

Škoda způsobená územnímu celku a uplatňování nároku na její náhradu

(právní rozbor)

Úvod

Tato stať se zabývá tématem škod, vzniklých k tíži rozpočtů územně samosprávných celků (obcí, městysů, měst a krajů) České republiky a možností tyto místní rozpočty škodních břemen zbavovat. Obyvatelé územně samosprávných celků (dále jen „územní celek“) a zejména pak členové místních zastupitelstev z řad opozice, ne-zřídka odhalují a poukazují na škodní události, které pohlcují finanční prostředky z místního rozpočtu a požadují, aby byl nalezen viník těchto škod a byla po něm požadována náhrada. Určení konkrétní osoby, která škodu způsobila, však mnohdy není snadné a vyžaduje osvětlení některých právních otázek, které jsou s touto oblastí práva na náhradu škody spojeny. Je zejména třeba definovat pojem škody způsobené územnímu celku a dále zodpovědět též otázku, v jaké míře je územní celek povinen předcházet hrozícím škodám a zda se tato povinnost a nepříznivé důsledky jejího porušení přenáší rovněž na jiné osoby, které jménem územního celku jednájí nebo jej zastupují.

1. Pojem územního celku

Územní celek je územním společenstvím občanů, jenž má právo na samosprávu. Územní celek je veřejnoprávní korporací, která může mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu¹. Je tedy právní osobou, která je způsobilá k právům a povinnostem, tj. může mít práva, jako např. právo na náhradu škody, a také povinnosti a může vystupovat v soukromoprávních vztazích, tj. činit právní úkony a dopouštět se protiprávního jednání. Zároveň územní celek vykonává místní samosprávu a zpravidla také v přenesené působnosti státní správu - tedy vystupuje jako orgán veřejné moci a v mezích zákona je oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a je rovněž nositelem odpovědnosti za škodu, způsobenou vadným výkonem této pravomoci. Důležitým aspektem existence a činnosti územního celku je to, že je živěn prostřednictvím veřejných financí a s veřejnými financemi hospodaří. Je-li tedy územní celek zatížen škodou mu způsobenou nebo škodou, kterou sám způsobil a je povinen ji nahradit, je tímto stavem zároveň zatížen místní veřejný rozpočet, a tedy daňoví poplatníci. K tomu, aby veřejné prostředky byly vynakládány v maximální možné míře hospodárně a efektivně, je třeba vždy předcházet hrozícím škodám, a je-li škoda již územnímu celku způsobena, patří k povinnostem řádného hospodáře, uplatnit vždy nárok na náhradu škody u toho, kdo za ni odpovídá.

2. Škoda způsobená územnímu celku

2.1 Škoda způsobená poskytnutím náhrady škody způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem

¹ článek 100 odst. 1 a článek 101 odst. 3 Ústavy

Podle § 19 zákona č.82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, ve znění pozdějších předpisů, územní celek odpovídá za škodu, kterou způsobil při výkonu veřejné správy v samostatné působnosti, a to buď nezákonným rozhodnutím anebo nesprávným úředním postupem. Uhrazením škody dotčenému klientu veřejné správy pak vzniká škoda územnímu celku k tíži místního veřejného rozpočtu. Škoda je v tomto případě zpravidla způsobena úředníky tohoto územního celku nebo jiným územním celkem, jehož nesprávným právním názorem se daný územní celek při výkonu veřejné správy řídil². Obdobně územní celek odpovídá též za škodu způsobenou výkonem státní správy v přenesené působnosti - zde za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem sice primárně odpovídá stát, avšak ten může následně po územním celku požadovat regresní úhradu³, jejímž zaplacením pak opět vzniká škoda k tíži místního veřejného rozpočtu.

2.2 Škoda způsobená uložením sankce nebo jiným rozhodnutím orgánu veřejné moci

Územní celek - třebaže sám je subjektem veřejné správy - může se sám ocitnout v postavení subjektu, o jehož právech a povinnostech je rozhodováno v rámci veřejné správy vykonávané státem. Takto může být územnímu celku zejména uložena pokuta za správní delikt, a to např. v důsledku porušení povinností zadavatele veřejné zakázky nebo správce osobních údajů⁴. Též může být územnímu celku dále stanoven odvod, penále a pokuta za porušení rozpočtové kázně⁵. V neposlední řadě lze k tomuto druhu škod připočítat i rozhodnutí soudu o povinnosti územního celku nahradit ostatním účastníkům řízení jejich náklady.

