

# Osobní odpovědnost veřejných funkcionářů:



## realita nebo fikce?

### Možnosti vymáhání osobní odpovědnosti veřejných funkcionářů za způsobené škody

Když člověk rozhoduje o vlastním majetku či vlastních právech a povinnostech, cítí osobně důsledky svého rozhodnutí, a je tudíž automaticky vázán osobní odpovědností. Pokud však rozhoduje o majetku cizím, svěřeném, kde vzít jistotu, že s ním bude nakládat s péčí řádného hospodáře? Osobní odpovědnost je důležitým předpokladem každého kvalitního rozhodování, a proto bývá na správce majetku uvalena smluvně či přímo zákonem. Platí to alespoň pro soukromý majetek, ať už ve vlastnictví fyzických osob či obchodních společností. Při pohledu na nastavení odpovědnosti veřejných funkcionářů za rozhodování o veřejném majetku člověk spíše nabývá pocitu, že majitel (občan) svému správci bezmezně věří... Realita však ukazuje, že nakládání s veřejným majetkem není v České republice zdaleka takové, jaké by mělo být.

## Osobní odpovědnost veřejných funkcionářů

Veřejní funkcionáři mohou při rozhodování snadno podléhat soukromým či skupinovým zájmům, které různou měrou poškozují nebo dokonce ohrožují uspokojování veřejných potřeb. Rozhodovací procesy často zahrnují řadu kroků probíhajících v rámci různě složitých rozhodovacích struktur, navíc nezřídka v rámci kolektivních orgánů. Při zanedbání vnějších a vnitřních kontrolních a sankčních mechanismů může být osobní odpovědnost v mnoha případech takřka „rozpuštěna“ ve změti složitých, pro veřejnost nepřehledných zákonů, pravidel a postupů. Tato netransparentnost může být příčinou neefektivního spravování věcí veřejných v podobě materiálních i nemateriálních škod jdoucích na úkor veřejných rozpočtů a daňových poplatníků. Proto je žádoucí na všech stupních veřejné správy, ať již na centrální nebo komunální úrovni, aby v rozhodovacím procesu byl jasně stanovený systém osobních odpovědností, který by umožňoval vnější i vnitřní kontrolu, a s tím související vymáhání škod a udělování sankcí v případě pochybení.

Transparentní systém odpovědností a účinná vymahatelnost jsou základními složkami odpovědného a profesionální správy. Působí preventivně proti úmyslnému osobnímu či skupinovému obohacení (tzv. rent-seeking) nebo neúmyslnému selhávání či lhostejnosti při výkonu svěřené funkce.

V následující analýze dokumentujeme možnosti vymáhání osobní odpovědnosti veřejných funkcionářů územních samosprávných celků za způsobené škody. Ke zúžení tématu na komunální a krajskou úroveň jsme přistoupili nejen z důvodu odlišnosti jejich legislativní úpravy, ale zejména proto, že se jeví – z hlediska občana, majitele veřejného majetku – problematičtější.

## Ilustrace problému: výsledky průzkumu vymáhání škody

Správa veřejných záležitostí v územních samosprávách je v ČR upravena zejména zákony o obcích a krajích. Ty stanovují zásadu nakládat s majetkem samosprávy hospodárně a také povinnost vymáhat a nenechat promlčet škodu způsobenou územnímu celku. V praxi jsou však tato ustanovení málo funkční, neboť nikde není stanovena sankce za neplnění této povinnosti. Taktéž není nikoho, kdo by mohl uplatnit nároky územně samosprávného celku vůči třetím osobám – s výjimkou osob činných ve vedení samospráv, které ale nezřídka jsou právě těmi, kdo způsobili škodu svými špatnými rozhodnutími.

Výsledky průzkumu Oživení, který se týkal zjišťování míry vymáhání škod územními celky na příkladu pokut udělených Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) za nezákonné zadávání veřejných zakázek, ukazují, že stav identifikování osobní odpovědnosti a vymáhání náhrady škod za chybná rozhodnutí je v praxi velmi tristní.


