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. srpna 2002, sp. zn. 25 Cdo 2126/2000

Soudní dvůr Evropské unie

- 38) Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. března 1996, Brasserie du Pecheur SA v. Bundesrepublik Deutschland and the Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Sb. rozh. s. I-1029
- 39) Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 30. září 2003, Gerhard Köbler v. Republik Österreich, C-224/01, Sb. rozh. s. I-10239
- 40) Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991, Andrea Frankovich and Danila Bonifazi and others v. Itálie, spojené věci C-6/90 a 9-/90, Sb. rozh. s. I-5357

9.5 Internetové zdroje

- 1) SENÁT PARLAMENTU ČR. *Návrh senátního návrhu zákona senátora Jana Horníka a dalších senatorů, 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. Senátní tisk č. 250* [online]. senat.cz, 19. dubna 2016 [cit. 25. listopadu 2018]. Dostupné na <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detdet&forEach.value=s3879>
- 2) POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. *Novela z. o odpověd. za škodu způsob. při výkonu veřejné moci. Sněmovní tisk č. 335* [online]. psp.cz, 2. října 2014 [cit. 25. listopadu 2018]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=335&ct1=0>>
- 3) POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. *N. z. o odpovědnosti za újmu způsob. při výkonu veřejné moci. Sněmovní tisk č. 341* [online]. psp.cz, 10. října 2014 [cit. 25. listopadu 2018]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=341>>
- 4) SENÁT PARLAMENTU ČR. *Návrh senátního návrhu zákona senátora Jana Horníka a dalších senatorů, 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. Senátní tisk č. 250 (Důvodová zpráva). Senátní tisk č. 250* [online]. senat.cz, 19. dubna 2016 [cit. 25. listopadu 2018]. Dostupné na <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3879>
- 5) VLÁDA ČR. *Stanovisko vlády k návrhu poslance Petra Gazdika a dalších na vydání zákona, 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. Sněmovní tisk č. 335* [online]. psp.cz, 27. října 2014 [cit. 25. listopadu 2018]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=111756>>
- 6) PLÁŇAVSKÝ, Matej. Rigorózní práce. *ZÁKONNÉ REGRESNÍ NÁROKY POJISTITELE V SOUKROMOPRÁVNÍM POJIŠTĚNÍ* [online]. is.muni.cz, 30. června 2017 [cit. 25. října 2018]. Dostupné na <https://is.muni.cz/th/yacd3/Rigorozni_prace_Planavsky.docx>
- 7) NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ ČESKOSLOVENSKÉ SOCIALISTICKÉ REPUBLIKY. *Důvodová zpráva k zákonu č. 58/1969 Sb.* [online]. psp.cz, [cit. 4. dubna 2018]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0213_02.htm>
- 8) VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k návrhu 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)* [online]. beck-online.cz, [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mjzhe4f6obsl5shu>>
- 9) VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online]. beck-online.cz, [cit. 15. listopadu 2018]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgez6obzl5shu>>

Abstrakt a klíčová slova

Název: Problematika regresních úhrad v režimu zákona č. 82/1998 Sb.

Abstrakt: Práce pojednává o problematice regresních úhrad jak z hlediska účinné právní úpravy, tak úpravy de lege ferenda. Klade si za cíl přinést čtenáři přehledný výklad toho, jak regresní úhrady v režimu z. 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 (dále jen ZOŠ), fungují a jaký je jejich smysl. Dále se práce zaměřuje na řešení různých výkladových nejasností vybraných ustanovení ZOŠ. Ve druhé kapitole se práce stručně zabývá úpravou odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem dle ZOŠ, neboť toto je nevyhnutelně spojeno s úpravou regresních úhrad. Následně je teoreticky rozebírána problematika regresů v rámci celého právního řádu a poté jsou přiblíženy regresní úhrady upravené v ZOŠ. V další části je pojednáno o regresních nárocích státu vůči územně samosprávným celkům, úředním osobám a osobám, které se podílely na vzniku újmy. Za úřední osoby se pro účely ZOŠ považují také notáři a soudní exekutoři za činnosti uvedené v § 4 odst. 1 ZOŠ. Proto, aby stát mohl uplatnit regresní úhradu u soudců a státních zástupců, je nutné nejdříve vyslovení viny v kárném řízení. V následující kapitole jsou rozebrány regresní úhrady územně samosprávného celku v samostatné působnosti vznikající vůči státu, kraji a osobám, které se podílely na vzniku újmy. Zajímavou se zde jeví zejména problematika zavinění v případech předvídaných v § 23 ZOŠ. Poté je pojednáno o společných ustanoveních regresních úhrad. Pozornost je zde věnována oprávnění soudu založit solidární odpovědnost povinných z regresní úhrady a aplikovat institut moderace. Neméně důležitá je také zásada zachování právní pozice povinného z regresní úhrady. V navazující kapitole jsou zhodnoceny nejvýznamnější změny uvedené v navrhovaných novelách, jedná se o změnu možnosti požadovat regresní úhrady na povinnost a zavedení ústřední evidence.

Klíčová slova: regres, regresní úhrady, odpovědnost za škodu, nezákonné rozhodnutí, nesprávný úřední postup, moderace

Abstract and key words

Title: The Issue of regressive payments in accordance with the Act No. 82/1998 Coll.

Abstract: The paper deals with the reimbursement of expenses in terms of an effective legislation and modifications De Lege Ferenda. The main objective is to present the reader with a clear interpretation of the reimbursements of expenses in accordance with the Act No. 82/1998 Coll. addressing the liability for damages caused in the exercise of public power by decision or by incorrect administrative procedure and the amendment of the Act No. 358/1992 Coll., Notaries and their Activities (Notary Rules), as amended (hereinafter referred to as "ZOŠ") and their primary function and purpose. Further on, the paper focuses on solving various interpretational ambiguities related to selected provisions of the ZOŠ. The second chapter covers the responsibility adjustment for the damage caused in the exercise of public power by decision or by incorrect administrative procedure under ZOŠ, since this is inevitably associated with the adjustment of reimbursement expenses. Hereafter, the paper outlines the issue of reimbursement from the theoretical point of view within the whole legal system and furthermore the reimbursement of expenses adjusted in ZOŠ is closely studied. The following section opens up the topic of the country's reimbursement claims against territorial self-governing units, official persons and private persons involved in the occurrence of injury. Notaries and court bailiffs are also regarded as official persons for the purposes of ZOŠ involving the activities referred to in § 4 paragraph 1. 1 ZOŠ. It is crucial for the state to pronounce guilt in the disciplinary proceedings to apply reimbursement expenses to judges and prosecutors. The next section aims to give a comprehensive account of reimbursement expenses of territorial self-governing unit in separate jurisdiction arising from the state, the region and persons involved in the occurrence of injury. Problematics of guilt in cases predicted in § 23 ZOŠ is a significant issue in this section. Considerable attention has been paid to the permission of the court to establish the solidary liability of the persons liable from the reimbursement expenses and the utilization of the institute of moderation. Equally important is the principle of maintaining the legal position of the person liable from the reimbursement of expenses. The most significant changes listed in the proposed amendments are further examined in the following chapter. These include the possibility of requesting a reimbursement changed into the obligation and the introduction of a central register.

Key words: reimbursement, reimbursement of expenses, liability for damage, unlawful ruling, unlawful ruling procedure, incorrect administrative procedure, moderation