

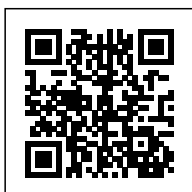


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VII. volební období

341/0

**Návrh poslanců Olgy Havlové, Marka Černocho a Davida Kádnera na
vydání zákona o odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné
moci**



Zástupce předkladatele: Havlová O. a další
Doručeno poslancům: 13. října 2014 v 10:15

ZÁKON

ze dne 2014,

o odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

OBECNÁ USTANOVENÍ

§ 1

Vymezení odpovědnosti

(1) Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci.

(2) Územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti (dále jen „územní celky v samostatné působnosti“).

(3) Pro účely tohoto zákona se za újmu považuje také nemajetková újma vzniklá působením na tělesnou a duchovní integritu poškozeného.

§ 2

Vymezení některých pojmů

(1) Pro účely tohoto zákona výkonem veřejné moci je rozhodování a úřední postup orgánů veřejné moci o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických osob nebo právnických osob.

(2) Orgánem veřejné moci je

- a) státní orgán,
- b) orgán územněsprávního celku,
- c) veřejná instituce,
- d) orgán zájmové samosprávy, nebo
- e) fyzická osoba a právnická osoba, které zákon svěřil výkon veřejné moci (dále jen „úřední osoby“).

(3) Pro účely tohoto zákona se za úřední osobu považuje též úřední osoba cizího státu po dobu svého působení ve společném vyšetřovacím týmu na území České republiky, která splňuje podmínky uvedené v § 127 trestního zákoníku.

(4) Za výkon veřejné moci podle odstavce 2 písm. e) se považuje i sepisování veřejných listin o právních jednáních, zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právnických a fyzických osob, úkony notáře jako soudního komisaře a úkony soudního exekutora, případně jeho zástupce, zanikl-li exekutorovi výkon exekutorského úřadu a je-li tímto zástupcem exekutorský kandidát, při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle jiného právního předpisu.

(5) Činnost notáře a soudního exekutora, případně jeho zástupce, zanikl-li exekutorovi výkon exekutorského úřadu a je-li tímto zástupcem exekutorský kandidát, podle odstavce 4 se považuje za úřední postup.

ČÁST DRUHÁ ODPOVĚDNOST STÁTU

§ 3

Rozsah odpovědnosti

(1) Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za újmu, která byla způsobena

- a) nezákonným rozhodnutím,
- b) nezákonným zatčením, zadržením nebo jiným omezením osobní svobody,
- c) rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření,
- d) trestním řízením, ve kterém bylo rozhodnuto o zproštění obžaloby, zastavení trestního stíhání nebo postoupení věci, nebo
- e) nesprávným úředním postupem.

(2) Odpovědnosti za újmu podle tohoto zákona se nelze zprostit.

§ 4

Jednání jménem státu

(1) Ve věcech náhrady újmy způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady (dále jen „úřad“).

(2) Úřadem podle odstavce 1 je

- a) Ministerstvo spravedlnosti,
 - 1. došlo-li k újmě v občanském soudním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v trestním řízení, jestliže tento zákon nestanoví jinak,
 - 2. byla-li újma způsobena notářem,
 - 3. byla-li újma způsobena soudním exekutorem,
 - 4. byla-li újma způsobena Vězeňskou službou České republiky,
 - 5. byla-li újma způsobena ústavním soudem, nebo
 - 6. byla-li újma způsobena veřejným ochráncem práv;
- b) Ministerstvo vnitra, nebo
 - 1. byla-li újma způsobena Policií České republiky, s výjimkou úkonů provedených a rozhodnutí vydaných v trestním řízení, nebo
 - 2. byla-li újma způsobena obecní policií nebo městskou policií;
- c) příslušný úřad, došlo-li k újmě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti.

(3) Není-li možno příslušný úřad určit podle odstavce 2, jedná za stát ministerstvo spravedlnosti.

(4) Byla-li újma způsobena Českou národní bankou nebo Nejvyšším kontrolním úřadem, jednají za stát tyto orgány.

(5) Úřad určený podle odstavců 1 až 4 jedná za stát jako organizační složka státu i v řízení před soudem, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak.

§ 5

Nezákonné rozhodnutí

(1) Právo na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím má účastník řízení, kterému vznikla újma v důsledku rozhodnutí vydaného v tomto řízení. Právo na náhradu újmy má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo (dále jen „poškozený“). Zasahuje-li takové rozhodnutí do práv, právem chráněných zájmů nebo povinností osob blízkých nebo členů domácnosti poškozeného, kteří nebyli účastníky takového řízení, mají právo na náhradu újmy také tyto osoby.

(2) Jestliže bylo nezákonné rozhodnutí vydané v řízení, na které se nevztahují předpisy o správním řízení, má právo na náhradu újmy ten, komu újma vznikla.

(3) Nárok na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě újmy vázán. Tato podmínka neplatí, jedná-li se o rozhodnutí vydané v prvním stupni, proti kterému není přípustný řádný opravný prostředek nebo proti kterému není přípustný žádný opravný prostředek, anebo pokud bylo akademickým výrokem rozhodnuto, že takovým rozhodnutím byl porušen zákon, ale rozhodnutí zrušeno nebylo.

(4) Byla-li újma způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno příslušným orgánem.

(5) Nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovené lhůtě možnosti podat proti nezákonnému rozhodnutí řádný opravný prostředek. Tato podmínka neplatí, jedná-li se o rozhodnutí vydané v prvním stupni, proti kterému není přípustný řádný opravný prostředek nebo žádný opravný prostředek, pokud by podání opravného prostředku bylo zjevně bezúspěšné anebo bylo s ohledem na poměry poškozeného mimořádně nákladné.

(6) Jestliže byla újma způsobena rozhodnutím orgánu veřejné moci, kterým orgán veřejné moci překročil svojí pravomoc, není zrušení nebo změna rozhodnutí pro nezákonnost podmínkou uplatnění nároku na náhradu újmy.

§ 6

Nezákonné zatčení, zadržení nebo jiné omezení osobní svobody

Právo na náhradu újmy způsobené nezákonným zatčením, zadržením nebo jiným omezením osobní svobody má ten, jehož osobní svoboda byla omezena, pokud při tom došlo k nesprávnému úřednímu postupu, a v případě, že se tak stalo na základě rozhodnutí, pokud bylo zrušeno jako nezákonné.

§ 7

Rozhodnutí o vazbě

(1) Právo na náhradu újmy způsobené rozhodnutím o vazbě má také ten, na němž byla vazba vykonána, jestliže bylo proti němu trestní stíhání zastaveno, jestliže byl obžaloby zproštěn nebo jestliže byla věc postoupena jinému orgánu.

(2) Právo na náhradu újmy způsobené rozhodnutím o vazbě má také ten, na němž byla vazba vykonána, jestliže byl odsouzen k trestu nespočívajícímu v nepodmíněném trestu odnětí svobody nebo pokud byl skutek v odsuzujícím rozsudku právně kvalifikován mírněji, než v době vzetí do vazby a ze všech okolností je zřejmé, že při správné právní kvalifikaci skutku by ke vzetí do vazby nedošlo.

(3) Za vazbu nařízenou v řízení o vydání do ciziny se poskytuje náhrada újmy, pokud bylo rozhodnuto, že vydání do ciziny není přípustné nebo jestliže újma v takovém řízení vznikla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánů České republiky.

§ 8

Rozhodnutí o trestu

(1) Právo na náhradu újmy způsobené rozhodnutím o trestu má ten, na němž byl zcela nebo zčásti vykonán trest, jestliže v pozdějším řízení byl obžaloby zproštěn nebo bylo-li proti němu trestní stíhání zastaveno ze stejných důvodů, pro které soud v hlavním líčení rozhodne zprošťujícím rozsudkem, nebo byla věc postoupena jinému orgánu. To neplatí, nařídí-li zastavení trestního stíhání prezident republiky, uživ svého práva udílet milost nebo amnestii.

(2) Právo na náhradu újmy má i ten, kdo byl v pozdějším řízení odsouzen k mírnějšímu trestu, než který byl na něm vykonán na podkladě zrušeného rozsudku. Náhrada újmy náleží jen se zřetelem k rozdílu mezi trestem vykonaným na základě původního rozsudku a trestem uloženým rozsudkem novým.

§ 9

Rozhodnutí o ochranném opatření

Právo na náhradu újmy způsobené rozhodnutím o ochranném opatření má ten, na němž bylo zcela nebo zčásti vykonáno ochranné opatření, pokud bylo rozhodnutí v pozdějším řízení jako nezákonné zrušeno.

§ 10

Trestní řízení, ve kterém bylo rozhodnuto o zproštění obžaloby, zastavení trestního stíhání nebo postoupení věci

(1) Právo na náhradu újmy má ten, vůči komu bylo vedeno trestní řízení, jestliže bylo proti němu trestní stíhání zastaveno, jestliže byl obžaloby zproštěn nebo jestliže byla věc postoupena jinému orgánu.

(2) Pokud bylo takovým trestním řízením zasaženo do práv, právem chráněných zájmů nebo povinností osob blízkých nebo členů domácnosti poškozeného, kteří nebyli účastníky takového trestního řízení, mají právo na náhradu újmy také tyto osoby.

(3) Právo na náhradu újmy má také ten, kdo musel strpět úkony trestního řízení zasahující do jeho práv a právem chráněných zájmů nebo mu ukládající nějakou povinnost, ačkoliv nebyl obviněným, jestliže byla věc odložena nebo bylo trestní stíhání zastaveno, rozhodnuto o zproštění obžaloby nebo věc byla postoupena jinému orgánu.

§ 11

Vyloučení odpovědnosti

(1) Právo na náhradu újmy nemá

- a) ten, kdo si vazbu, odsouzení nebo uložení ochranného opatření zavinił sám, nebo
- b) ten, kdo byl zproštěn obžaloby nebo bylo proti němu trestní stíhání zastaveno nebo věc odložena jen proto, že není za spáchaný trestný čin trestně odpovědný nebo že mu byla udělena milost anebo že trestný čin byl amnestován.

(2) Právo na náhradu újmy dále nevznikne, pokud

- a) v řízení nebylo možno pokračovat, protože souhlas daný poškozeným nebo příslušným státním orgánem, který je potřebný k zahájení trestního stíhání nebo k jeho pokračování podle zvláštního předpisu, byl vzat zpět,
- b) trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno a nastaly účinky zastavení trestního stíhání,
- c) výrok o zastavení trestního stíhání byl součástí rozhodnutí o narovnání,
- d) došlo k zastavení trestního stíhání proto, že trest, k němuž může trestní stíhání vést, je zcela bez významu vedle trestu, který pro jiný čin byl obviněnému již uložen nebo který ho podle očekávání postihne, nebo
- e) došlo k zastavení trestního stíhání proto, že vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl dotčen, způsobu provedení činu a jeho následku, nebo okolnostem, za nichž byl čin spáchan, a vzhledem k chování obviněného po spáchaní činu, zejména k jeho snaze nahradit újmu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu, je zřejmé, že účelu trestního řízení bylo dosaženo.

§ 12

Nesprávný úřední postup

(1) Stát odpovídá za újmu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě a nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě, nečinnost orgánu veřejné moci při výkonu veřejné moci, zbytečné průtahy v řízení anebo jiný nezákonný zásah do práv a právem chráněných zájmů fyzických osob a právnických osob.