2.3 Škoda vzniklá ze závazkových vztahů

Jak bylo řečeno výše, územní celek vystupuje v právních vztazích jako osoba soukromého práva a je v plném rozsahu nadán způsobilostí k právům a povinnostem a způsobilostí vlastními úkony nabývat práva a povinnosti za podmínek daných zákonem. Jako účastník závazkových vztahů tak může utrpět škodu v důsledku porušení smluvních povinností nebo jiného protiprávního jednání druhého účastníka závazkového vztahu, popř. se může stát oprávněným ze závazku, vzniklého v důsledku protiprávního jednání třetí osoby. Stejně tak může územní celek utrpět škodu tím, že uzavře smlouvu, která je pro něho nevýhodná, tj. zaváže se k plnění, které je v nepoměru k hodnotě plnění, kterého se mu má, podle uzavřené smlouvy, dostat, a v neposlední řadě může územnímu celku vzniknout škoda také tím, že včas, popř. vůbec neuplatňuje nároky ze závazkových vztahů, zejména nároky na náhradu škody, které mu vznikly. K tomuto druhu škod lze přiřadit rovněž škodu vzniklou v důsledku nevymáhání nebo opožděného vymáhání poplatků⁶ a uložených pokut⁷ (třebaže původ nároků na tato plnění tkví ve sféře veřejného práva).

² § 23 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, ve znění pozdějších předpisů

³ § 16 zákona č. 82/1998 Sb.

⁴ § 45 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů a § 120 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

⁵ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů

⁶ zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

⁷ např. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

2.4 Škoda způsobená vyšší mocí (vis maior)

Územní celek může také utrpět škodu, která je způsobena vyšší mocí a za kterou nikdo neodpovídá. Takto může škoda vzniknout např. v důsledku živelných katastrof.

3. Odpovědnost osob jednajících jménem územního celku a na jeho účet

Majetek územního celku musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti⁸. Územní celek je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy, včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení, trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv. Ve vztahu k územnímu celku je tato norma prostá sankce - územní celek nemůže být za její porušení nijak právně postihnut⁹. Případný postih, pokud by byl podle právního řádu České republiky možný, by se de lege ferenda mjel účinkem, neboť by jen dále navýšil škodu územnímu celku již vzniklou. Pro případnou náhradu škody, vzniklou územnímu celku v důsledku špatného hospodaření, má proto rozhodující význam otázka odpovědnosti osob, jež hospodaří jménem územního celku a na jeho účet. Lze dovést níže uvedené druhy odpovědnosti těchto osob, a to v závislosti na jejich postavení v rámci územního celku. Určení konkrétní osoby odpovědné za škodu bude vždy záviset na okolnostech případu a rozdělení pravomocí a úkolů mezi politickým vedením územního celku a jeho úřadem a v rámci jeho úřadu.

3.1 Politická odpovědnost

Politická odpovědnost je zvláštním druhem odpovědnosti volených politických funkcionářů za výsledek vzniklý v oblasti jejich kompetencí, nevstupuje do ničí právní sféry, zejména nemá vliv na majetkovou sféru jejího nositele, pouze je vyjádřena vnímáním politického funkcionáře ze strany veřejnosti.

3.2 Občanskoprávní odpovědnost

Podle § 420 občanského zákoníku odpovídá každý za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti. Porušením právní povinnosti může být také nakládání s majetkem územního celku v rozporu se zásadami péče dobrého hospodáře¹⁰, uskutečněné buď jednáním anebo opomenutím jednání, ke kterému byla dotyčná osoba podle okolností povinna. V zásadě není a priori vyloučena občanskoprávní odpovědnost členů rady územního celku a jeho starosty/primátora za škodu způsobenou v souvislosti s výkonem funkce. Otázku přípustnosti dovození právní odpovědnosti u politických představitelů územního celku řešil rovněž Nejvyšší soud ve svém roz-

⁸ § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, obdobně též § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a § 35 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

⁹ Jde-li však o neoprávněné užití prostředků ze státního rozpočtu, může být územnímu celku uložen jejich odvod.

