

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly  
náměstí Hrdinů 1634/3  
Praha 4  
140 21

Č. j. MV-120622-5/ODK-2017

Praha 26. října 2017

Přílohy: 2/elektronicky

**Úřad městského obvodu Plzeň 1**

Alej Svobody 60  
323 00 Plzeň

Vážená paní  
**Ing. Helena Řežábová**  
tajemnice Úřadu městského obvodu Plzeň 1

*elektronicky prostřednictvím emailu: rezabova@plzen.eu*

Stanovisko – vymáhání náhrady škody v souvislosti s uložením pokuty Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

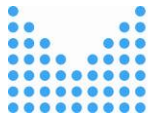
Dne 9. října 2017 obdržel odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR Vaši žádost o posouzení otázky nevymáhání náhrady škody. Žádost byla doplněna o zprávy nezávislého auditora o výsledku přezkoumání hospodaření za rok 2015 a 2016 (připisem ze dne 16. října 2017).

Městu Plzeň, Městskému obvodu Plzeň 1 (zadavateli veřejných zakázek na provádění údržby zeleně a zimní údržby komunikací) byla Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže uložena pokuta ve výši 150 000,- Kč, a to za správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb<sup>1</sup>, o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (srov. rozhodnutí ÚOHS ze dne 19. listopadu 2015).

Rada městského obvodu Plzeň 1 rozhodla **nepodávat proti rozhodnutí o uložení pokuty opravný prostředek /rozklad/** (viz usnesení č. 429 ze dne 1. prosince 2015).

Zastupitelstvo městského obvodu Plzeň 1 rozpočtovým opatřením rozpočtu MO Plzeň 1 na rok 2015 **zajistilo financování úhrady uložené pokuty a uložilo starostovi MO Plzeň 1 zajistit úhradu pokuty do 31. prosince 2015** (viz usnesení č. 155 ze dne 9. prosince 2015).

<sup>1</sup> Zákon č. 137/2006 Sb. byl zrušen a nahrazen novým předpisem č. 134/2016 Sb.



**Jeden z členů zastupitelstva navrhl hlasovat o doplnění usnesení a zajistit řízení o náhradě škody s termínem rok 2016. Uvedený návrh nebyl přijat. Vzniká otázka, zda byl uvedený postup (spojený s neuplatněním náhrady škody) správný.**

K výše uvedenému zastává náš odbor následující, právně nezávazný názor. Předně si dovoluujeme poznamenat, že se při zodpovězení Vaší otázky omezíme pouze na **obecný výklad** příslušných ustanovení **zákona č. 128/2000 Sb.**, o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), přičemž provádění **dozorových a kontrolních opatření městských obvodů územně členěných statutárních měst přísluší magistrátu**, jímž je v daném případě Magistrát města Plzně – srov. § 127 a 129 odst. 2 zákona o obcích.

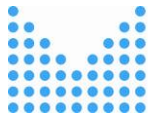
Dále upozorňujeme, že uvedená problematika byla konzultována s Ministerstvem financí, které je gestorem zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 420/2004 Sb.“), na základě níž Vám poskytujeme níže uvedené vyjádření:

Ustanovení § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) zakládá obci povinnost nakládat se svým majetkem s péčí řádného hospodáře – srov. *„Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn. Obec vede účetnictví podle zákona o účetnictví.“*

Uvedená zásada dále zahrnuje *„povinnost obce chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení“* - srov. § 38 odst. 6 zákona o obcích.

Obecně lze říci, že za případnou škodu odpovídá orgán obce, který vydal rozhodnutí, v jehož důsledku vznikla obci škoda. **Otázka, kým byla způsobena obci škoda (resp. kdo zodpovídá za to, že např. došlo k porušení právní povinnosti), je vnitřní záležitostí obce.** Ministerstvo vnitra může posuzovat postup obce pouze z hlediska zákona o obcích – nemůže se proto vyjadřovat k tomu, jak obec postupuje podle jiných právních předpisů, ani neposuzuje, zda byla obci způsobena škoda v důsledku porušení jiných právních předpisů.