(2) Právo na náhradu újmy má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena újma.

ČÁST TŘETÍ

UPLATNĚNÍ A USPOKOJENÍ NÁROKU

§ 13

Předběžné projednání nároku

(1) Nárok na náhradu újmy, za kterou odpovídá stát, se uplatňuje u úřadu uvedeného v § 4. Byl-li nárok uplatněn u úřadu, který není příslušný, postoupí tento úřad žádost poškozeného příslušnému úřadu. Účinky předběžného uplatnění jsou v tomto případě zachovány.

(2) Příslušný úřad vyřídí žádost o předběžné projednání nároku a o jejím vyřízení vyrozumí poškozeného do 2 měsíců od uplatnění nároku; vyrozumění není rozhodnutím.

Pokud žádosti zcela nevyhoví, sdělí příslušný úřad poškozenému důvody a poučí jej o právu uplatnit nárok u soudu (§ 13). Přizná-li příslušný úřad náhradu újmy, nahradí ji do 2 měsíců od uplatnění nároku. Marným uplynutím této lhůty se má za to, že uplatněný nárok byl předběžně projednán a žádosti nebylo vyhověno.

(3) Každý sdělí bez zbytečného odkladu příslušnému úřadu jednajícím jménem státu na žádost tohoto úřadu písemně skutečnosti, které mají význam pro náhradu újmy.

§ 14

Uplatnění nároku u soudu

(1) Pokud příslušný úřad neuspokojí nárok na náhradu újmy nebo jeho část do 2 měsíců ode dne obdržení žádosti, může se poškozený domáhat uspokojení nároku nebo jeho neuspokojené části u soudu.

(2) Uplatní-li poškozený nárok na náhradu újmy u soudu bez předběžného projednání nároku, vyzve soud úřad příslušný podle § 4 k předběžnému projednání nároku, zašle mu návrh na zahájení řízení a vyčká na předběžné projednání nároku. Účinky předběžného uplatnění jsou v takovém případě zachovány.

(3) Příslušný úřad je v takovém případě nárok předběžně projedná a o výsledku projednání vyrozumí soud a poškozeného do 2 měsíců ode dne, kdy byl soudem vyzván k předběžnému projednání nároku. Nevyrozumí-li příslušný úřad v této lhůtě soud o výsledku předběžného projednání nároku, má se za to, že uplatněný nárok byl předběžně projednán a žádosti nebylo vyhověno.

§ 15

Zvýšení odškodnění

(1) Uplatní-li poškozený nárok na peněžitou náhradu újmy vzniklé mu vadným výkonem veřejné moci, který nebude příslušným úřadem zčásti nebo zcela uspokojen již při předběžném projednání nároku, a přizná-li soud poškozenému nárok na peněžité plnění nebo jeho část, uplatněný bezvýsledně v předběžném projednání, má poškozený proti státu právo na zaplacení dvojnásobku peněžitého plnění se kterým byl v soudním řízení úspěšný (dále jen „zvýšení odškodnění“).

(2) O povinnosti státu k zaplacení zvýšeného odškodnění poškozenému podle odstavce 1 rozhodne soud i bez návrhu v rozhodnutí, kterým se řízení končí.

§ 16

Vztah k občanskému zákoníku

Pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem.

§ 17

Náhrada újmy

(1) Nahrazuje se skutečná škoda a ušlý zisk.

(2) Právo na náhradu nákladů na výživu mají pozůstalí po poškozeném, který zemřel v důsledku výkonu státní moci nebo výkonu pravomocí územních celků v samostatné

působnosti. Ti, kdo vynaložili náklady spojené s jeho léčením a náklady pohřbu, mají právo na náhradu těchto nákladů.

(3) Způsob výpočtu průměrného výdělku pro určení ušlého zisku pro účely tohoto zákona stanoví jiný právní předpis. Na žádost poškozeného lze při výpočtu náhrady újmy jako průměrný výdělek před poškozením použít průměrný výdělek v době před zahájením trestního stíhání, pokud je to pro poškozeného výhodnější.

(4) Náhrada ušlého zisku se poskytuje v prokázané výši; není-li to možné, nebo pokud o to poškozený požádá, pak za každý započatý den výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranné výchovy, zabezpečovací detence nebo ochranného léčení náleží poškozenému náhrada ušlého zisku ve výši jedné třicetiny měsíční minimální mzdy.

§ 18

Náklady řízení

(1) Náhrada újmy zahrnuje takové náklady řízení, které byly poškozeným účelně vynaloženy na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo pokud tyto náklady přímo souvisely s nesprávným úředním postupem, pokud mu náhrada nákladů takto již nebyla přiznána.

(2) Náklady zastoupení jsou součástí nákladů řízení. Zahrnují účelně vynaložené hotové výdaje a odměnu za zastupování ve výši určené podle ustanovení jiného právního předpisu o mimosmluvní odměně.

(3) Poškozený má právo na náhradu nákladů, včetně nákladů zastoupení, které mu vznikly v souvislosti s projednáváním uplatněného nároku u příslušného úřadu, byl-li nárok alespoň zčásti shledán důvodným.

(4) Při projednání nároku před soudem nemá stát nárok na náhradu nákladů zastoupení, které mu vznikly v souvislosti s projednáváním uplatněného nároku u soudu.

§ 19

Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu

(1) V případě zásahu do tělesné nebo duševní integrity má poškozený právo zejména se domáhat, aby bylo upuštěno od neoprávněných zásahů do jeho práv, aby byly odstraněny následky těchto zásahů a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

(2) V případě zásahu orgánu veřejné moci do základních práv a svobod se nemajetková újma neprokazuje.

(3) Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno kompenzovat jinak a samotné konstatování porušení práva nebo omluva by se nejevily jako dostačující. Při zásahu do práva na osobní svobodu a v případě nemajetkové újmy vzniklé nečinností orgánu veřejné moci při výkonu veřejné moci nebo v důsledku zbytečných průtahů v řízení se poskytne zadostiučinění v penězích vždy, ledaže by pro jeho nepřiznání nebo výrazné snížení byly dány důvody hodné zvláštního zřetele.

(4) Zadostiučinění se poskytne v takové výši, aby plnilo preventivně – sankční funkci. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihledne zejména k

- a) závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo,
- b) osobě poškozeného, jeho dosavadnímu životu a prostředí, ve kterém žije a pracuje,

- c) závažnosti následků vzniklým v soukromém životě poškozeného,
- d) závažnosti následků vzniklých poškozenému ve společenském uplatnění,
- e) přiměřenosti postupu a míře zavinění orgánu veřejné moci a
- f) počtu obdobných případů porušení práva, kterých se dopustil stejný orgán veřejné moci.

(5) V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem nečinností orgánu veřejné moci při výkonu veřejné moci nebo v důsledku zbytečných průtahů v řízení, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k

- a) celkové délce řízení,
- b) míře zavinění orgánů veřejné moci na nečinnosti nebo průtazích,
- c) složitosti řízení,
- d) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení,
- e) postupu orgánů veřejné moci během řízení,
- f) důvodnosti opravných prostředků pokud prodloužily řízení,
- g) významu předmětu řízení pro poškozeného a
- h) přiměřenosti délky samotného odškodňovacího řízení.

ČÁST ČTVRTÁ REGRESNÍ ÚHRADA

§ 20

Rozsah odpovědnosti

(1) Nahradil-li stát újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím, nezákonným zatčením, zadržením nebo jiným omezením osobní svobody, nebo nesprávným úředním postupem, vyžaduje regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud újmu způsobily.

(2) Bylo-li rozhodnutí územního samosprávného celku přezkoumáno příslušným orgánem a následně bylo rozhodnutí tohoto orgánu a územního samosprávného celku zrušeno pro nezákonnost, stát vyžaduje regresní úhradu na kraji, je-li příslušným orgánem orgán kraje, nebo na územním samosprávném celku.

(3) 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 újmy.

(4) Tuto regresní úhradu stát nevymáhá pouze v případech hodných zvláštního zřetele. Za takové případy se považuje zejména rozdílný výklad právní otázky, která byla důvodem pro vyslovení nezákonnosti rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, nadřízenými orgány nebo soudy, nebo také okolnost, že skutková zjištění v době vydání rozhodnutí, která se následně ukázala nesprávná či neúplná, odůvodňovala vydání takového rozhodnutí.

(5) Bylo-li nezákonné rozhodnutí vydáno proto, že se ten, kdo je vydal, řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí, nemá stát právo na regresní úhradu.

§ 21

Okruh povinných

(1) Nahradil-li stát újmu, ke které došlo při činnosti státního orgánu, vyžaduje regresní úhradu od těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nezákonném zatčení, zadržení nebo jiném omezení osobní svobody, nebo na nesprávném úředním postupu, pokud byli k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněni, a to bez ohledu na to, zda byla shledána jejich odpovědnost v kázeňském nebo trestním řízení.

(2) Uhradily-li úřední osoby nebo územní celky v přenesené působnosti regresní úhradu státu, vyžadují regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

(3) Je-li podle tohoto ustanovení uplatněn nárok na regresní úhradu proti osobě, u níž účast na výkonu veřejné moci náležela k povinnostem vyplývajícím z pracovního poměru, z poměru mu na roveň postaveného nebo z poměru služebního, řídí se výše regresní úhrady ustanovením § 257 odst. 2 zákoníku práce; toto omezení neplatí, pokud byla újma způsobena úmyslně.

(4) Nárok na regresní úhradu vylučuje nárok na náhradu újmy podle obecných předpisů.

(5) 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.

§ 22

Společná ustanovení o regresní úhradě

(1) Právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li újma způsobena zaviněným porušením právní povinnosti.

(2) Zavinění prokazuje ten, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu.

(3) Byla-li újma způsobena zaviněným porušením právní povinnosti více osob, uhradí regres podle své účasti na způsobení újmy. V odůvodněných případech může soud rozhodnout, že odpovídají společně a nerozdílně.

(4) Kdo hradí regres společně a nerozdílně s jinými, vypořádá se s nimi podle účasti na způsobení vzniklé újmy.

(5) Soud může regresní úhradu přiměřeně snížit zejména s přihlédnutím k tomu, jak k újmě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která ji způsobila. Snížení nelze provést, jde-li o újmu způsobenou úmyslně.

(6) Ten, proti němuž byl uplatněn nárok na regresní úhradu, má proti subjektu, který po něm regresní úhradu požaduje, právo uplatnit všechny námitky, které tento subjekt mohl uplatnit vůči poškozenému v řízení o náhradě újmy.

ČÁST PÁTÁ

ODPOVĚDNOST ÚZEMNÍCH CELKŮ V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

§ 23

Vymezení odpovědnosti

Územní celky v samostatné působnosti odpovídají za újmu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

§ 24

Nezákonné rozhodnutí

(1) Právo na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím vydaným územním celkem v samostatné působnosti má účastník řízení, kterému vznikla újma v důsledku rozhodnutí vydaného v tomto řízení. Právo na náhradu újmy má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo. Zasahuje-li takové rozhodnutí do práv, právem chráněných zájmů nebo povinností osob blízkých nebo členů domácnosti poškozeného, kteří nebyli účastníky takového řízení, mají právo na náhradu újmy také tyto osoby.

