

Odpořvednost pŕedstavitelů obcŕ

JUDr. Marek Őimek

18.6.2015

Je vůbec důležité se odpovědností zabývat?

Tomáš Sokol (prezident Unie obhájců) – stíhaných zastupitelů prudce přibývá, začínají se bát rozhodovat!

2010 – obviněno 5 zastupitelů

2012 – 29 zastupitelů

2014 – 72 zastupitelů

43 trestních řízení vedených proti stovce zastupitelům bylo PM ukončeno. „Pouze“ v 19 řízeních vedeným proti 24 zastupitelům bylo rozhodnuto o vině.

Odpovědnost

Právní odpovědnost patří mezi nejstarší právní instituty, kterými naše společnost reaguje na protiprávní chování subjektů s cílem odstranit jeho důsledky.

Zajišťuje řádné plnění právních norem a tím i dodržování zákonnosti.

Sekundární povinnost vznikající FO nebo PO za porušení primární povinnosti, která pro ni vyplývá ze zákona nebo jiného právního titulu.

Povinnost osoby **nést následky** svého předchozího protiprávního jednání.

Odpovědnost

Předpoklady odpovědnosti – obecně:

- Protiprávní úkon (jednání či opomenutí)
- Vzniklá újma (odpovědnost za škodu, jinou majetkovou újmu – život zdraví, za jinou nikoliv majetkovou újmu – cti, dobré jméno)
- Příčinná souvislost (kauzální nexus)

U subjektivní odpovědnosti zde řadíme ještě **zavinění**.

Subjektivní zpravidla ve vztahu k FO (úmyslné, nedbalost)

Objektivní – bez ohledu na zavinění PO, podnikatelé.

Liberační důvody – pokud nejsou, odpovědnost absolutní.

Odpovědnost starosty či jiných funkcionářů obce

Několik rovin:

- z.č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ...
- Odpovědnost pracovněprávní (zákoník práce)
- Občanskoprávní (NOZ)
- Trestněprávní (trestní zákoník)
- Politická
- **Morální**



Odpovědnost politická

- Uplatnění postupu dle zákona o obcích - odvolání
- Vnitrostranické směrnice či pravidla
- Pokles volebních preferencí
- Voliči to „spočítají“ u příštích voleb
- Konec „politické kariéry“



Z.č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ...



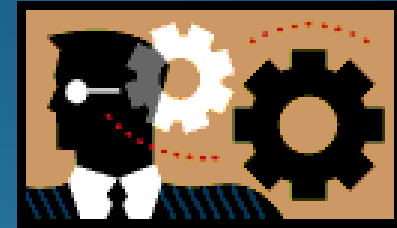
Je zvláštním druhem odpovědnosti za škodu !!!

1. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím (NR)
2. Odpovědnost za nesprávný úřední postup (NÚP)

Přestože vzniká z veřejnoprávního vztahu, jedná se o odpovědnost soukromoprávní

Charakteristika: povinnost nositele veřejné správy nahradit škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo jeho nesprávným úředním postupem.

Subjekty odpovědnosti



1. Stát

Odpovídá za škodu způsobenou při výkonu státní moci

- Vlastními orgány (ryze státními orgány)
- Osobami, jimž tuto státní moc propůjčil na základě zákona (přenesl), např. přenesená působnost obcí

2. Obce, kraje (územní samosprávné celky)

- Pouze za škodu způsobenou na úseku jejich samostatné působnosti v rámci výkonu veřejné moci svěřené zákonem.

Odpovědnost - definice

Odpovědnost státu či obcí je zákonem koncipována jako tzv. absolutní objektivní odpovědnost, tj. bez ohledu na zavinění a bez možnosti liberace (vyvinění) !!!

Předpokladem – podmínkou odpovědnosti je:

1. Protiprávní úkon (vydané nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup)
2. Způsobení škody
3. Příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a způsobenou škodou

Způsob a rozsah náhrady: skutečná škoda, úšlý zisk, nemajetková újma.



Postup při uplatnění nároku

- Pro obce speciální ustanovení druhého dílu zákona - §§ 19 a násl. zákona

Nezákonné rozhodnutí v SP při výkonu VS - podmínky:

- vzniká v řízení, kde se vztahuje SŘ, bylo vydáno nezákonné rozhodnutí (zásada zákonnosti); výrok; nezáleží na formě (meritorní, procesní); zákon nemá definici; výkonem rozhodnutí byla způsobena škoda,
- Účastník řízení nebo ten s nímž mělo být jako s ÚŘ jednáno (neplatí u řízení, kde se nevztahuje SŘ),
- Uplatnění opravného prostředku - neúspěšně (nabytí právní moci), nutnost užití, jinak se nárok ztrácí,

Pokračování nez. rozh. v SP

- výjimka – **předběžně vykonatelné rozhodnutí** (účastník plnil před PM), nárok vzniká už tehdy, jestliže toto rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno již v odvolacím řízení, tedy na základě tzv. řádného opravného prostředku před PM rozhodnutí,
- Zrušení nebo změna pravomocného rozhodnutí – **prohlášení za nezákonné** (mimořádné opravné prostředky nebo rozhodnutím soudu).