### Hlavní závěry průzkumu (rok 2009)

<b>Vzorek:</b>	<b>71 pokut udělených ÚOHS</b>
<b>76 %</b>	<b>samospráv uznalo pokutu jako škodu</b>
<b>53 %</b>	<b>samospráv škodu „nějak“ řešilo (oficiální cestou pouze 21%<sup>1</sup>)</b>
<b>25 %</b>	<b>samospráv zjistilo odpovědnou osobu</b>
<b>7 %</b>	<b>samospráv škodu vymáhalo</b>

Podrobné výsledky výzkumu jsou k nalezení v e-knihovně na [www.bezkorupce.cz](http://www.bezkorupce.cz))

Ukazuje se, že zákonná ustanovení o zásadě hospodárného nakládání s majetkem a povinnosti vymáhat škodu způsobenou městu či obci, se často mívají účinkem, zejména kvůli absenci prvků vymahatelnosti.

<sup>1</sup> k řešení škody zasedla škodní komise, nebo se škoda projednávala na jednání rady či zastupitelstva obce



## Hospodaření územního samosprávného celku

Územní samosprávný celek (obec či kraj) je územním společenstvím občanů, jež má právo na samosprávu. Je veřejnoprávní korporací, která může mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.<sup>2</sup> Představuje tedy právnickou osobou, která je způsobilá k právům a povinnostem, může vystupovat v soukromoprávních vztazích, tj. činit právní úkony, a tedy i dopouštět se protiprávního jednání. Důležitá je zejména skutečnost, že činnost územního celku je financována veřejnými financemi, se kterými hospodaří ve formě místního rozpočtu. V případě způsobené škody je územní celek a jeho místní veřejný rozpočet – bez ohledu na to, kým byla způsobena – touto škodou zatížen, resp. jsou jí zatíženi daňoví poplatníci, kteří do rozpočtu přispívají. K tomu, aby veřejné prostředky byly vynakládány v maximální možné míře hospodárně a efektivně, je třeba vždy předcházet hrozícím škodám, a je-li již škoda územnímu celku způsobena, patří vždy k povinnostem řádného hospodáře uplatnit nárok na její náhradu u toho, kdo za ni odpovídá.

## Co je to škoda a jaké může mít podoby?

Právní úprava pojem škoda nijak nevynezuje. Z ustálené judikatury však plyne, že škoda je majetková újma, kterou lze objektivně vyčíslit penězi. Majetková újma spočívá buď v reálném zmenšení existujícího majetku, nebo v nevětšení existujícího majetku. Přitom taková majetková újma, za kterou je územní celek oprávněn požadovat náhradu škody, může v praxi nabývat různých podob.

### (i) Škoda způsobená poskytnutím náhrady škody způsobené vydáním nezákonného rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem

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 klientovi veřejné správy pak vzniká škoda územnímu celku k tíži místního veřejného rozpočtu. Škoda je v tomto případě zpravidla způsobena úředníky územního celku nebo jiným územním celkem, jehož nesprávným právním názorem se daný územní celek při výkonu veřejné správy řídil.<sup>3</sup> Obdobně odpovídá územní celek za škodu způsobenou výkonem státní správy v přenesené působnosti – zde sice za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem primárně odpovídá stát, avšak ten může následně po územním celku požadovat regresní úhradu<sup>4</sup>, jejímž zaplacením pak opět vzniká škoda k tíži místního veřejného rozpočtu.

### (ii) Škoda způsobená uložením sankce nebo jiným rozhodnutím orgánu veřejné moci

Územní celek – třebaže sám je subjektem veřejné správy – se sám může 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 údajů.<sup>5</sup> Je možné mu též stanovit odvod, penále a pokutu za porušení rozpočtové kázně.<sup>6</sup> V neposlední řadě lze k tomuto druhu škod připočítat i rozhodnutí soudu o povinnosti územního celku nahradit ostatním účastníkům řízení jejich náklady.