(2) Jestliže bylo nezákonné rozhodnutí vydáno postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, má právo na náhradu újmy ten, komu újma vznikla.

(3) Nárok na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě újmy vázán. Tato podmínka neplatí, jedná-li se o rozhodnutí vydané v prvním stupni, proti kterému není přípustný řádný opravný prostředek nebo proti kterému není přípustný žádný opravný prostředek. Nárok na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím územního celku v samostatné působnosti vydaným postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, lze uplatnit tehdy, pokud bylo vykonatelné rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost příslušným orgánem.

(4) Byla-li újma způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku.

(5) Nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovené lhůtě možnosti podat proti nezákonnému rozhodnutí řádný opravný prostředek. Tato podmínka neplatí, jedná-li se o rozhodnutí vydané v prvním stupni, proti kterému není přípustný řádný opravný prostředek nebo žádný opravný prostředek, pokud by podání opravného prostředku bylo zjevně bezúspěšné anebo bylo s ohledem na poměry poškozeného mimořádně nákladné.

(6) Jestliže byla újma způsobena rozhodnutím orgánu veřejné moci, kterým orgán veřejné moci překročil svoji pravomoc, není zrušení nebo změna rozhodnutí pro nezákonnost podmínkou uplatnění nároku na náhradu újmy.

§ 25

Nesprávný úřední postup

(1) Územní celky v samostatné působnosti odpovídají za újmu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě a nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě, nečinnost orgánu veřejné moci při výkonu veřejné moci, zbytečné průtahy v řízení anebo jiný nezákonný zásah do práv a právem chráněných zájmů fyzických osob a právnických osob.

(2) Právo na náhradu újmy má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena újma.

§ 26

Právo na regres

(1) Nahradil-li územní celek v samostatné působnosti újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím, při jehož vydání se řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, vyžaduje regresní úhradu na kraji, je-li příslušným orgánem orgán kraje, nebo na státu, je-li příslušným orgánem orgán státu.

(2) Nahradil-li územní celek v samostatné působnosti újmu nebo zaplatil-li regresní úhradu, vyžaduje regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

(3) Ustanovení § 20 odst. 4, § 21 a § 22 se použijí obdobně.

**ČÁST ŠESTÁ
ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ**

§ 27

Ústřední evidence

(1) Ministerstvo financí vede ústřední evidenci žádostí podle § 13, uhrazených náhrad nároků, uplatněných nároků na regresní úhradu a zaplacených regresních úhrad.

(2) Do evidence se zapisuje

- a) příslušný orgán jednající za stát podle § 4,
- b) způsob, jakým byla újma způsobena,
- c) způsob a rozsah uplatnění nároku na náhradu újmy,
- d) způsob a rozsah uspokojení nároku na náhradu újmy,
- e) způsob a rozsah uplatnění nároku na regresní úhradu a vůči komu byl uplatněn a
- f) způsob a rozsah uspokojení nároku na regresní úhradu.

(3) Příslušný orgán jednající za stát podle § 4 oznámí ministerstvu financí údaje podle odstavce 2 písm. a) až e) do 15 dnů od doručení žádosti podle § 13 anebo od kdy se dozvěděl, že poškozený uplatnil svoje právo na náhradu újmy u soudu podle § 14. Dále oznámí ministerstvu financí údaje podle odstavce 2 písm. d) do 15 dnů ode dne uspokojení nároku poškozeného na náhradu újmy. Údaje podle odstavce 2 písm. e) oznámí ministerstvu financí

do 15 dnů ode dne uplatnění nároku na regresní úhradu a údaje podle odstavce 2 písm. f) do 15 dnů ode dne uspokojení nároku na regresní úhradu.

(4) Jestliže příslušný orgán jednající za stát podle § 4 neoznámí ve lhůtách podle odstavce 3 údaje podle odstavce 2, uloží ministerstvo financí tomuto orgánu za porušení této povinnosti pokutu ve výši od 100 000 Kč do 1 000 000 Kč. Proti rozhodnutí o uložení pokuty lze podat rozklad podle předpisů o správním řízení. Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o uložení pokuty. Výnos z pokuty je příjmem státního rozpočtu.

§ 28

Promlčecí doba

(1) Právo na náhradu újmy se promlčí za 3 roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o újmě. Je-li podmínkou uplatnění práva na náhradu újmy zrušení nebo změna rozhodnutí, nebo je-li podmínkou uplatnění práva rozhodnutí o skončení trestního řízení podle § 10, běží promlčecí doba až ode dne právní moci takového rozhodnutí, a pokud nabylo právní moci dříve, než bylo poškozenému doručeno, ode dne jeho doručení.

(2) V případě újmy způsobené nesprávným úředním postupem spočívajícím v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě a nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě, nebo v nečinnosti orgánu veřejné moci při výkonu veřejné moci, nebo zbytečných průtahů v řízení, neskončí promlčecí doba dříve než za 3 roky od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo. Skončením řízení se rozumí okamžik nabytí právní moci posledního rozhodnutí, které bylo v takovém řízení vydáno.

(3) Ustanovení § 612 občanského zákoníku platí obdobně.

§ 29

Promlčení práva na regresní náhradu

Nárok státu podle § 20 a § 21 odst. 1 a nárok územního celku v samostatné působnosti podle § 26 odst. 1 a 2 na regresní úhradu se promlčí za 3 roky ode dne, kdy byla nahrazena újma.

§ 30

Přerušení lhůty

Promlčecí doba neběží 2 měsíce ode dne uplatnění nároku na náhradu újmy v předběžném projednání.

§ 31

Přechodná ustanovení

Odpovědnost podle tohoto zákona se vztahuje na újmu způsobenou rozhodnutími, která byla vydána ode dne účinnosti zákona, na újmu způsobenou ode dne účinnosti zákona nezákonným zatčením, zadržením nebo jiným omezením osobní svobody, na trestní řízení (§ 10) zahájená ode dne účinnosti zákona, a na újmu způsobenou ode dne účinnosti zákona

nesprávným úředním postupem. Odpovědnost za újmu způsobenou přede dnem účinnosti zákona se řídí dosavadními předpisy.

§ 32

Zrušovací ustanovení

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 (notářského řádu), ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje.

§ 33

Závěrečné ustanovení

Tento zákon nabývá účinnosti třicátým dnem po jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

Obecná část

Zhodnocení platné právní úpravy

Od roku 1969 do roku 1998 upravoval náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci zákon č. 58/1969 Sb., který platil bez jediné změny nepřetržitě od 1. 7. 1969 do 14. 5. 1998. Dne 15. 5. 1998 nabyl účinnosti nový zákon č. 82/1998 Sb., který byl vybudován prakticky na stejných zásadách a ve kterém převážně došlo k nové terminologii, avšak jeho principy zůstaly stejné. Do tohoto zákona zasáhl několika derogačními nálezy Ústavní soud, kterým byla zrušena některá jeho ustanovení jako protiústavní. Zásadní změny doznal tento zákon v roce 2006, kdy dnem 27. 4. 2006 nabyla účinnosti jeho novela, provedená zákonem č. 160/2006 Sb., jejímž nejpodstatnějším obsahem bylo zavedení institutu zadostiučinění za nemajetkovou újmu, který do té doby v zákoně chyběl, kdy zákon do té doby pamatoval pouze na odškodnění újmy hmotné (škody). Dále v době platnosti tohoto zákona č. 82/1998 Sb. od roku 1998 do současnosti (již po dobu delší než 16 let) docházelo k jeho dílčím novelizacím, které jsou méně podstatné a které zásadní změny nepřinesly.

Přes určitá pozitiva je současný zákon č. 82/1998 Sb. (ve znění pozdějších předpisů) zastaralý a nevyhovující.

Právo na náhradu škody, způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, tj. vadným výkonem veřejné moci, je právem základním, které je na vnitrostátní úrovni zaručeno každému článkem 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Článek 36 odst. 4 Listiny pak odkazuje na podmínky a podrobnosti, které upravuje zákon. Je proto důležité, aby takový zákon byl dostatečně kvalitní a vyvážený. Na mezinárodní úrovni lze toto základní právo dovodit z článku 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Podobně, jako předchozí zákon č. 58/1969 Sb., obsahuje současně platný zákon č. 82/1998 Sb. řadu restrikcí, které ztěžují, ne-li přímo znemožňují efektivní ochranu práv osob, které byly poškozeny vadným výkonem veřejné moci. Obsahuje také některá protichůdná a zjevně diskriminační ustanovení, pokud jde o lhůty ať už pro předběžné projednávání nároku, pro promlčení nároku a pro dobu, po kterou se běh promlčení staví. Bezdůvodně také již od roku 1969 až do současnosti, tj. po dobu celých 45 let, zůstala zachována šestiměsíční lhůta pro povinné předběžné projednání nároku u ústředního správního úřadu, jako podmínka pro to, aby poškozený mohl svůj nárok uplatnit u soudu. To přesto, že za dobu 45 let prodělala obrovský vývoj jak státní správa, tak i úroveň spojovací, výpočetní a kancelářské techniky, v důsledku čehož je lhůta 6 měsíců bezdůvodně dlouhá. V řadě případů tato lhůta neslouží k jinému účelu, nežli k oddálení okamžiku, kdy bude moci poškozený uplatnit nárok u soudu. Ke způsobu mimosoudního vyřizování žádostí v rámci předběžného projednání se kriticky vyjádřil i veřejný ochránce práv, který upozornil na to, že předběžnému projednání nároku

není přiznáván veřejnoprávní charakter a jako jedno z možných řešení dal v úvahu otázku, zda by tento institut neměl být zrušen. Protichůdnost ustanovení současného zákona spočívá v tom, že zatímco poškozený může uplatnit nárok u soudu až po uplynutí fixní lhůty 6 měsíců, ve které není jeho nárok uspokojen, oproti tomu běh promlčecí doby se zastavuje pouze po dobu předběžného projednání, nejdéle na dobu 6 měsíců. Neurčitost ustanovení současného zákona spočívá v tom, že *promiscue* používá termíny zadostiučinění za nemajetkovou újmu (které může mít podobu morální nebo peněžní) a náhrada nemajetkové újmy (čímž je míněna náhrada relutární), přičemž promlčení výslovně upravuje pouze ve vztahu k náhradě nemajetkové újmy, avšak soudní praxe toto promlčení vztahuje na jakoukoliv formu zadostiučinění. Diskriminační povahu má ustanovení o promlčecí lhůtě 6 měsíců v případě nemajetkové újmy, ačkoliv jde vlastně o zásah do osobnostních práv, který se v případě jiných (soukromoprávních) subjektů odpovědných za takový zásah promlčuje ve lhůtě delší a v době do 31. 12. 2013 se dokonce právo na ochranu osobnosti nepromlčovalo (promlčovalo se pouze právo na relutární náhradu, avšak až po uplynutí tří let).

Ačkoliv současný zákon ukládá povinnost k předběžnému projednání nároku jako podmínku, bez které nelze uplatnit nárok u soudu, zároveň vylučuje právo poškozeného na náhradu nákladů (včetně nákladů právního zastoupení), které mu tímto předběžným projednáním vznikly. Na rozdíl od právní úpravy platné ve Slovenské republice, současný zákon neukládá explicitně povinnost státu vymáhat regresní náhradu od osob, které škodu (nemajetkovou újmu) způsobily porušením svých povinností. V praxi dochází k uplatnění regresních nároků jen výjimečně a tento stav posiluje v úředních osobách vědomí jejich neodpovědnosti za vadný výkon veřejné moci (kterým může být a také často bývá velmi razantně zasazeno do života poškozeného), což vede k úpadku v právním vědomí a k nízké vymahatelnosti práva obecně.