U obcí není stanoven postup na uplatnění škody, např. může se obrátit na obec nebo přímo na soud s žalobou v občanskoprávním řízení, na rozdíl od uplatnění od státu.

Postup při nesprávném úředním postupu



- Každý komu byla **nesprávným úředním postupem** způsobena škoda.
- Zákon tento pojem **nedefinuje**. Obecně – porušení postupu stanoveného právními normami nebo postupu vyplývající z povahy a funkce orgánu státní správy či samosprávy.
- Musí jít o tzv. **úřední postup**, např. i nezákonné zásahy v rámci dozoru nebo exekuci.
- Je třeba za tento považovat porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, např. i v přiměřené.

Podmínky na uplatnění nároku nejsou stanoveny – např. ihned na soud.

Odpovědnost pracovněprávní

z.č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Zaměstnanec, který odpovídá za škodu je povinen nahradit zaměstnavateli skutečnou škodu, a to v penězích, jestliže neodčiní škodu uvedením v předešlý stav.

Výše požadované náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout částku 4,5 násobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti.

Neplatí –úmysl, v opilosti, užití návykové látky. Platí u zaměstnanců – výhoda složité a „drahé“ věci nechat zvenčí.

Odpovídá tedy starosta jako zaměstnanec dle výše uvedené u nedbalostních škod?

Odpovědnost pracovněprávní

§ 392 odst. 1 (oddíl 5. Společná a zvláštní ustanovení o odpovědnosti za škodu) - Odpovědnost zaměstnavatele za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání.

Je zde uvedeno: „FO plnicím veřejné funkce odpovídá za škodu vzniklou těmto osobám při výkonu funkce ten, pro koho jsou činní“ a dále „FO a funkcionáři odpovídají za škodu tomu pro koho byli činní“.

Judikatura NS 25 Cdo 1319/2004 odpovědnost starosty a potažmo i veřejných funkcionářů se řídí OZ.

Odpovědnost dle NOZ



Majetková odpovědnost – zásadní z.č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (NOZ)

Je vůbec správné, abychom hledali pravidla pro jednání zástupce obce „také“ v NOZ?

Právnícké osoby (PO) veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení NOZ se použije tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob (§ 20 odst. 2).

Členové volených orgánů by měli jednat především tak, jak ukládá ust. § 159 NOZ.

Odpovědnost NOZ

Slib zastupitele dle zákona o obcích:

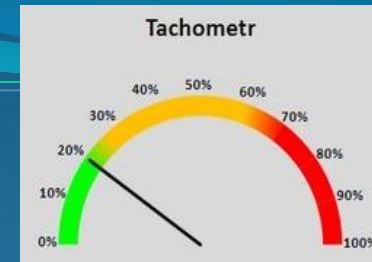
Především slibuje, že bude vykonávat svou funkci „svědomitě“ (jedno ze základních pravidel a kritérií), dále že bude vykonávat fci „v zájmu obce... a jejich občanů ...“.

Slib obsahuje i závazek, že se zastupitel bude řídit „Ústavou a zákony ČR“.

Tedy i např. NOZ a jeho ust. § 159.



ust. § 159 NOZ



1. Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou:

- a) loajalitou
- b) s potřebnými znalostmi
- c) pečlivostí.

(dříve pojem s „péčí řádného hospodáře“).

Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.

Čili povinnost jednat s péčí řádného hospodáře obecně dopadá na členy voleného orgánu PO.

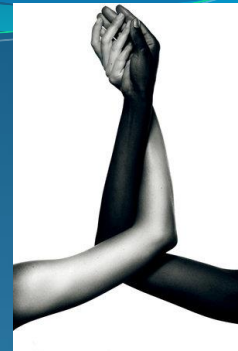
ust. § 159 NOZ

Loajalita

Lze ji vymezit např. jako povinnost každého člena voleného orgánu PO vždy upřednostňovat zájmy obce před svými vlastními nebo před zájmy svých blízkých, apod. Mohla by zahrnovat i povinnost respektovat vztahy mezi orgány PO dané zvláštními právními předpisy, např. i v působnosti jejich orgánů.