<sup>2</sup> Článek 100 odst. 1 a článek 101 odst. 3 Ústavy,

<sup>3</sup> § 23 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, ve znění pozdějších předpisů

<sup>4</sup> § 16 zákona č. 82/1998 Sb.,

<sup>5</sup> § 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,

<sup>6</sup> zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů,

## Co je osobní odpovědnost a jaké jsou její druhy?

### (iii) Škoda vzniklá ze závazkových vztahů

Jak je již zmíněno výše, územní celek vystupuje v právních vztazích jako osoba soukromého práva, a je tak v plném rozsahu způsobilý k právům a povinnostem a k činění právních úkonů. 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 utrpět škodu tím, že uzavře smlouvu, která je pro něj nevýhodná, tj. zaváže se k plnění, které je v nepoměru k hodnotě plnění, kterého se mu má podle uzavřené smlouvy dostat. V neposlední řadě může územnímu celku vzniknout škoda také tím, že neuplatní včas, popř. vůbec 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 poplatků<sup>7</sup> a uložených pokut<sup>8</sup> (třebaže původ nároků na tato plnění tkví ve sféře veřejného práva).

Osobní odpovědností je z hlediska škodní události míněno určení (identifikování) konkrétní fyzické osoby, která vznik škody způsobila – škůdce, původce škodní události. Otázka určení osobní odpovědnosti je rozhodující pro případnou náhradu škody vzniklou územnímu 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. V závislosti na postavení příslušných osob lze dovodit základní druhy odpovědnosti.

### (i) 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, je pouze vyjádřena vnímáním politického funkcionáře ze strany veřejnosti, resp. voličů. To ovšem neznamená, že volení zástupci nemají žádnou odpovědnost vůči občanům při správě veřejných záležitostí, kam spadá i nakládání s veřejným majetkem (viz níže).

### (ii) 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 hospodáře<sup>9</sup> 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 rozsudku ze dne 22. února 2005, sp.zn. 25 Cdo 1319/2004, kde mimo jiné uvedl, že „...Starosta ve své funkci nepoživá 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 vždy hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk), popř. uvedení do předešlého stavu. Z důvodů hodných zvláštního zřetele soud náhradu škody přiměřeně sníží. Odpovědnosti za škodu se zproští ten, kdo prokáže, že škodu nezavinil.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,

<sup>8</sup> např. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>9</sup> § 415 občanského zákoníku

<sup>10</sup> Důkazní břemeno ve sporném řízení ohledně zavinění nese žalovaný, příčinnou souvislost mezi jednáním a škodlivým následkem je však vždy povinen prokázat žalobce (poškozený).

### **(iii) Pracovněprávní odpovědnost**

Povinnost úředníka územního celku řádně hospodařit a ochraňovat veřejný majetek územního celku je ukotvena v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků. Jeho odpovědnost za škodu způsobenou územnímu celku porušením výše uvedených, jakož i dalších povinností se řídí § 250 a následujícími ustanoveními zákoníku práce. Úředník 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, kterým způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena úmyslně – v tomto případě je úředník povinen rovněž nahradit ušlý zisk. Narozdíl od občanskoprávní úpravy zde musí územní celek prokázat vedle samotného způsobení škody rovněž i zavinění.<sup>11</sup>

### **(iv) Trestněprávní odpovědnost**

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 nevhodným nakládáním s jeho majetkem, připadá v úvahu naplnění zejména skutkové podstaty trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku, a to úmyslně podle § 220 nebo z nedbalosti podle § 221 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Trestní zákoník), popřípadě též skutkové podstaty trestného činu zneužívání pravomoci úřední osoby podle § 329 Trestního zákoníku, k jehož naplnění je vyžadováno prokázání úmyslu.

Objektem trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku jsou majetková práva v nejširším slova smyslu a nepřímo je chráněn i zvláštní vztah důvěry. Majetkem se zde přitom rozumí zejména věci, ale i všechny další 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 je v tomto 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.

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

## Promlčení práva vymáhat škodu

Při uplatnění práva na náhradu škody je v prvé řadě nutné řešit otázku trvání tohoto práva, tj. zda již nebylo promlčeno. Podstatou promlčení je oslabení nějakého práva na nárok. Pokud vznikne poškozenému právo na náhradu škody, je nutné jej včas uplatnit u soudu. V případě, že je právo uplatněno až po uplynutí promlčecí lhůty, může vznést škůdce (původce škody) námitku promlčení. Právním důsledkem úspěšně vznesené námítky promlčení je pak nemožnost domoci se práva na náhradu škody u soudu. Avšak soud přihlédně k promlčení práv na náhradu škody pouze v případě, že škůdce tuto námitku vznesl.