Některé případy odpovědnosti současný zákon neupravuje vůbec nebo stanoví pro vznik odpovědnosti nesplnitelné podmínky, například obecný požadavek zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, ačkoliv proti některým rozhodnutím buď není přípustný opravný prostředek, nebo jejich nezákonnost může být konstatována pouze tzv. akademickým výrokem, aniž by zákon umožňoval taková (zjevně nezákonná) rozhodnutí zrušit, čímž se podmínka zrušení rozhodnutí pro nezákonnost stává nesplnitelnou. Stejně, jako zákon č. 58/1969 Sb., ani současný zákon – navzdory kritice, kterou vyjádřil i Ústavní soud – neobsahuje právní úpravu odpovědnosti za škodu (nemajetkovou újmu) vzniklou trestním stíháním, které se ukázalo jako nedůvodné (neboť obsahuje pouze úpravu odškodnění za vazbu a trest). Tato odpovědnost je po dobu několika desetiletí dovozována teprve soudní judikaturou a pouze výkladem zákona, což je ústavně nekonformní. V případě zadostiučinění za nemajetkovou újmu současný zákon stanoví jen velmi stroze neurčitá pravidla pro jeho způsob (formu) a výši. Z celé koncepce současného zákona vyplývá, že oproti jiným subjektům odpovědným za škodu (újmu) v rámci soukromoprávních vztahů je stát při vadném výkonu veřejné moci zjevně zvýhodněn a poškozený se tak při uplatnění nároku na náhradu škody znovu ocitá v nerovnoprávním postavení, ve kterém již jednou byl, a to již v době, kdy vůči němu působil vadný výkon veřejné moci, kterému se musel podřídit a kterým mu byla způsobena újma.

Neexistuje centrální evidence žádostí o odškodnění tak, jako je tomu ve Slovenské republice. Bez této centrální evidence neexistuje žádná zpětná vazba směrem k orgánům veřejné moci, které se vadného výkonu veřejné moci dopustily, a nemůže existovat kontrola, zda je uplatňován regres.

Odůvodnění principů navrhované úpravy

Navrhuje se upravit podrobnosti a podmínky odpovědnosti za vadný výkon veřejné moci tak, aby se snížila míra nerovnováhy mezi poškozeným a odpovědným subjektem – státem a aby přijatá platná právní úprava odpovídala obecně představovaným principům spravedlnosti.

Především se navrhuje zpřesnit definici nemajetkové újmy tak, jak jí vykládá Ústavní soud, který za nemajetkovou újmu považuje (i) újmu vzniklou působením na tělesnou a duchovní integritu poškozeného. Dále se navrhuje zavést výslovnou úpravu odpovědnosti za újmu vzniklou trestním stíháním, které se ukázalo jako nedůvodné. Navrhuje se sjednotit a prodloužit promlčecí dobu tak, aby tato právní úprava nebyla diskriminační vůči případům, kdy jde o odpovědnost jiných subjektů za škodu (újmu) v rámci soukromoprávních vztahů.

Navrhuje se zachování předběžného projednání nároku, ale nikoliv jako podmínka nezbytná pro uplatnění nároku u soudu a navrhuje se zkrácení lhůty pro mimosoudní předběžné projednání nároku poškozeného ze šesti na dva měsíce a odstranění rozporu, pokud jde o stavění běhu promlčecí lhůty tak, že neběží po celou tuto dobu. Navrhuje se zpřesnit úpravu příslušnosti konkrétního ústředního orgánu, příslušného jednat za stát a upřesnění výčtu případů, kdy za stát jedná Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo vnitra.

Navrhuje se rozšíření odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím nejenom na účastníky řízení jako je tomu doposud, ale i na další osoby, do jejichž sféry takové rozhodnutí mělo dopad (typicky příslušníci domácnosti poškozeného v případě některých rozhodnutí, které velmi invazivně zasahují nejen do života poškozeného, ale i do života jeho rodinných příslušníků).

Navrhuje se zpřesnit podmínky odpovědnosti v případě rozhodnutí tak, aby tato odpovědnost nebyla předem vyloučena v důsledku nesplnitelných podmínek (podání opravného prostředku a zrušení rozhodnutí pro nezákonnost v případech, kde opravný prostředek nebo zrušení rozhodnutí nepřichází v úvahu). Navrhuje se zpřesnění definice nesprávného úředního postupu. Navrhuje se obecná definice pro výpočet ušlého zisku.

Protože v řadě případů dochází k bezdůvodnému odmítání žádostí poškozených o odškodnění v rámci předběžného projednání a některé ústřední správní orgány buďto takovým žádostem a priori nevyhovují (Ministerstvo financí nebo Ministerstvo vnitra) nebo dokonce takové žádosti ponechávají bez vyřízení či odpovědi (typicky Ministerstvo dopravy), což kritizoval i veřejný ochránce práv, se navrhuje, aby v případech svévolného jednání vůči poškozenému, jehož oprávněný nárok příslušný úřad neuspokojí v předběžném projednání a přiměje ho k vyvolání soudního řízení (na úkor času a nákladů poškozeného), soud uložil státu povinnost

k zaplacení dvojnásobku peněžitého plnění, na které má poškozený nárok. Tato navrhovaná úprava si klade za cíl přimět příslušné orgány k odpovědnějšímu vyřizování žádostí poškozených, což se projeví i ve snížení počtu soudních sporů.

Navrhuje se, aby poškozený měl právo na náhradu nákladů vynaložených na předběžné projednání nároku, včetně nákladů právního zastoupení. Naopak, protože některé ústřední správní úřady (ačkoliv jsou dostatečně odborně, personálně a materiálně vybaveny k tomu, aby vyřizovaly případy týkající se odškodňování samy) zneužívají právo na právní pomoc, nechávají se v těchto sporech zastupovat advokáty a plýtvají tak prostředky z veřejných rozpočtů na činnost, kterou jsou povinny zajišťovat samy (typicky Ministerstvo financí), což bylo již předmětem kritiky jak veřejného ochránce práv, tak Ústavního soudu, navrhuje se výslovně zakotvit, že stát nemá právo na náhradu nákladů právního zastoupení při projednávání nároku před soudem.

Na rozdíl od právní úpravy platné ve Slovenské republice, současný zákon neukládá explicitně povinnost státu vymáhat regresní náhradu od osob, které škodu (nemajetkovou újmu) způsobily porušením svých povinností. V praxi dochází k uplatnění regresních nároků jen výjimečně a tento stav posiluje v úředních osobách vědomí jejich neodpovědnosti za vadný výkon veřejné moci (kterým může být a také často bývá velmi razantně zasazeno do života poškozeného), což vede k úpadku v právním vědomí a k nízké vymahatelnosti práva obecně. Navrhuje se proto stanovení povinnosti k uplatnění regresního nároku, samozřejmě s výjimkou případů zvláštního zřetele hodných.

V souvislosti s tím se navrhuje zřízení centrální evidence žádostí o odškodnění u Ministerstva financí tak, jak je tomu ve Slovenské republice.

Předpokládaný finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Předpokládaný finanční dopad bude spíše negativní, neboť dojde ke zvýšení případů, ve kterých bude stát povinen odškodnit vadný výkon veřejné moci.

Tomu však lze čelit tím, že stát bude důsledně uplatňovat nárok na regresní úhradu od úředních osob, které se vadného výkonu veřejné moci dopustily, čímž nejen, že získá část vyplacených náhrad zpět, ale bude také preventivně působit proti dalším případům vadného výkonu veřejné moci a kultivovat tak prostředí státní správy.

Těžištěm státu a ústavního pořádku je jednotlivec. Stát, který se v článku 1 odst. 1 Ústavy prohlašuje za stát právní, je povinen chránit práva jednotlivce. Tato ochrana práv jednotlivce nemůže být jednotlivci odepírána nebo relativizována poukazem na stav státního rozpočtu.

Zhodnocení souladu návrhu zákona s ústavním pořádkem ČR

Právo na náhradu škody, způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, tj. vadným výkonem veřejné moci, je právem základním, které je na vnitrostátní úrovni zaručeno každému článkem 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Článek 36 odst. 4 Listiny pak odkazuje na podmínky a podrobnosti, které upravuje zákon. Je proto důležité, aby takový zákon byl dostatečně kvalitní a vyvážený. V nálezu sp. zn. II. ÚS 2159/11 zdůraznil Ústavní soud, že zákon o odpovědnosti státu za škodu je nutno vykládat ústavně konformním způsobem, tedy takovým způsobem, který nevede k popření nároku poškozeného.

Navrhovaná právní úpravu oproti stávající právní úpravě reaguje na vývoj, ke kterému došlo v posledních desetiletích a co nejvíce zpřesňuje podrobnosti a podmínky základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod tak, aby toto právo bylo co nejširší, aby nebylo pouze právem iluzorním ale skutečným, a aby tato právní úprava byla v souladu s obecně sdílenou představou spravedlnosti.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami a slučitelnost s právními akty Evropských společenství

Na mezinárodní úrovni lze základní právo na odškodnění vadného výkonu veřejné moci dovodit z článku 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Podle tohoto článku 13 každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před vnitrostátním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.

Navrhovaná právní úprava co nejvíce rozšiřuje právní ochranu osob, poškozených vadným výkonem veřejné moci a je v souladu s článkem 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a s ostatními právními akty Evropských společností.

Zvláštní část

K § 1

Definice nemajetkové újmy jako újmy vzniklé působením na tělesnou a duchovní integritu poškozeného je co nejjobecnější a vychází z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/04, z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 85/04 a z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 247/07.

K § 2

Zpřesňuje se, co je to „orgán veřejné moci“; srov. výklad tohoto pojmu v usnesení Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 191/92 a v zákoně Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003

Z. z., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a o změně některých zákonů

K § 3

Rozdělení různých způsobů vzniku újmy podobné jako v zákoně Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003 Z. z.

K § 4

Nově zavádí enumerativní určení příslušného ústředního orgánu státu tam, kde byl dosavadní výklad nejasný (újma způsobená Ústavním soudem, veřejným ochráncem práv) nebo v soudní praxi často sporný (újma způsobená Vězeňskou službou ČR, Policií ČR, újma způsobená obecní policií nebo městskou policií). Přitom i Ústavní soud se může dopustit nesprávného úředního postupu (například průtahů v řízení) nebo vydat nezákonné rozhodnutí (které shledá nezákonným ESLP v řízení o individuální stížnosti podle čl. 34 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv); to samé platí i o veřejném ochránci práv, který v minulosti například několikrát vydal nezákonná rozhodnutí v režimu zákona č. 106/1999 Sb. (srov. například rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 2/2010–130 a rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 1/2012–69); proto je nezbytné stanovit příslušný orgán k jednání jménem státu i v takových případech.

V tzv. zbytkové klauzuli v § 4 odst. 3 určuje za příslušný orgán namísto Ministerstva financí nově Ministerstvo spravedlnosti shodně, jako zákon Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003 Z. z.