Povinnost jednat s řádnou péčí a potřebnými znalostmi

Např. rozh. NS 5 Tdo 1224/2006 kdy dovolací soud konstatoval, že řádný hospodář činí právní jednání týkající se společnosti odpovědně a svědomitě a stejným způsobem rovněž pečuje o její majetek, a to způsobem, jako by šlo o jeho vlastní



ust. § 159 NOZ

Řádná péče

NS dále uvedl, že péče řádného hospodáře nepředpokládá, aby byl člen vybaven všemi odbornými znalostmi, které souvisejí s uvedenou funkcí ale k jeho odpovědnosti postačí základní znalosti umožňující rozeznat hrozící škodu a zabránit jejímu způsobení na spravovaném majetku, přičemž péče řádného hospodáře zahrnuje i povinnost rozpoznat, že je nutná odborná pomoc speciálně kvalifikovaného subjektu a zajistit takovou pomoc.

ust. § 159 NOZ

Domněnka porušení péče řádného hospodáře

Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.

Rozsudek NS 29 Cdo 2531/2008

Součástí péče řádného hospodáře je schopnost rozpoznat, které činnosti již není člen orgánu s to vykonávat, či které potřebné znalosti a dovednosti nemá.

Pokud z toho nevyvodí důsledky zakládá to aplikaci výše uvedeného a takový člen jedná nedbale.

Zákon používá „kdo přijme funkci“, čili není to diktát.

ust. § 159 NOZ

V soukromoprávní rovině postačí u odpovědnosti nedbalostní zavinění.

Vyvratitelná domněnka, nicméně pokud tato nebude členem voleného orgánu vyvrácena a budou-li splněny ostatní podmínky odpovědnosti, bude takový člen povinen uhradit vzniklou škodu.

Povinnost nahradit škodu § 2909 a násl. NOZ, zejména ust. § 2911 – domněnka nedbalosti



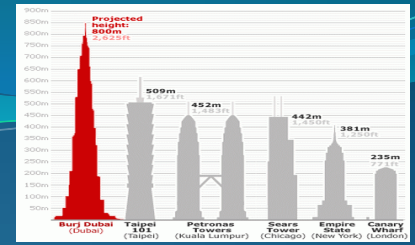
Domněnka nedbalosti § 2911 a násl.

Způsobí-li škůdce poškozenému škodu porušením zákonné povinnosti, má se za to, že škodu zavinil z nedbalosti.

Nejedná-li škůdce, jak lze od osoby průměrných vlastností v soukromém styku důvodně očekávat, má se za to, že jedná nedbale.

Dá-li škůdce najevo zvláštní znalost, dovednost nebo pečlivost, nebo zaváže-li se k činnosti, k níž je zvláštní znalosti, dovednosti nebo pečlivosti zapotřebí a neuplatní-li tyto zvláštní vlastnosti, má se za to, že jedná nedbale.

Rozsah odpovědnosti



Odpovědnost za škodu, kterou je NOZ označována jako náhrada majetkové a nemajetkové újmy.

§ 4 odst. 1 NOZ Má se za to, že každá svéprávná osoba má rozum průměrného člověka i schopnost užívat jej s běžnou péčí a opatrností, a že každý to od ní může v právním styku důvodně očekávat.

Ustanovení § 5 NOZ předpokládá, že ten, kdo se přihlásí k určité odborné kvalitě, musí ji používat a veřejnost to od něj může očekávat - poruší-li ji, jde to k jeho tíži. Současně zákon formuluje vyvratitelnou domněnku, že zaváže-li se škůdce k činnosti, k níž je třeba zvláštní znalosti, dovednosti nebo pečlivosti, jedná nedbale, neuplatní-li tyto vlastnosti (§ 2912 odst. 2 NOZ).

U starosty dle judikatury rozsudek NS 25 Cdo 1319/2004 vyloučena působnost ZP, tedy ne max. 4,5 nás. prům. mzdy, nastává plně dle OZ.

Útěcha ve smyslu ust. § 2953 NOZ

Soud může z důvodů hodných zvláštního zřetele náhradu škody přiměřeně snížit (osobnostní a majetkové poměry, jak ke škodě došlo, poměry poškozeného, apod.)

Vymáhání náhrady škody



Obec je povinna uplatňovat náhradu vzniklé škody s ohledem na obecnou povinnost hospodárného nakládání s majetkem obce.

Musí chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení (§ 38 odst. 6 zákona o obcích).

Mohla by tím vzniknout další škoda z důvodu pasivity – nekonání.

Může být i prominutí či snížení způsobené škody – obhajitelné důvody.

Trestněprávní odpovědnost

z.č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozd. předpisů

Zastupitel při výkonu funkce = úřední osoba (veřejný činitel)

Zvýšená trestněprávní odpovědnost

TČ musí být spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností.

Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce č. 8/2001

TČ v postavení veřejného činitele se může dopustit i takový činitel, který nezákonně nakládá s majetkem, o jehož řádnou správu je povinen z titulu své funkce pečovat.

Pozor – zastupitelé obce nejsou nadáni imunitou !!!



Trestněprávní odpovědnost

z.č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozd. předpisů

Nemusí být jen úmyslné zavinění, respektive nezákonné jednání, ale některé TČ mohou být spáchány již tzv. z nedbalosti.

Nicméně obecně je vyžadován úmysl, nestanoví-li zákon výslovně, že postačí i nedbalostní jednání.

Posuzuje se též podle povinné míry opatrnosti. Např. tzv. základní odpovídá opatrnosti průměrného rozumného člověka. U zvláštní opatrnosti – spojena s určitou specializací či znalostmi. Např. ekonom či právník by mohl mít situaci horší.

Trestné činy



Zneužití pravomoci úřední osoby § 329

Úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě neo jinému neoprávněný prospěch

- a) Vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím zákonu
 - b) Překročí svou pravomoc
 - c) Nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci
- 1 – 5 let nebo zákazem činnosti....

Trestné činy

Mařením úkolu úřední osoby z nedbalosti § 330

ÚO, která při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu, bude potrestána až na 1 rok nebo zákazem činnosti

Přijetí úplatku § 331

Kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, ... až na čtyři léta nebo zákazem činnosti

Sjednání výhody při zadávání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě § 256

Trestné činy

Zpronevěra § 206

Kdo si присvojí cizí věc nebo jinou majetkovou hodnotu, která mu byla svěřena, a způsobí tak na cizím majetku škodu nikoli nepatrnou, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty ...

Porušení povinnosti při správě cizího majetku § 220 (z nedbalosti § 221 – hrubá nedbalost)

Kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu nikoli malou... Na 2 léta nebo zákazem činnosti ...



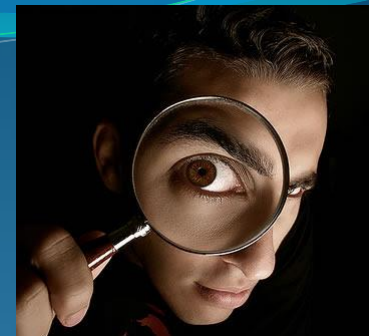
Zajímavá judikatura

Rozhodnutí NS 5 Tdo 827/2012 – „trestní odpovědnost každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, pak nebrání ani skutečnost, jestliže rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce.“ Rozhodli o prodeji nem. majetku za cenu podstatně nižší ..

Rozhodnutí NS 5 Tdo 848/2010 – „jestliže se laické osoby spolehnou na právní rady advokáta jako osoby práva znalé, aniž by zde byly nějaké konkrétní okolnosti, ze kterých by mohly usuzovat na nesprávnost takových rad, nelze zpravidla dovodit úmyslné zavinění.“

Rozhodnutí NS 11 Tdo 454/2011 – „u výkonu funkce starosty se předpokládá znalost z.č. 128/2000 Sb., ...“ Pronájem bez souhlasu rady města za cenu nepřiměřeně nízkou...

Předcházení

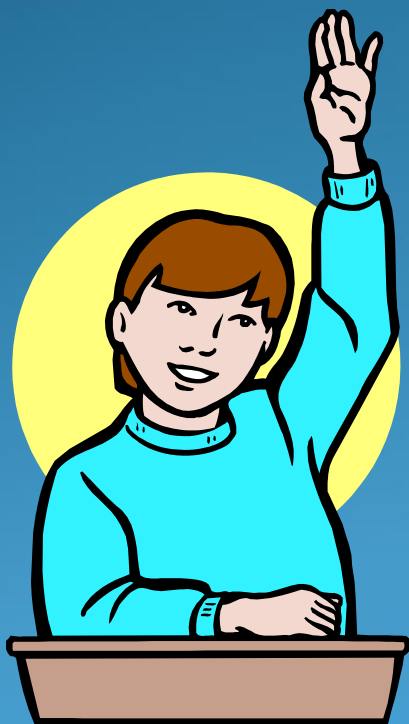


Doporučení: („neznalost zákona neomlouvá“)

- Systém vnitřní i vnější kontroly, finanční kontrola
- Systém aktuálních vnitřních předpisů
- Precizní vedení zápisů z jednání orgánů obce
- Poradenství od odborníků v oboru (např. právník, ekonom, atd.)
- Pojištění
- Vzdělávání



Dotazy - diskuse



Děkuji za pozornost

JUDr. Marek Šimek