Promlčecí lhůty k uplatnění práva na náhradu škody jsou dvojí, s rozdílnou délkou a okamžikem počátku běhu.

U **objektivní lhůty** počíná promlčecí lhůta běžet okamžikem vzniku škody. Objektivní lhůta může být tříletá nebo desetiletá. Tříletá objektivní lhůta platí pro škodu způsobenou neúmyslně a desetiletá pro škodu způsobenou úmyslně nebo korupčním jednáním.

Běh **subjektivní lhůty** začíná okamžikem, kdy se poškozený dozvěděl o škodě (druhu a rozsahu škody) a o tom, kdo za škodu odpovídá. Přitom obě tyto podmínky musí být splněny současně. Subjektivní lhůta je dvouletá, v případě škody způsobené korupčním jednáním tříletá.

## Povinnost územního celku vymáhat škodu

Jak bylo zmíněno v úvodu, zákony regulující činnost územních celků<sup>12</sup> obsahují zásadu hospodárneho nakládání s majetkem a povinnost uplatňovat právo na náhradu škody. V případě obce jako typické veřejnoprávní korporace definuje povinnosti nakládání s majetkem zákon o obcích (ZoO). Základní práva a povinnosti obce při hospodaření vymezuje §38 ZoO, podle kterého majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je dále povinna pečovat o svůj majetek, kontrolovat a chránit jej před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. Otázku vymáhání škody způsobené obcí výslovně upravuje ustanovení odst. 6, § 38, kdy je obec „*povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.*“

Včasným uplatněním se rozumí jen takový postup, který bez neodůvodněných prodlev vede k náhradě škody. Důvodné prodlevy mohou nabývat různých podob podle konkrétních okolností. Mohou vzniknout například z nezbytnosti zpracovat znalecký posudek či právní analýzu nebo z potřeby posoudit míru zavinění jednotlivých fyzických osob.

V každém případě však platí, že poškozený by neměl s uplatněním nároku na náhradu škody otálet. Mimo hrozbu promlčení nároku na náhradu škody hrozí i nečekaná změna majetkových poměrů škůdce, což může zkomplikovat či znemožnit uspokojení nároku na náhradu škody. Bezdůvodným otálením s uplatněním takového nároku může ze strany odpovědné osoby dojít k naplnění skutkové podstaty porušení povinností při správě cizího majetku podle ustanovení §220 a §221 trestního zákona (TZ).

Z uvedených skutečností platí, že územní celky mají zákonem uloženou povinnost včas uplatnit nárok na náhradu škody. Tato povinnost dopadá na konkrétní fyzické osoby, které jsou povinny jménem územního celku zajišťovat plnění této povinnosti.

Která osoba (příp. osoby) je v určitých případech odpovědná za vymáhání náhrady škody, záleží na konkrétních okolnostech škodné události. Obvykle je vodítkem obsah pracovní náplně, zastávaná funkce, vymezení okruhu pravomocí a odpovědností v rámci úřadu atp.

Primárně spadají majetkové záležitosti územního celku do pravomoci jeho zastupitelstva. Především jeho členové jsou povinni zajistit nastavení vnitřních procesů takovým způsobem, aby územní celek důsledně uplatňoval nároky na náhradu škody.

Například v případě měst a obcí z ustanovení § 85, odst. f) ZoO plyne, že zastupitelstvu obce<sup>14</sup> je vyhrazeno rozhodování o vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 20 000 Kč. Z uvedeného plyne, že jakékoli vzdání se práva na náhradu škody podléhá souhlasu zastupitelstva, a to bez ohledu na výši škody (částka 20.000 Kč se váže pouze k výši pohledávky).