K § 5

Změny obsažené v ustanovení o podmínkách vzniku nároku reagují na četnou soudní judikaturu a také na situaci, kdy proti některým rozhodnutím není přípustný opravný prostředek;

reagují také na to, že některá rozhodnutí vydaná v trestním řízení a jejich realizace (například příkaz k domovní prohlídce, rozhodnutí o vazbě, rozhodnutí o zajištění peněžních prostředků apod.) zpravidla citelně zasahují do práv a právem chráněných zájmů osob blízkých obviněnému nebo příslušníků jeho domácnosti, zejména do práva na ochranu a respektování soukromého a rodinného života; dosavadní koncepce odškodňovacího zákona však tyto osoby vylučovala z práva na odškodnění, neboť nebyly účastníky řízení, přestože bylo zasahováno do jejich sféry.

V nálezu sp. zn. II. ÚS 2159/11 zdůraznil Ústavní soud, že nelze trvat na podmínce podání opravného prostředku a na podmínce zrušení rozhodnutí pro nezákonnost tam, kde není opravný prostředek přípustný. To je příklad některých specifických rozhodnutí, jako je např. příkaz zatčení, příkaz k domovní prohlídce apod.

Nejvyšší soud (např. rozsudek sp. zn. 28 Cdo 1548/2006, rozsudek sp. zn. 28 Cdo 4822/2010, rozsudek sp. zn. 31 Cdo 2805/2011, uveřejněný pod R 121/2012) a Ústavní soud (např. nález pléna sp. zn. Pl. ÚS 35/09, nález sp. zn. IV. ÚS 3193/10, nález sp. zn. IV. ÚS 3719/10, nález sp. zn. II. ÚS 1681/10, nález sp. zn. II. ÚS 662/10, nález sp. zn. II. ÚS 5/11, nález sp. zn. III. ÚS 732/11, nález sp. zn. I. ÚS 1066/11, nález sp. zn. IV. ÚS 28/12) také opakovaně odmítly názor, že podle striktního výkladu odškodňovacího zákona je právo na náhradu újmy způsobené nedůvodným trestním stíháním nebo vazbou bylo podmíněno tím, že obviněný podal proti usnesení o zahájení trestního stíhání stížnost; tím spíše pak tehdy, pokud by podání tohoto opravného prostředku bylo zjevně neúspěšné, ryze formální a pouze by prodloužilo trestní řízení a zvýšilo jeho náklady; srov. odlišné stanovisko soudkyně JUDr. Ivy Brožové připojené k rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3489/2007 uveřejněnému v tištěném vyhotovení ve Sbírce SRS pod R 31/2010 (který byl posléze zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/09, který naopak podpořil odlišné stanovisko soudkyně JUDr. Ivy Brožové).

V některých případech také nelze rozhodnutí pro nezákonnost zrušit a lze se omezit pouze na tzv. akademický výrok, vyslovující porušení zákona (například v řízení o stížnosti pro porušení zákona, srov. § 268 odst. 2, § 269 odst. 1 tr. řádu). Také v případech, kdy Nejvyšší soud přezkoumává ex post na dodatečnou žádost odposlouchávané osoby podle § 88 odst. 8 tr. řádu zákonnost příkazu k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu nebo příkazu k zjištění údajů o telekomunikačním provozu, pak podle § 314m tr. řádu v případě, že takový příkaz byl vydán nebo jeho provedení bylo v rozporu se zákonem, vysloví usnesením (pouze) porušení zákona (tzv. akademickým výrokem), ale ke zrušení příkazu nemá pravomoc. V některých případech také Ústavní soud vyslovil akademickým výrokem porušení základních práv a svobod, ale rozhodnutí nezrušil s odůvodněním, že stěžovatel se ve vazbě již nenachází (srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 336/06, srov. též stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS – st. 25/08). I v takových případech zjevně nezákonného rozhodnutí je tedy třeba poškozenému zaručit právo na odškodnění.

Ustanovení § 5 odst. 6 převzato ze zákona Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003 Z. z. a vztahuje se na případy, kdy k vydání rozhodnutí neměl orgán veřejné moci pravomoc. Takové rozhodnutí je nicotné a nevyvolává právní účinky. I takové rozhodnutí je proto nezákonné a stát odpovídá za újmu jím způsobenou (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 3375/2008). Z důvodu právní jistoty a určitosti práva je vhodné to v zákoně pozitivně vyjádřit.

K § 6

Nezákonné zatčení, zadržení nebo jiné osobní svobody představuje závažný zásah do základních práv a svobod; přesto bývá v odškodňovací praxi obecných soudů často bagatelizováno. Dochází k němu obvykle postupem, který „balancuje“ mezi rozhodnutím a úředním postupem, neboť (pokud není vykonáno bezdůvodně), zpravidla omezení osobní svobody předchází příkaz, proti kterému není přípustný opravný prostředek, a jedná se o faktický zásah. Po vzoru zákona Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003 Z. z. se proto vymezuje jako samostatný odpovědností titul.

K § 7

Ustanovení § 7 odst. 1 je shodné s dosavadní právní úpravou.

Ustanovení § 7 odst. 2 reaguje na některé, nikoliv výjimečné případy, ke kterým v praxi dochází a ve kterých poškozený podle dosavadní právní úpravy nemá nárok na odškodnění.

Ustanovení § 7 odst. 3 na rozdíl od dosavadní právní úpravy nedefinuje právo na odškodnění v takovém případě negativně, ale pozitivně, neboť i v takovém případě vzniká osobě omezené na svobodě závažná újma, která musí být odškodnitelná, a to buď na základě výsledku takového řízení (podobně jako v § 10) nebo došlo-li při rozhodování o vazbě k vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávnému úřednímu postupu.

K § 8

Dosavadní právní úprava doplněna o alternativu, kdy je trestní řízení skončeno rozhodnutím o postoupení věci jinému orgánu, neboť (ani) v takovém případě nemělo být vedeno trestní řízení a nebyl důvod pro uložení ani pro vykonání trestu v rámci trestního řízení.

K § 9

Zachována dosavadní právní úprava, která je vyhovující.

K § 10

Naprosto nové ustanovení, které postrádal už původní zákon č. 58/1969 Sb., a postrádá i současný zákon č. 82/1998 Sb. Navzdory kritice, které podrobil dosavadní zákon Ústavní soud již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 642/05 (§ 22, § 30), v zákoně č. 82/1998 Sb. (i po jeho novele provedené zákonem č. 160/2006 Sb.) dosud absentuje výslovně uvedený základ pro náhradu škody v případech zastavování trestního stíhání a zproštění obžaloby. Tato odpovědnost je dovozována pouze výkladem odškodňovacího zákona a soudní judikaturou, podle které má zproštění obžaloby stejné důsledky pro vznik odpovědnosti státu jako zrušení usnesení o sdělení obvinění (nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 642/05, § 22).

Zákonnost vs. nezákonnost trestního stíhání se podle bohaté soudní judikatury posuzuje podle jeho výsledku, kdy výsledek trestního řízení, který je pro obviněného příznivý (zastavení trestního stíhání, zproštění obžaloby) má za následek, že nikdy nemělo být vedeno a má pro posouzení zákonnosti trestního stíhání stejné důsledky, jako kdyby došlo ke zrušení o jeho rozhodnutí pro nezákonnost, aniž by bylo zapotřebí takové rozhodnutí zpětně rušit [srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 1 Cz 6/90, uveřejněný pod R 35/1991, rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1487/2001, rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1388/2004].

V nálezu sp. zn. IV. ÚS 3193/10 Ústavní soud uvedl, 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 ČR, 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.“ V tomto nálezu Ústavní soud dále konstatoval, že „(...) i při důsledném respektování presumpce nevinu představuje každé trestní řízení významný zásah do soukromého a osobního života trestně stíhaného a negativně se dotýká jeho cti a dobré pověsti. Takový zásah je o to intenzivnější, prokáže-li se následně, že se skutek, z něhož byl jednotlivec obviněn a obžalován, nestal, případně nebyl trestným činem (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 554/04 a sp. zn. IV. ÚS 642/05).“

V usnesení sp. zn. III. ÚS 1873/08 Ústavní soud vyslovil, že: „Je skutečností, že každá trestně stíhaná osoba je vystavena jednak určitému psychickému tlaku ze strany orgánů činných v trestním řízení (spojenému s úkony trestního řízení), a jednak samo trestní řízení může mít výrazné negativní dopady do osobní, pracovní (materiální) a rodinné sféry obviněného.“

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1976/09 samotné trestní stíhání je způsobilé vyvolat vznik nemateriální újmy, zejména jde-li o obvinění „liché“, pokud z pravomocného zprošťujícího soudního rozsudku vyplývá, že skutek, z něhož byl jednotlivec obviněn a obžalován, se nestal, případně jej nespáchal obžalovaný, anebo skutek nebyl trestným činem. I bez excesu úředních osob je trestní řízení způsobilé zasáhnout do osobnostních práv člověka; rozhodné tu není chování orgánů činných v trestním řízení, ale výsledek trestního řízení ve vztahu k opodstatněnosti jeho zahájení.

Nejpodrobněji se k tomu uvádí v nálezu Ústavního sp. zn. II. ÚS 590/08 (§§ 35, 36, 37), že:

„35. Trestní stíhání představuje kontinuální proces zjišťování a ověřování skutečností rozhodných pro posouzení jednání obviněného a jejich hodnocení z hlediska trestněprávních norem. Za tím účelem jsou orgány činné v trestním řízení nadány řadou procesních pravomocí, jež umožňují a usnadňují průběh trestního řízení, které ovšem nemohou vykonávat mechanicky. Vždy je třeba využití procesních institutů zvažovat z pohledu proporcionality zásahu do základních práv obviněného. Prostředky trestního procesu, které nezřídká vedou k omezení základních práv obviněného, proto také nelze posuzovat zcela izolovaně, ale pouze v kontextu účelu jejich použití, jímž je odhalení a potrestání pachatele trestné činnosti. Pokud se v kterékoliv fázi trestního řízení ukáže, že tento účel nemůže být naplněn, neboť obviněný se trestné činnosti nedopustil, a podezření orgánů činných v trestním řízení bylo zcela liché, je třeba za vadné považovat veškeré úkony, které byly v trestním řízení provedeny, tj. případně včetně prostředku vedoucího k omezení osobní svobody, jímž je vazba.

36. Pro účely odškodnění proto nelze zcela izolovaně posuzovat vazbu a samotné trestní stíhání. Pokud se trestní stíhání ukázalo jako nedůvodné, byla nedůvodná také samotná vazba jako prostředek vedoucí k vyšetření údajné trestné činnosti. Jinak řečeno, ukáže-li se samotné trestní stíhání jako nedůvodné, platí tento závěr pro všechny úkony a instituty, které se k trestnímu stíhání vázaly. Je totiž třeba vycházet z toho, že nebýt vlastního trestního stíhání, nebyl by jednotlivec podroben povinnosti snášet jednotlivé procesní úkony či uplatnění omezovacích institutů, včetně výkonu samotné vazby.