V případě povinnosti vymáhat náhradu škodu je nutné posuzovat vždy ve vztahu ke konkrétním skutečnostem. Jinými slovy řečeno, ustanovení § 38 odst. 6 zákona o obcích nelze vykládat tím způsobem, že obce je povinna „vždy a za všech



okolností“ požadovat náhradu škody a tuto vymáhat. V určitých případech lze od vymáhání škody upustit (např. jde-li o bagatelní částku nebo hrozí-li riziko, že by uskutečněním postupu vymáhání náhrady škody vznikly obci mnohonásobně vyšší náklady, které by způsobenou škodu v konečném výsledku převyšovaly).

Z hlediska procesního lze pod pojmem „vymáhání náhrady škody“ rozumět projednání této otázky k tomu kompetentním orgánem obce. **Rozhodnutí o uplatnění náhrady škody** (např. o podání žaloby) může učinit **rada obce** v rámci své nevyhrazené (zbytkové) pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích s tím, že zastupitelstvo si tuto otázku může vyhradit podle § 84 odst. 4 zákona o obcích.

**Rozhodnutí o neuplatnění náhrady škody** je závislé na výši škody. To znamená, **pokud škoda přesáhne částku 20 000,- Kč, musí být rozhodováno v zastupitelstvu** (s ohledem na *de facto* obdobnou situaci uvedenou v § 85 písm. f) zákona o obcích, jímž je promíjení dluhu, vzdání se práva).

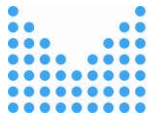
S uplatnění či neuplatněním náhrady škody je spojena též otázka včasnosti projednání této otázky. Jinými slovy řečeno, kompetentní orgán obce musí rozhodnout, zda bude náhrada škody uplatňována, či nikoliv, **před uplynutím promlčecí lhůty**. V případě, že bude rozhodnuto o neuplatnění náhrady škody, je nezbytné, aby pro tento postup v okamžiku rozhodování příslušného orgánu existovaly objektivní a legitimní důvody (např. existence bagatelní částky – viz výklad uvedený shora).

V případě, že se otázkou náhrady škody k tomu příslušný orgán vůbec nezabývá (je v dané věci „nečinný“), resp. rozhodne o neuplatnění náhrady škody, aniž by pro tento postup existoval relevantní důvod, nelze vyloučit případnou odpovědnost jednotlivých členů zastupitelstva (ať již v rovině soukromoprávní či trestněprávní).

**Ministerstvo vnitra nedisponuje pravomocí přikazovat obci, aby v tom kterém případě náhradu škody vymáhala, resp. od vymáhání škody upustila. Nositelem povinnosti ve smyslu § 38 odst. 6 zákona o obcích je primárně obec, která musí vždy rozhodovat o tom, zda přistoupí k vymáhání náhrady škody, či nikoliv, přičemž rozhodnutí směřující k nevymáhání náhrady škody musí být založeno na konkrétním odůvodnění. V případě „nečinnosti“ příslušného orgánu obce, resp. přijetí rozhodnutí o neuplatnění náhrady škody bez existence relevantního důvodu, nelze vyloučit případný postih jednotlivých členů zastupitelstva v rámci jejich soukromoprávní či trestněprávní odpovědnosti.**

Z hlediska pravidel při přezkumu hospodaření platí, že předmět přezkoumání hospodaření je taxativně vymezený v ustanovení § 2 zákona č. 420/2004 Sb.





Povinnost vymáhat náhradu škody není samostatným předmětem přezkoumání podle § 2 uvedeného zákona.