¹⁰ § 415 občanského zákoníku

sudku ze dne 22. února 2005, sp.zn. 25 Cdo 1319/2004, kde mimo jiné uvedl, že *"...Starosta ve své funkci nepožívá nějaké imunity, která by ho zbavovala odpovědnosti za škodu jím způsobenou, nýbrž jako každá jiná fyzická osoba nese odpovědnost za své jednání či opomenutí, v jehož důsledku vznikla jinému majetková újma. Ani „politická odpovědnost“ osoby vykonávající veřejnou funkci nezakládá důvod ke zproštění její odpovědnosti za způsobenou škodu..."*. V režimu občanskoprávní odpovědnosti se hradí vždy skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk), popř. uvedení do předešlého stavu. Z důvodů zvláštního zřetele hodných soud náhradu škody přiměřeně sníží. Odpovědnosti za škodu se zprostí ten, kdo prokáže, že škodu nezavinil¹¹.

3.3 Pracovněprávní odpovědnost

Podle § 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, je úředník územního celku mimo jiné povinen, řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu územním samosprávným celkem a střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku. Odpovědnost úředníka územního celku za škodu, způsobenou územnímu celku porušením výše uvedených jakož i dalších povinností, se řídí ustanoveními § 250 a následujícími zákoníku práce. Úředník územního celku je povinen nahradit územnímu celku skutečnou škodu, a to v penězích, jestliže neodčiní škodu uvedením v předešlý stav. Výše požadované náhrady škody, způsobené z nedbalosti, nesmí přesáhnout u jednotlivého úředníka částku, rovnající se čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterou způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena úmyslně – v tomto případě je úředník povinen rovněž i k náhradě ušlého zisku. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může soud výši náhrady škody i zde přiměřeně snížit. Na rozdíl od občanskoprávní úpravy zde musí vedle samotného způsobení škody rovněž i zavinění prokázat územní celek¹².

3.4 Trestněprávní odpovědnost

Trestní postih je krajní variantou sankce za protiprávní jednání, vedle obecné sankce soukromoprávního charakteru, spočívající ve vzniku práva poškozeného subjektu na náhradu škody. Je možné jej uplatnit pouze tam, kde se určité jednání kryje s formálními znaky určité skutkové podstaty, obsažené ve zvláštní části trestního zákona a jsou přitom naplněny obecné podmínky trestnosti. Trestní represe má podpurný charakter a její mechanismus je obmyšlen tak, že nastupuje jako mimořádný prostředek ochrany některých právem chráněných zájmů. Subjektem vymáhajícím trestní odpovědnost – na rozdíl od odpovědnosti soukromoprávní, ať již v režimu obecného občanského nebo pracovního práva – je vždy zásadně stát, který takto činí na základě provedeného přípravného trestního řízení a řádně podané obžaloby u soudu.

Pokud jde o protiprávní jednání osoby, která je oprávněna jednat jménem a na účet územního celku a v rozporu se zákonem způsobí územnímu celku škodu

¹¹ Důkazní břemeno ve sporném řízení ohledně zavinění nese žalovaný, příčinnou souvislost mezi jednáním a škodlivým následkem je však vždy povinen prokázat žalobce (poškozený).

¹² Odlišné zásady se však uplatní při vymáhání odpovědnosti za schodek a za ztrátu svěřených předmětů.

nehospodárným nakládáním s jeho majetkem, připadá v úvahu naplnění zejména skutkových podstat podle § 255, popř. § 255a trestního zákona, popř. též skutkové podstaty zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 trestního zákona.

Tak je podle § 255 odst. 1 trestního zákona trestným jednání, spočívající ve způsobení jinému škody nikoli malé v důsledku porušení podle zákona uložené nebo smluvně převzaté povinnosti opatrovat nebo spravovat cizí majetek. Škoda nikoli malá je podle § 89 odst. 11 trestního zákona dána částkou 25.000,-- Kč. K naplnění výše uvedené skutkové podstaty je vyžadován úmysl. Objektem tohoto trestného činu jsou majetková práva v nejširším slova smyslu a nepřimo je chráněn i zvláštní vztah důvěry. Majetkem se zde přitom rozumí zejména věci, avšak rovněž i veškeré jiné majetkové hodnoty. Objektivní stránka tohoto trestného činu spočívá v jednání (konání nebo opomenutí), kterým vzniká škoda na cizím majetku, přičemž se nevyžaduje, aby se takovým jednáním pachatel nebo někdo jiný obohatil nebo získal jinou výhodu. Škodou se rozumí jakékoli zmenšení hodnoty opatrovaného nebo spravovaného majetku, k němuž by nedošlo, kdyby byl majetek spravován nebo opatrován řádně. Toto zmenšení může spočívat např. i v tom, že nenastane obvyklý přírůstek na majetku, který lze očekávat při jeho řádném opatrování a správě. Povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek mají osoby, které jsou povinny spravovat (zařizovat) záležitosti jiných osob, pokud v tom je zahrnuta i povinnost péče o jejich majetek nebo nakládání s ním. Taková povinnost může být formulována též jako péče řádného hospodáře, přičemž trestně odpovědnou ve smyslu této skutkové podstaty trestného činu může být rovněž osoba oprávněná činit právní úkony jménem územního celku a na jeho účet.