37. Jak již uvedeno shora, na jednu stranu je jistě povinností orgánů činných v trestním řízení vyšetřovat a stíhat trestnou činnost, na druhou stranu se stát nemůže zbavit odpovědnosti za postup těchto orgánů, ukáží-li se jejich předpoklady jako mylné a nesprávné. Má-li být totiž jednotlivce povinen se takovým úkonům vůbec podrobit, musí v podmínkách materiálního právního státu existovat garance, že v případě prokázání, že trestnou činnost nespáchal, dostane se mu odškodnění za veškeré úkony, kterým byl ze strany státu neoprávněně podroben. Pokud by taková perspektiva neexistovala, nebylo by možné trvat na povinnosti jednotlivce taková omezení v rámci trestního stíhání snášet.“

K potřebnosti odpovídajícího odškodnění závažné újmy, která může vzniknout nedůvodným trestním stíháním nevinné osobě, zvláště je-li trestní stíhání vedenou po dlouhou dobu, se vyjadřuje také náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2551/13.

Je nepřijatelné, aby v demokratickém, právním státě, za který se Česká republika prohlašuje v článku 1 odst. 1 Ústavy, byla (v odškodňovacím zákoně doposud chybějící) odpovědnost státu za újmu způsobenou nedůvodně vedeným trestním řízením (stíháním) dovozována pouze výkladem odškodňovacího zákona a soudní judikaturou.

Nové ustanovení § 10 tuto mezeru v zákoně (nad kterou se bezúspěšně pozastavil již Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 642/05, vyplňuje.

Zároveň reaguje také na to, že některá rozhodnutí vydaná v trestním řízení a jejich realizace (například příkaz k domovní prohlídce, rozhodnutí o vazbě, rozhodnutí o zajištění peněžních prostředků apod.) zpravidla citelně zasahují do práv a právem chráněných zájmů osob blízkých obviněnému nebo příslušníků jeho domácnosti, zejména do práva na ochranu a respektování soukromého a rodinného života; stejně tak může být úkony trestního řízení (a to již před jeho zahájením) citelně zasahováno do práv a právem chráněných zájmů dalších osob (ať už teprve podezřelých nebo osob třetích), kdy následně je věc odložena; dosavadní koncepce odškodňovacího zákona však tyto osoby vylučovala z práva na odškodnění, neboť nebyly účastníky řízení, přestože bylo zasahováno do jejich sféry.

K § 11

Pouze rozvinuta a zpřesněna dosavadní právní úprava tak, aby bez použití poznámek pod čarou, které nejsou součástí právního předpisu (náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 485/98, náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 22/99) bylo přímo z obsahu právní normy zřejmé, kdy a v jakých případech je odpovědnost za újmu vyloučena (s částečným využitím definice těchto výluk v zákoně Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003 Z. z.).

K § 12

S využitím zákona Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003 Z. z. zpřesněna dosavadní definice nesprávného úředního postupu.

K § 13

Za účelem předcházení vzniku soudních sporů již zákon č. 58/1969 Sb. stanovil povinnost poškozeného uplatnit napřed nárok u ústředního orgánu státní správy jako podmínku pro uplatnění nároku u soudu (v případech škody způsobené rozhodnutím) a k předběžnému projednání nároku stanovil lhůtu 6 měsíců. Tuto lhůtu 6 měsíců znovu převzal zákon č. 82/1998 Sb., jehož novela č. 160/2006 Sb. povinnost předběžného projednání nároku rozšířila i na škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, aniž by na této lhůtě cokoliv změnila.

V prvních letech účinnosti této novely č. 160/2006 Sb. nebylo s hledem na nejasné znění zákona vůbec zřejmé, zda se povinnost předběžného projednání nároku vztahuje jenom na náhradu škody nebo i na nemajetkovou újmu. Jasnou odpověď na tuto otázce nepřinesl ani Ústavní soud, který v jednom případě judikoval, že náhrada nemajetkové újmy předběžnému projednání nepodléhá (nález sp. zn. IV. ÚS 391/07, § 14), zatímco v jiném, že náhrada nemajetkové újmy předběžnému projednání podléhá (nález sp. zn. II. ÚS 1191/08, §§ 33, 35). Sice Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 25 Cdo 1891/2007 uveřejněném pod R 11/2010 vyslovil, že předběžnému projednání podléhá i nárok na zadostiučinění za nemajetkovou újmu, avšak ke škodě věci tento názor podrobněji neodůvodnil. Až usnesení sp. zn. 25 Cdo 2462/2009 Nejvyšší soud poukázal na neprovázanost jednotlivých ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. po jeho novele zákonem č. 160/2006 Sb., ale zdůvodnil, že z hlediska teleologického, systematického a historického výkladu a celkové koncepce odškodňovacího zákona se povinnost předběžného projednání nároku vztahuje i na nemajetkovou újmu, tj. na všechny případy, kdy jsou uplatňovány nároky na odškodnění.

Tato lhůta 6 měsíců byla snad odůvodněná v době přijetí prvního odškodňovacího zákona v roce 1969, ale je naprosto nepřiměřená a diskriminační (vůči obecně stanovené lhůtě k plnění podle občanského zákoníku) v roce 2014, tj. v době, kdy úroveň kancelářské, komunikační a výpočetní techniky (fax, internet, veřejné registry, datová síť propojující orgány veřejné správy, apod.), jakož i vedení spisů orgánů veřejné moci v elektronické podobě takovou dlouhou lhůtu v současnosti neodůvodňuje.

Také Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 1612/09 vyjádřil, že lhůta 6 měsíců neodpovídá současnému stavu vývoje státní správy a proto Ústavní soud očekává, že tato lhůta bude v blízké době zákonodárcem zkrácena. Ačkoliv tento nález byl vydán dne 23. 2. 2010, přesto do současné doby ke zkrácení této lhůty nedošlo.

Nově stanovená povinnost příslušného úřadu vyrozumět poškozeného o vyřízení žádosti, sdělit poškozenému důvody, pokud žádosti nevyhoví a poučit jej o právu uplatnit nárok u soudu, a zavedení fikce předběžného projednání nároku v případě marného uplynutí lhůty vyplývá z poznatků z běžné praxe zásad vypracovaných a zveřejněných veřejným ochráncem práv („Desatero dobré praxe při posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup“), a také z vyrozumění veřejného ochránce práv ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, které vzala vláda České republiky na vědomí usnesením č. 593 ze dne 15. 8. 2012 (viz: Právní rozhledy č. 18/2012), ve kterém veřejný ochránce upozornil na dosavadní nedobrou praxi ministerstev a dalších ústředních správních orgánů ve věci aplikace zákona č. 82/1998 Sb. Šetření ochránce prokázalo, že

žádosti nejsou jednotlivými úřady vyřizovány stejným způsobem, někdy jsou ignorovány a žadatelům není vůbec odpovězeno, v řadě případů dochází k apriornímu odmítání dobrovolného odškodnění za chyby a nezákonnosti (např. Ministerstvem zemědělství), často stanovisko úřadu není nijak odůvodněno (typicky tak činí např. Ministerstvo financí a Ministerstvo zemědělství).

Nově stanovená povinnost v § 13 odst. 3 má napomoci efektivnímu předběžnému projednání nároku a byla převzata ze zákona Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003 Z. z.

K § 14

Je nutno zkrátit lhůtu pro předběžné projednání nároku před jeho uplatněním u soudu (srov. komentář k § 13) s tím, že nepodání žádosti o předběžné projednání nároku příslušnému úřadu nemůže být a priori důvodem pro to, aby poškozenému byl odepřen přístup k soudu.

Sám veřejný ochránce práv ve svém vyrozumění ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, které vzala vláda České republiky na vědomí usnesením č. 593 ze dne 15. 8. 2012 (srov. komentář k § 13) konstatoval, že pokud proces předběžného projednávání nároku na odškodnění není skutečně účinným kompenzačním prostředkem nápravy „vadného“ stavu (jak to ČR prezentuje u ESLP), nemá smysl trvat na jeho zachování; ochránce přitom zdůraznil, že nepřiznává-li se procesu předběžného uplatnění nároku na odškodnění veřejnoprávní povaha a nepanuje-li obecná ochota k dobrovolnosti odškodňování, jde o nedůvodnou překážku přístupu jednotlivce k soudu.

K této otázce (soudní pravomoci a práva na přístup k soudu) se – v obecné rovině – vyjádřil i Ústavní soud v usnesení č. j. II. ÚS 336/05–27 ze dne 27. 7. 2005 (bohužel dosud nepublikovaném): „Základní práva a svobody jsou podle čl. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) pod ochranou soudní moci a tuto moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy (čl. 81 Ústavy). Soudní moc, jako jedna ze složek státní moci, vylučuje jakoukoliv jinou moc, která by jí v jejích základních funkcích byla schopná konkurovat (srov. Harvánek, J., a kol. : Právní teorie. Iuridica Brunensia 1995, str. 85). Z této ústavně založené pravomoci soudů nutně vyplývá povinnost všech ostatních složek veřejné moci a všech fyzických a právnických osob se této moci podvolit, aby mohla být vykonávána. Není proto možné, aby byl kdokoliv na úrovni zákona z dosahu soudní moci vyňat, aniž by taková exempce byla odvoditelná z ústavního pořádku.“

Soudní judikatura k otázce postupu soudu za účinnosti odškodňovacích zákonů č. 58/1969 Sb. a č. 82/1998 Sb., byl-li nárok uplatněn bez předchozího podání žádosti v rámci předběžného projednání, není jednotná. V nálezu sp. zn. II. ÚS 1191/08 (§§ 35, 38) Ústavní soud konstatoval, že o takovém návrhu (žalobě) neměl soud pravomoc jednat, měl řízení zastavit a věc postoupit k projednání správnímu orgánu (Ministerstvu spravedlnosti) s tím, že účinky podání návrhu jsou zachovány (§ 104 odst. 1 o. s. ř.); následně pak bylo možné vyvolat řízení před okresním soudem. Podle převažující soudní praxe není namíste řízení zastavit ani přerušit; soud má vyzvat žalobce, aby nárok uplatnil žádostí o předběžné projednání u příslušného orgánu a vyčkat na jeho výsledek; teprve pokud by tak žalobce neučinil, je

namíste řízení zastavit (srov. rozhodnutí uveřejněné pod R 20/1981, s. 142, rozhodnutí uveřejněné pod 28/1978, rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1891/2007, uveřejněný pod R 11/2010, usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2462/2009). V určitých případech, je-li žaloba doručena příslušnému orgánu jednajícímu jménem státu, od jejího doručení uplynulo šest měsíců (stávající lhůta k předběžnému projednání nároku podle dosud platného odškodňovacího zákona) a příslušný orgán dal najevo, že nárok uspokojit nehodlá, soudy uznávají, že by bylo formalistické trvat na požadavku podání žádosti o předběžné projednání (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 737/2008).

Navrhovaná nová právní úprava jednak vypouští povinnost předběžného projednání nároku jako podmínku omezující přístup k soudu, tuto povinnost sice zachovává, ale stanoví odlišný a jednoznačně předvídatelný postup (vymezený pozitivně právní normou) pro případ jejího nedodržení, který neomezuje právo jednotlivce na přístup k soudu. Zároveň stanoví fikci pro případ marného uplynutí lhůty pro předběžné projednání nároku, a zkracuje lhůtu pro předběžné projednání nároku na dva měsíce (srov. § 13 a komentář k němu).