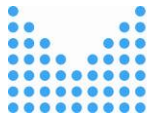
Skutečnost, že územnímu celku vznikla povinnost uhradit pokutu, však může být kontrolorem nebo auditorem zjištěna při ověřování předmětu přezkoumání hospodaření, kterým je např. nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku nebo účetnictví vedené územním celkem, a to z hlediska ustanovení § 3 zákona č. 420/2004 Sb. Protože uhrazením pokuty dochází k úbytku majetku územního celku, může být při přezkoumání hospodaření zjišťováno, jak jsou nastaveny vnitřní kontrolní postupy směřující ke zjištění osoby odpovědné za protiprávní úkon. **Při přezkoumání hospodaření se však nezjišťuje příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a vzniklou újmou, ani zavinění.** V této souvislosti lze ověřovat, jak je odpovědnostní právní vztah (právo na náhradu škody) zobrazen v účetnictví územního celku, jak jsou nastaveny mechanismy sloužící ke sledování, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky a zda nedochází k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.

Ověřování údajů vykazovaných územním celkem je prováděno výběrovým způsobem s přihlédnutím k jejich významnosti. Kontrolor nebo auditor přitom vychází z dostupných podkladů a na základě svých odborných znalostí a zkušeností vyhodnocuje, zda ze strany územního celku nedošlo k porušení právních předpisů. Popis zjištěných chyb a nedostatků, včetně uvedení povinností stanovených zvláštními právními předpisy nebo jiných hledisek přezkoumání, které nebyly dodrženy, pak kontrolor i auditor uvedou do zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Tak by bylo postupováno i v případě, že by předmětem výběru a posouzení byla pokuta uložená Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

Jestliže jsou při přezkoumání zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, má kontrolor povinnost postupovat v souladu s ustanovením § 6 odst. 2 zákona č. 420/2004 Sb., tj. podle § 8 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), a současně o nich neprodleně písemně informuje příslušné zastupitelstvo, případně statutární orgán dobrovolného svazku obcí. Obdobným způsobem postupuje i auditor (viz § 15 a § 21 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů).

S ohledem na shora uvedené si dovoluujeme učinit následující právní závěr:

**Ministerstvo vnitra nedisponuje pravomocí přikazovat obci, aby v tom kterém případě náhradu škody vymáhala, resp. od vymáhání škody upustila. Nositelem povinnosti ve smyslu § 38 odst. 6 zákona o obcích je primárně obec, která musí vždy rozhodovat o tom, zda přistoupí k vymáhání náhrady škody, či nikoliv, přičemž rozhodnutí směřující k nevymáhání náhrady škody musí být založeno na konkrétním odůvodnění. V případě „nečinnosti“ příslušného**



**orgánu obce, resp. přijetí rozhodnutí o neuplatnění náhrady škody bez existence relevantního důvodu, nelze vyloučit případný postih jednotlivých členů zastupitelstva v rámci jejich soukromoprávní či trestněprávní odpovědnosti.**

**V rámci přezkumu hospodaření lze ověřovat, jak je odpovědnostní právní vztah (právo na náhradu škody) zobrazen v účetnictví územního celku, jak jsou nastaveny mechanismy sloužící ke sledování, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky a zda nedochází k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv. Ověřování údajů vykazovaných územním celkem je prováděno výběrovým způsobem s přihlédnutím k jejich významnosti. Při přezkoumání hospodaření se však nezjišťuje příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a vzniklou újmou, ani zavinění.**

Závěrem podotýkáme, že blíže je problematika nakládání s majetkem obce upravena v metodickém doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. **7.2 – Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích**, které je dostupné na elektronické adrese: [www.mvcr.cz/odk](http://www.mvcr.cz/odk) v sekci „*Metodické materiály*“ a které Vám společně se stanoviskem Ministerstva financí ze dne 25. října 2017, č.j. MF-29133/2017/47-4 rovněž zasíláme v příloze tohoto dopisu.

Výše uvedené stanovisko není právně závazné. Závazný výklad právních předpisů jsou oprávněny v konkrétním případě podávat pouze věcně a místně příslušné soudy.

Ing. Marie Kostruhová  
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. Veronika Benešová  
tel. č.: 974 816 452  
e-mail: [odbordk@mvcr.cz](mailto:odbordk@mvcr.cz)