Pouze zastupitelstvu územního celku tedy přísluší rozhodování o tom, že se poškozený (např. obec) vzdá práva na náhradu škody. K takovému postupu by ovšem mělo docházet pouze za výjimečných okolností a příslušné usnesení by mělo být pečlivě a přesvědčivě zdůvodněno.

<sup>12</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,

<sup>13</sup> Na úrovni krajů a hl. m. Prahy je úprava těchto povinností a zásad obdobná

<sup>14</sup> obdobná úprava je platná také v případě krajů (200.000 Kč) a hl. m. Prahy

## Postup při vymáhání škody

Postup při vymáhání škody zahrnuje celý proces od vzniku škody po zdárné uplatnění její náhrady a obsahuje tyto kroky:

- 1 identifikace škodné události**
- 2 stanovení výše škody**
- 3 určení škůdce**
- 4 zahájení procesu vymáhání náhrady vzniklé škody**

Základním předpokladem pro uplatnění práva na náhradu škody je samotné rozpoznání škodní události, čímž se rozumí jakákoli skutečnost, která vedla ke vzniku škody. Zvláštní pozornost zasluhuje rozpoznání škodní události u právnických osob, např. územního celku, jelikož samy o sobě nemají vlastní vůli a bez účasti fyzické osoby nemůže právnická osoba rozpoznat vznik škody. V případě právnické osoby je tedy nutné jednoznačně určit, která fyzická osoba je oprávněna a povinna jménem právnické osoby autoritativně konstatovat, že právnická osoba byla poškozena. Takovou fyzickou osobou je vždy osoba, které zákon ukládá povinnosti při správě cizího majetku (ať již samostatně, nebo jako členovi kolektivního orgánu). V případě územních samosprávných celků se bude jednat o členy zastupitelstva.

Dojde-li ke škodné události, je třeba určit výši škody. Pokud to okolnosti umožňují, vyčíslí zpravidla výši škody poškozený sám. V případě sporu o výši škody je vhodné tuto otázku řešit znaleckým posudkem. V každém případě je však nutné, aby byla výše škody kvantifikovaná – vyjádřená v penězích.

Z hlediska odpovědnosti za škodu vzniklou veřejnoprávní korporací jakou je územní celek je klíčové identifikování fyzických osob, které za škodu odpovídají – škůdci. Za tímto účelem je vhodné zřídit škodní komisi, která v okamžiku vzniku škody řeší jménem poškozeného otázky zavinění a výši škody. Uplatněním náhrady škody se v takovém případě myslí jen takový proces, který směřuje k efektivnímu vymožení vzniklé škody. Efektivním vymožením škody nelze rozumět pouze podání žaloby. V úvahu přichází zejména prokazatelné vyzvání škůdce (dlužníka) k úhradě vyčíslené škody. Pokud v přiměřené lhůtě nedojde k úhradě škody, je s ohledem na hrozbu promlčení nezbytné podat žalobu na zaplacení. Obecně platí, že vymáhání škody je především věcí zastupitelstva územního celku. Zastupitelstvo by proto mělo pověřit příslušný orgán samosprávy, aby bylo zahájeno vymáhání škody.

## Podmíněnost náhrady škody výsledkem trestního řízení

V praxi je důležitá otázka podmíněnosti uplatnění náhrady škody výsledkem trestního řízení, neboť územní celky se v procesu zjišťování škodní události a identifikace odpovědné osoby mnohdy obracují na orgány činné v trestním řízení. Zvážení tohoto postupu bude vždy záležet na konkrétních okolnostech vzniku škody (zda existuje podezření ze spáchání nějakého trestného činu). Je však nutné mít na vědomí, že uplatnění nároku na náhradu škody je v zásadě zcela nezávislé na trestněprávním hodnocení chování škůdce. Pro uplatnění nároku na náhradu škody proto není nutné vyčkávat na výsledek případného trestního řízení (bylo-li v souvislosti se vznikem škody podáno trestní oznámení).