K § 15

V návaznosti na převažující praxi, na kterou poukázal i veřejný ochránce práv (srov. komentář k § 13) ve stanovisku, ve kterém upozornil na dosavadní nedobrou praxi ministerstev a dalších ústředních správních orgánů ve věci aplikace zákona č. 82/1998 Sb. s tím, že šetření ochránce prokázalo, že žádosti nejsou jednotlivými úřady vyřizovány stejným způsobem, někdy jsou ignorovány a žadatelům není vůbec odpovězeno, v řadě případů dochází k apriornímu odmítání dobrovolného odškodnění za chyby a nezákonnosti, často stanovisko úřadu není nijak odůvodněno, lze důvodně pochybovat, zda (ze zákona povinné) předběžné projednání nároku je účinným prostředkem nápravy porušení práva podle čl. 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Veřejný ochránce práv proto konstatoval, že pokud proces předběžného projednání nároku na odškodnění není skutečně účinným kompenzačním prostředkem nápravy „vadného“ stavu (jak to ČR prezentuje u ESLP), nemá smysl trvat na jeho zachování; ochránce přitom zdůraznil, že nepřiznává-li se procesu předběžného uplatnění nároku na odškodnění veřejnoprávní povaha a nepanuje-li obecná ochota k dobrovolnosti odškodňování, jde o nedůvodnou překážku přístupu jednotlivce k soudu (srov. komentář k § 14).

Ve shodě s právní úpravou nikoliv neznámou v anglosaském právním systému a označovanou jako sankční náhrada škody („*punitive damages*“) se proto navrhuje, aby v případech svévolného jednání vůči poškozenému, jehož oprávněný nárok příslušný úřad neuspokojí v předběžném projednání a přiměje ho k vyvolání soudního řízení (na úkor času a nákladů poškozeného), soud uložil státu povinnost k zaplacení dvojnásobku peněžitého plnění, na které má poškozený nárok.

To se týká pochopitelně pouze peněžitých náhrad, nikoliv jiného znění rozsudku, ale i tak má navrhovaná úprava za cíl přimět příslušné orgány k odpovědnějšímu vyřizování žádostí poškozených, což se projeví i ve snížení počtu soudních sporů.

K § 16

Zachována dosavadní právní úprava.

K § 17

Pevná denní částka 170 Kč stanovená v dosavadním odškodňovacím zákoně je v navrženém § 17 odst. 4 nahrazena částkou ekvivalentní k výši minimální mzdy, která se v průběhu času mění s tím, že tento zjednodušený postup lze použít i tehdy, pokud o to poškozený požádá.

K § 18

Na rozdíl od dosavadní právní úpravy zjednodušeny podmínky pro náhradu škody, vypuštěna restriktivní omezení, která byla v soudní praxi vykládána nejednotně a často bránila efektivnímu uplatnění práva na náhradu škody, kterou příslušné úřady odmítají pod nejrůznějšími záminkami uspokojit, přestože nepřiznání nároku na náhradu nákladů řízení v řízení, ve kterém je nezákonné rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno (změněno) umožňuje domáhat se těchto nákladů jako škody způsobené nezákonným rozhodnutím (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2505/11).

Nově je upraveno právo poškozeného na náhradu nákladů zastoupení při předběžném projednání nároku. Vyžaduje-li zákon, aby poškozený uplatnil nárok napřed u příslušného orgánu, nežli může nárok uplatnit u soudu, má poškozený ústavně zaručené základní právo na zastoupení v takovém řízení (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a musí mít zaručeno právo, že náklady takového zastoupení mu budou uhrazeny. V opačném případě nelze trvat na povinnosti uplatnit nárok napřed v předběžném projednání, neboť je v rozporu s obecně sdílenou představou spravedlnosti, aby poškozený, který byl již poškozen vadným výkonem veřejné moci, tyto náklady hradil ze svého a aby se tak zvyšovala újma, vadným výkonem veřejné moci mu způsobená. Tento nárok poškozený bude mít pochopitelně pouze tehdy, bude-li se svým nárokem alespoň zčásti úspěšný.

Nově je stanoveno, že naopak stát (jednající příslušným úřadem) v řízení před soudem právo na náhradu nákladů řízení nemá. V posledních letech se rozmohl pozoruhodný zvyk, že příslušné úřady (ministerstva a další veřejnoprávní instituce) se nechávají v řízeních před soudy zastupovat advokáty, a to i v řízeních podle odškodňovacího zákona (typicky tak činí Ministerstvo financí) a v míře, která mnohdy nasvědčuje šikaně poškozených, které má od soudního uplatňování nároku na odškodnění odradit hrozba vysokých nákladů řízení, nebudou-li se svým nárokem úspěšní. K této praxi se negativně vyjádřil veřejný ochránce práv, podle kterého příslušný úřad (ministerstvo) může přistoupit k advokátnímu zastoupení jen ve zcela ojedinělých, skutkově a právně složitých případech („Desatero dobré praxe při posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup“).

Opakovaně se k této otázce vyjádřil i Ústavní soud (nejčastěji ve věcech, kde za žalovaný stát jednalo Ministerstvo financí), aniž by jeho závěry byly (Ministerstvem financí) vzaty na vědomí.

Ústavní soud se k této otázce vyjádřil v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3243/09 [„Tam, kde je k hájení svých zájmů stát vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž byl advokát, a pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených. Tím nemá být kategoricky konstatováno, že za zcela výjimečných okolností nemusí být zastoupení (státu advokátem) mající povahu účelného uplatňování či bránění práva vyloučeno. Zastoupení státu advokátem lze tudíž akceptovat jako výjimku z pravidla, jíž nutno vykládat přísně restriktivním způsobem.“] a obdobně se vyjádřil Ústavní soud v dalším nálezu sp. zn. IV. ÚS 1145/11 [„Žalovanou stranou v projednávané věci byla Česká republika – Ministerstvo financí ČR. Ústavní soud zastává stanovisko, že tato žalovaná disponuje dostatečným počtem odborných pracovníků, kteří jsou schopni zajišťovat ochranu jejích zájmů před soudy. Vydáním zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, byl též zřízen Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, který z větší části zastupování státu v řízení před obecnými soudy převzal.“]. Z dalších rozhodnutí Ústavního soudu k této otázce lze odkázat například na nálezy sp. zn. I. ÚS 2929/07, nálezy sp. zn. II. ÚS 3246/09, nálezy sp. zn. IV. ÚS 1087/09, usnesení sp. zn. III. ÚS 3315/09, usnesení sp. zn. I. ÚS 1401/10, nálezy sp. zn. III. ÚS 1180/10, nálezy sp. zn. I. ÚS 1877/10, nálezy sp. zn. II. ÚS 1215/10, nálezy sp. zn. IV. ÚS 2855/10, nálezy sp. zn. IV. ÚS 3131/10, nálezy sp. zn. I. ÚS 195/11, nálezy sp. zn. III. ÚS 161/11, nálezy sp. zn. II. ÚS 123/12, nálezy sp. zn. IV. ÚS 2049/11.

K § 19

Definice nemajetkové újmy jako újmy vzniklé působením na tělesnou a duchovní integritu poškozeného je obsažena v návrhu § 1 odst. 3, je co nejobecnější a vychází z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/04, z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 85/04 a z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 247/07.

V nálezu č. j. II. ÚS 862/10 (§ 14) Ústavní soud cituje důvodovou zprávu k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb. a uvádí, že „...by bylo vhodné, kdyby aplikační orgány přihlížely k rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, z níž především vyplývá, že se nemajetková újma neprokazuje, že vzniká samotným porušením základních práv a svobod a že se specificky v případě nepřiměřených délek řízení jen zcela výjimečně nepřiznává zadostiučinění v penězích.“. Ústavní soud se v tomto nálezu vyjadřuje jednak k povaze nemajetkové újmy obecně (tak, že se neprokazuje, že vzniká samotným porušením základních práv a svobod), a dále specificky ohledně poskytování peněžitého zadostiučinění u nepřiměřených délek řízení.

Přestože již v roce 2011 vydal Nejvyšší soud sjednocující stanovisko sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné pod R 58/2011, určené ke sjednocení rozhodovací soudní praxe v případech odškodňování nemajetkové újmy, vzniklé v důsledku nepřiměřených délek řízení, ve skutečnosti je soudní praxe v této otázce velice rozkolísaná a liší se nejenom mezi různými soudy, ale i mezi jednotlivými soudními senáty na jednotlivých soudech.

Otázkou přiměřenosti peněžitého zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení se zabývá např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 192/11 (§ 22), a nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1536/11 (§ 56, § 57), ve kterých se uvádí, že výše zadostiučinění má odpovídat tradicím, životní úrovni a právnímu systému dané země, tedy nikoliv, aby se Česká republika řadila dle její ekonomické situace, životní úrovně apod. na chvost členských států Rady Evropy.

Shora uvedený nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1536/11 byl publikován a analytickou právní větou [<http://nalus.usoud.cz>], podle které: „Ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. platí vyvratitelná domněnka, že nepřiměřená délka řízení znamená pro stěžovatele morální újmu a důkazy se v tomto ohledu v zásadě nevyžadují. Je věcí státu, zda se na základě okolností konkrétního případu pokusí danou domněnku vyvrátit, a pokud tak učiní, výsledné odůvodnění musí být dostatečné. Totéž platí o závěrech soudů o přiznané výši přiměřeného zadostiučinění, které nemůže být v návaznosti na judikaturu Evropského soud pro lidská práva bezdůvodně přiznáváno ve výši, jakoby se Česká republika z hlediska životní úrovně a jiných (ekonomických) kritérií řadila na chvost členských států Rady Evropy.“

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1586/09 (§ 35 – 39) má výše zadostiučinění za nemajetkovou újmu plnit také preventivně–sankční funkci: má odrazovat od podobných zásahů v budoucnu a její výše má být úměrná míře zavinění původce zásahu – potřeba finanční satisfakce narůstá v přímé úměře s mírou zavinění původce zásahu, neboť vyšší mírou zavinění je vždy neoprávněnost zásahu zesílena (je zesílena křivda, za niž má přijít zadostiučinění); proto v případě zlého úmyslu (záměru) na straně původce neoprávněného zásahu by měl soud svůj odsudek nad tímto společensky i právně zvláště odsouzeníhodným chováním vyjádřit právě citelným určením výše peněžitého zadostiučinění. Přiznání nedostatečné výše náhrady nemajetkové újmy v penězích podle tohoto nálezu představuje porušení práva na ochranu lidské důstojnosti a na respekt k soukromému životu. Zároveň v tomto nálezu Ústavní soud uvedl (§ 39), že soud může přisoudit *ultra petitem* i vyšší zadostiučinění, nežli navrhnul žalobce, neboť jde o případ uvedený v § 153 odst. 2 o. s. ř.

Kritický závěr vyplývá také z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1531/11 a z usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1938/11, v jehož odůvodnění Ústavní soud přístup České republiky – Ministerstva spravedlnosti k odškodňování poškozených (systematicky ignorující judikaturu obecných soudů, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, lidskou důstojnost a účel zákonné úpravy odškodňování za výkon veřejné moci) a zejména přiznání nedostatečné výše náhrady nemajetkové újmy v penězích označil za dehonestaci poškozených.

K potřebnosti odpovídajícího odškodnění závažné nemajetkové újmy, která může vzniknout nedůvodným trestním stíháním nevinné osobě, zvláště je-li trestní stíhání vedenou po dlouhou dobu, se vyjadřuje také nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2551/13.