Nedbalostní jednání ústící do porušování povinností při správě cizího majetku je kryto ustanovením § 255a trestního zákona, zde je však podmínkou naplnění této skutkové podstaty způsobení škody ve výši alespoň 500.000,-- Kč a po stránce zavinění nedbalost vědomá, tj. takový vztah pachatele ke skutku, kdy pachatel ví, že svým jednáním může způsobit škodlivý následek, avšak bez přiměřených důvodů spoléhá na to, že tento škodlivý následek nenastane.

4. Uplatňování nároků jménem a na účet územního celku

Výkonným orgánem územního celku v oblasti samostatné působnosti, do jehož kompetencí spadá rovněž i uplatňování soukromoprávních nároků, je rada územního celku. Uplatňováním soukromoprávních nároků územního celku pak může být pověřen starosta/primátor. Ve větších územních celcích zpravidla bude veškeré nároky územního celku uplatňovat příslušný odbor obecního úřadu - bude tak vždy záviset na vnitřním ustrojení konkrétního celku, která osoba anebo orgán odpovídá za vymáhání určitého nároku a v důsledku tedy i za škodu vzniklou opomenutím takového vymáhání. Zde je třeba rozlišit odpovědnost politickou a odpovědnost právní. Politické vedení územního celku bude vždy nést politickou odpovědnost za škodu způsobenou územnímu celku v důsledku neuplatňování jeho nároků, nositele právní odpovědnosti – ať již občanskoprávní, pracovněprávní nebo trestněprávní – bude možné identifikovat vždy pouze s ohledem na konkrétní uspořádání a rozdělení úkolů a kompetencí v rámci konkrétního územního celku. Nelze a priori vyloučit případnou pracovněprávní odpovědnost za škodu ředitele odboru územního celku stejně jako případnou trestněprávní a občanskoprávní odpovědnost starosty.

Škodou způsobenou územnímu celku je, jak bylo řečeno v předchozím odstavci, rovněž škoda způsobená v důsledku opomenutí uplatnit určitý nárok. V případě vzniku takové škody – např. v okamžiku promlčení nebo zániku určitého nároku – však často nastává problém spočívající v totožnosti orgánu, jehož jednáním (opomenutím) je škoda způsobena, a orgánu, který je oprávněn tuto škodu vymáhat. Takový případ nastává tehdy, jestliže neochota, uplatňovat určitý nárok územního celku, má původ v samotném politickém vedení územního celku – tedy v jeho radě nebo samotném starostovi, není-li rada zřízena. Není-li politické vedení územního celku ochotno samo uplatnit nebo umožnit uplatnění určitého nároku, pak jeho členové sice podle zákona odpovídají za škodu vzniklou územnímu celku v důsledku takového opomenutí – vznikne tedy nárok územního celku na náhradu škody z titulu protiprávního jednání těchto osob - avšak tento nárok již za současné právní úpravy nemá dále kdo uplatnit, popř. vymáhat.

Právním řádem České republiky není dána možnost, aby třetí osoba bez výslovného zmocnění uplatňovala na účet územního celku nároky tohoto územního celku. V případě hrubých opomenutí vedoucích představitelů územního celku, kterými územní celek utrpí závažnější majetkové škody, pak zejména občané tohoto územního celku, kteří jsou takovou škodou nepřímo dotčeni, mají jedinou možnost obrany proti takovému hospodaření s veřejným majetkem – apelovat na orgány činné v trestním řízení, aby proti špatným hospodářům zahájily trestní stíhání pro trestné činy popsané výše sub 3.4¹³.

5. Postavení právnických osob zřízených nebo založených územním celkem z hlediska uplatňování nároků na náhradu škody

Územní celek může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky¹⁴. Takto zakládanými a zřizovanými právnickými osobami bývají nejčastěji příspěvkové organizace, akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným¹⁵. Organizační složka nemá vlastní právní subjektivitu a hospodář jménem svého zřizovatele¹⁶.