Naopak bezdůvodné vyčkávání na pravomocné rozhodnutí trestního řízení může v konečném důsledku zapříčinit i promlčení nároku na náhradu škody. **Z hlediska civilního uplatnění nároku na náhradu škody je totiž zcela bezpředmětné, zda protiprávní chování škůdce naplňuje zároveň skutkovou podstatu nějakého trestného činu.**

## Závěr

Územní celek je ze zákona povinen vymáhat náhradu jakékoli vzniklé škody. Nevymáháním vzniklé škody vzniká odpovědnostní vztah mezi územním celkem a fyzickou osobou (osobami), která měla jménem územního celku náhradu vzniklé škody vymáhat. V tomto novém odpovědnostním vztahu je poškozeným územní celek a škůdcem konkrétní fyzická osoba (z řad zaměstnanců nebo veřejných funkcionářů), která byla odpovědná za vymáhání náhrady škody a danou povinnost zanedbala. Pokud tato fyzická osoba zapříčinila porušení povinnosti včas *uplatnit náhradu škody*, může takové jednání naplnit skutkovou podstatu určitého trestného činu. V úvahu připadá zejména porušování povinností při správě cizího majetku (§220 TZ), porušení povinností při správě cizího majetku z nedbalosti (§221 TZ) nebo zneužití pravomoci úřední osoby (§329 TZ). Úřední osobou je přitom ve smyslu § 127 TZ i člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy.

Lze shrnout, že **současná právní úprava vymáhání jakýchkoli nároků územního celku ponechává zcela na libovůli politického vedení územního celku tj. zda územní celek přistoupí k uplatňování svých nároků nebo je nechá promlčet, popř. zaniknout**. Rada územního celku, popř. starosta totiž drží ve svých rukách výlučný monopol jednatelství jménem územního celku. V konfrontaci s realitou, kdy mnohé územní celky postihují citelné majetkové ztráty způsobené liknavým, případně hrubě nedbalým nebo dokonce zjištěně úmyslným přístupem jejich politického vedení k uplatňování existujících nároků, se přitom tento model jeví nevyhovujícím.

Efektivní řešení neutěšeného stavu lze spatřovat zejména v jednotné novelizaci zákonů o územních samosprávách (zákon o hl. m. Praze, zákon o krajích, zákon o obcích). Novela by se v takovém případě týkala:

- (i) rozšíření principu osobní odpovědnosti a transparentnosti veřejného rozhodování v podobě povinného záznamu jmenovitého hlasování v orgánech územního celku (záznam z hlasování rady a zastupitelstva)
- (ii) zavedení nového institutu žalobní legitimace skupině zastupitelů. Skupina například nejméně tří členů zastupitelstva by napříště mohla uplatnit nárok územně samosprávného celku vůči třetím osobám namísto starosty/primátora nebo hejtmana. Cílem této úpravy je vyřešit případ, kdy se zájmy starosty/primátora nebo hejtmana octnou v rozporu se zájmy územně samosprávného celku a územně samosprávný celek nemá „kým“ svůj nárok uplatnit.

### **Související právní předpisy a judikatura:**

Ústava ČR

zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci

zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. února 2005, sp.zn. 25 Cdo

1319/2004

### **Související analýzy Oživení, o. s.**

– ke stažení na [www.bezkorupce.cz](http://www.bezkorupce.cz):

Grošpic, Pavel. *Škoda způsobená územnímu celku a uplatňování nároku na její náhradu: právní rozbor*. Zpracováno v rámci projektu Oživení, o. s. „Vymahatelnost osobní odpovědnosti“, 2009.

Kameník, Martin. *Osobní odpovědnost veřejných funkcionářů – průzkum vymáhání škody na příkladu pokut udělených ÚOHS*. Zpracováno v rámci projektu Oživení, o. s. „Vymahatelnost osobní odpovědnosti“, 2009.

Prchal, Petr. *Škoda způsobená územnímu samosprávnému celku a problematika spojená s jejím vymáháním: právní stanovisko*. Zpracováno pro Oživení, o. s., 2010.



Prosazujeme principy transparentní veřejné správy a udržitelného rozvoje. Pelléova 7, 160 00, Praha 6, [www.oziveni.cz](http://www.oziveni.cz)

Tento dokument lze také stáhnout v el. podobě na adrese [www.bezkorupce.cz/e-knihovna](http://www.bezkorupce.cz/e-knihovna).