Nově navržená úprava proto slučuje závěry plynoucí z citovaných nálezu Ústavního soudu a v příkladném výčtu kritérií, ke kterým se při stanovení způsobu a výše zadostiučinění

rozšiřuje stávající kritéria v souladu s těmito závěry, a to včetně závěrů plynoucích z nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 862/10 a nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 562/11 (podle kterých jde o kritéria pouze demonstrativní, mezi něž se řadí i délka samotného odškodňovacího řízení).

V příkladném výčtu kritérií, ke kterým se přihlíží, bylo využito i kritérií, která vyjmenovává zákon Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003 Z. z.

Na rozdíl od stávající právní úpravy v současném odškodňovacím zákoně, která pamatuje pouze na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění (kompenzaci ex post), se nově pozitivně stanoví právo poškozeného nejen domáhat se zadostiučinění ex post, ale také domáhat se, aby bylo veřejnou mocí upuštěno od neoprávněných zásahů do jeho práv (typicky tam, kde vadný výkon veřejné moci trvá) a aby byly odstraněny následky těchto zásahů (to může být praktické například u zásahů veřejné moci do práva na ochranu osobnosti).

Pouhé následné zadostiučinění ex post (ať už ve formě konstatování porušení práva, omluvy nebo peněžité náhrady) by bylo v takových případech neefektivní a zjevně nedostatečné.

K formulaci navrženého § 19 odst. 1 bylo použito (zrušeného) ustanovení § 13 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., jehož znění poskytovalo zcela dostatečnou právní ochranu, která v rozhodovací soudní praxi nečinila větších problémů.

K § 20 až 22

Stávající odškodňovací zákon stanoví, že stát může vymáhat regresní úhradu. Jedná se o právní předpis z oblasti práva veřejného, ve kterém slovo „může“ znamená toliko kompetenci orgánu veřejné moci, který nemá svobodnou vůli, zda bude svojí kompetenci vykonávat, ale tam kde jsou splněny zákonem stanovené předpoklady, svojí kompetenci vykonávat musí. Přesto – a navzdory tomu, že odškodnění vyplácená poškozeným za vadný výkon veřejné moci ročně jsou v řádech stovek milionů Kč – počet případů, ve kterých je uplatňován nárok na regresní úhradu, je mizivý. Potvrzuje se tak rčení, že „stát je nejhorší hospodář“. Proto se „oprávnění“ žádat regresní úhradu nahrazuje výslovně zakotvenou povinností a lhůta jednoho roku nahrazuje lhůtou tří let, která je obecnou promlčecí dobou podle § 629 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.

Vypuštěno ustanovení obsažené v dosavadním odškodňovacím zákoně a podmiňující nárok na regresní úhradu od soudce a státního zástupce zjištěním jeho viny v kázeňském řízení nebo trestním řízení. Jedná se o nekoncepční právní úpravu, která je navíc diskriminační vůči ostatním subjektům (je-li škůdcem jiná úřední osoba). Odpovědnost za škodu (újmu) je totiž deliktem soukromoprávním (který má za následek uložení povinnosti k náhradě škody), zatímco odpovědnost kázeňská (disciplinární) a trestní je deliktem veřejnoprávním (který má za následek uložení trestu). Odpovědnost za škodu podle soukromého práva přitom obecně vůbec nezávisí na tom a není podmíněna tím, zda vina škůdce byla zjištěna v řízení o správním nebo trestním deliktu a zda mu za takový delikt byl uložen trest podle veřejnoprávní normy. V praxi navíc dochází k ukládání kázeňských trestů státním zástupcům a soudcům

v souvislosti s jejich nesprávným úředním postupem, jímž způsobili někomu škodu (újmu) jen výjimečně a případ vyvození trestní odpovědnosti za takové poškození účastníka řízení v praxi není znám zřejmě vůbec žádný.

Má-li být zaručeno dodržování právního řádu a povinností, které právní řád ukládá (v tomto případě povinnosti státní moci, aby byla vykonávána jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon podle čl. 3 odst. 3 Ústavy), je nutné, aby právní normy obsahovaly ustanovení, které umožňují vynutitelnost takové povinnosti, včetně sankcionování v případě jejího porušování. Právní norma, ukládající sice právní povinnost, která ale nestanoví vynutitelnost takové povinnosti, popřípadě nestanoví za porušení povinnosti žádnou sankci, je v právní teorii označována za tzv. imperfektní. Zavedení povinnosti státu vyžadovat regresní úhradu proto může být účinným nástrojem, jak zlepšit výkon veřejné moci, minimalizovat případy porušení zákona a vzniku újmy na straně těch, vůči kterým je veřejná moc vykonávána a odkazem na § 257 odst. 2 zákoníku práce (v navrhovaném § 21 odst. 3) je pouze rozvinuta a zpřesněna dosavadní právní úprava tak, aby bez použití poznámek pod čarou, které nejsou součástí právního předpisu (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 485/98, nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 22/99) bylo přímo z obsahu právní normy zřejmé, čím se řídí výše regresní úhrady. Předejde se tím situaci, kdy obdobně formulované ustanovení platného odškodňovacího zákona č. 82/1998 Sb. odkazuje na ustanovení zákoníku práce, který byl v roce 2006 zrušen a nahrazen novým zákoníkem práce, aniž by se tato změna jakkoliv promítla v poznámce pod čarou.

K § 23 až 26

Úprava odpovědnosti za újmu a práva na regresní úhradu je upravena obdobně, jako v případě, odpovídá-li za újmu stát.

Stejně, jako v případě dosud platného odškodňovacího zákona č. 82/1998 Sb. není stanovena povinnost k předběžnému projednání nároku, který se uplatňuje přímo u soudu.

K § 27

Nově navržené ustanovení § 27 převzato ze zákona Národní rady Slovenské republiky č. 514/2003 Sb., neboť dosud nikde neexistuje ústřední evidence uplatněných nároků na odškodnění ani ústřední evidence výše, v jaké byly nároky uspokojeny a kým. V současnosti tedy dosud neexistuje účinná kontrola v oblasti odškodňování vadného výkonu veřejné moci.

Zavedení této evidence je žádoucí také z důvodu účinné kontroly nad povinnostmi příslušných úřadů k uplatňování nároků na regresní úhradu a toho, v jakém rozsahu budou tyto nároky uspokojeny.

Doporučení vedení statistik přijatých žádostí o odškodnění doporučil příslušným úřadům (ministerstvům) také veřejný ochránce práv, jakož i učinění opatření k odstranění příčin nečinnosti, které se nejčastěji opakují v žádostech o odškodnění (srov. „Desatero dobré praxe při posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup“).

Navržené ustanovení se netýká územních celků v samostatné působnosti.

K § 28

Dosavadní odškodňovací zákon č. 82/1998 Sb. upravuje promlčecí dobu v závislosti na vzniku nároku podle druhu vadného výkonu veřejné moci různě a nepřehledně. Totéž platí o počátku běhu promlčecích dob, který stanoven různě a nepřehledně (někdy od skončení řízení, jindy od oznámení rozhodnutí, v jiném případě od právní moci rozhodnutí).

V případě promlčení zadostiučinění za nemajetkovou újmu stanoví dokonce lhůtu šesti měsíců, což je doba nepřiměřeně krátká a vůči poškozeným diskriminační, neboť v případě jiného odpovědného subjektu za újmu, nežli státu, je podle obecná promlčecí doba tříletá (srov. § 629 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.).

Přitom v případě práva na život a důstojnost, jméno, zdraví, vážnost, čest, soukromí nebo obdobného osobního práva se promlčují jen práva na odčinění újmy způsobené na těchto právech (§ 612 občanského zákoníku). Protože nemajetková újma může spočívat i v zásahu veřejné moci do těchto práv, je nezbytné podřadit právní úpravu promlčení v takových případech pod ustanovení § 612 občanského zákoníku, neboť jiný přístup k poškozeným (v případech, kdy je odpovědným subjektem stát) by byl diskriminační.

Zároveň je namístě sjednotit promlčecí dobu a pravidla pro její běh. Navržený způsob vychází z obecné tříleté promlčecí doby a shoduje se s tím, jak je upraven v zákoně Národní republiky Slovenské republiky č. 513/2004 Z. z., rovněž v délce tří let a bez rozdílu podle vzniku újmy, počínaje dnem právní moci rozhodnutí. Sjednocený běh počíná od právní moci zrušovacího (měnícího) rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1362/2013), resp. od právní moci rozhodnutí kterým se končí trestní řízení (v případě podle § 10), a nabývá-li rozhodnutí právní moci před jeho doručením (týká se rozhodnutí vydaných ve druhém stupni v trestním řízení), pak až od jeho doručení, aby poškozený nebyl krácen na svých právech.

V navrženém ustanovení § 28 odst. 2 je ve shodě se současným zněním odškodňovacího zákona definován běh (skončení) promlčecí doby v těchto specifických případech a nově definován poměrně neurčitý pojem, co je to „skončení řízení“, který je i přes výklad podaný ve sjednocovacím stanovisku Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněném pod R 58/2011, v soudní praxi vykládán nejednotně a různě.

K § 29

Prodloužena stávající doba podle současného zákona v délce jednoho roku na tři roky.

K § 30

Stávající odškodňovací zákon č. 82/1998 Sb. obsahuje zásadní rozpor v tom, že v § 15 ukládá poškozenému povinnost vyčkat v rámci povinného předběžného projednání bezvýjimečně celých 6 měsíců, nežli se může s nárokem obrátit na soud, zatímco běh promlčecí doby v § 35

odst. 1 přerušuje pouze na dobu, kdy probíhá předběžné projednání nároku, nejdéle na 6 měsíců.

Nad tímto, zjevně nelogickým, rozporem se doposud zákonodárce nepozastavil při žádné z mnoha novelizací odškodňovacího zákona, ačkoliv při striktním dodržení postupu podle § 15 zákona č. 82/1998 Sb., odmítne-li příslušný úřad uspokojit žádost poškozeného ještě před uplynutím lhůty 6 měsíců, může dojít k promlčení nároku poškozeného (zejména v případě zadostiučinění za nemajetkovou újmu, které se v současnosti promlčuje právě ve lhůtě 6 měsíců).

Navrhovaná změna právní úpravy tento zjevný logický rozpor odstraňuje tak, že poškozený může uplatnit nárok u soudu po uplynutí 2 měsíců od uplatnění nároku v předběžném projednání (§ 14) a promlčecí doba neběží po (celou) tuto dobu dvou měsíců (§ 30).

K § 31

Převzato obecné pravidlo vycházející z nežádoucí retroaktivity právních norem, neboť právní úpravu upravující zpětnou účinnost v některých případech, obsaženou v článku II přechodných ustanovení zákona č. 160/2006 Sb., kterým byl novelizován současný odškodňovací zákon č. 82/1998 Sb., označil Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 1191/08 (§ 30) za způsobující nerovnost mezi poškozenými a tedy za diskriminační.

K § 32

Protože odškodňování vadného výkonu veřejné moci v současnosti již upravuje zákon č. 82/1998 Sb., je nutné jej v případě přijetí nového zákona zrušit.

K § 33

Legisvakační lhůta 30 dnů mezi vyhlášením a nabytím účinnosti nového zákona je postačující k seznámení se s novou právní úpravou, neboť spočívá na podobných principech, jako spočíval již zákon č. 58/1969 Sb. a poté nový zákon č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

V Praze dne 10. října 2014

Olga Havlová v. r.

Marek Černocho v. r.

David Kádner v. r.