Stejně jako územní celek, který je právním subjektem, tak i jím zřizované a zakládané právnické osoby mohou utrpět škodu, a to zejména škodu charakterizovanou výše sub 2.2 až 2.4. Podle okolností pak právnické osobě vzniká nárok na náhradu vzniklé škody vůči osobám, které ji způsobily, přičemž osoby, jednající jménem těchto právnických osob, jsou povinny uplatňovat nárok na náhradu škody právnické osobě takto způsobené.

V případě obchodních společností jsou osobami, odpovědnými za řádné a včasné uplatňování nároků společnosti, jednatele společnosti s ručením omezeným a členové představenstva akciové společnosti. Tyto osoby jsou povinny vždy jednat s péčí řádného hospodáře, přičemž v případě sporu nesou ony důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že s péčí řádného hospodáře jednaly. Jménem společnosti pak

¹³ Přičemž tím ještě zdaleka není zaručeno, že poškozený územní celek se prostřednictvím svých představitelů připojí k trestnímu řízení s nárokem na náhradu škody.

¹⁴ § 35a odst. 1 zákona č.128/2000 Sb., § 14 odst. 3 zákona č.129/2000 Sb. a § 18 odst. 1 písm. b) a § 59 odst. 2 písm. i) zákona č.131/2000 Sb.

¹⁵ § 23 a § 27 zákona č.250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ § 24 zákona č.150/2000 Sb.

její nároky vůči členům představenstva nebo jednatelům uplatňuje dozorčí rada akciové společnosti (na jejíž složení má rozhodující vliv územní celek, je-li jako akcionář společnosti zároveň její ovládající osobou) nebo společník společnosti s ručením omezeným – tedy samotný územní celek. V důsledku nevyužití možnosti uplatňovat výše uvedená práva společníka – akcionáře obchodní společnosti založené územním celkem osobami jednajícími jménem územního celku - přitom může dále vzniknout škoda přímo samotnému územnímu celku (viz výše sub 1 - 4)

Vnitřní poměry a uspořádání příspěvkové organizace se řídí zřizovací listinou, avšak vždy platí zásada, že příspěvková organizace hospodaří s majetkem svého zřizovatele – územního celku a pro svého zřizovatele – územní celek též (není-li zákonem stanoveno jinak) majetek nabývá¹⁷. Jakákoli újma vzniklá na majetku příspěvkové organizace proto bude zpravidla též přímou újmou vzniklou územnímu celku (viz výše sub 1 – 4) a tedy bude též zpravidla přímo územní celek oprávněným z případného nároku na náhradu škody¹⁸.

Organizační složka územního celku není nadána právní subjektivitou a jakákoli újma této organizační složce vzniklá bude proto vždy přímou újmou vzniklou územnímu celku (viz výše sub 1 - 4).

6. Závěr

Lze shrnout, že současná právní úprava vymáhání jakýchkoli nároků územního celku ponechává zcela na libovůli politického vedení územního celku, zda územní celek přistoupí k uplatňování svých nároků nebo je nechá promlčet, popř. zaniknout. Rada územního celku, popř. starosta, totiž ve svých rukách drží výlučný monopol jednatelství jménem územního celku. V konfrontaci s realitou, kdy mnohé územní celky postihují citelné majetkové ztráty způsobené liknavým, popř. hrubě nedbalým nebo dokonce zjištěným úmyslným přístupem jejich politického vedení k uplatňování existujících nároků, se přitom tento model jeví nevyhovujícím a je namístě zamyslet se nad změnou právní úpravy obecního a krajského zřízení, jež by umožnila širší zapojení veřejnosti do správy svých veřejných prostředků.

Pro Oživení, o.s., zpracoval v roce 2009 Mgr. Pavel Grošpic v rámci projektu "Vymahatelnost osobní odpovědnosti", jehož realizace byla finančně podpořena nadacemi Open Society Fund Praha a Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe. Více na www.bezkorupce.cz

¹⁷ § 27 odst. 3 a 4 zákona č.250/2000 Sb.

¹⁸ a to jak ve vztahu k zaměstnancům příspěvkové organizace a k osobě tvořící její statutární orgán, s níž je zpravidla též v pracovněprávním vztahu, tak ve vztahu k třetím osobám