Vážená paní doktorko,

na základě Vaší žádosti ze dne 31. června 2013, jejímž předmětem je požadavek na vyhotovení odborného stanoviska k obecné (teoretické) otázce civilněprávní odpovědnosti v souvislosti s výkonem veřejné funkce, si Vám dovoluji sdělit, že dle mého soudu nelze dovodit takový závěr, že civilněprávní odpovědnost je z důvodů výslovné absence této odpovědnostní úpravy vyloučena, a to např. jen z toho důvodu, že osoba vykonávající veřejnou funkci nese především odpovědnost politickou.

Je pravdou, že tuto odpovědnostní problematiku výslovně neupravuje žádný ze soukromoprávních kodexů. Výjimkou je pouze úprava v zákonech č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, v platném znění (dále jen zákoník práce), která však na výkon veřejné funkce dopadá pouze v tom případě, pokud je tato funkce vykonávána v pracovním poměru (§ 5 odst. 2 zákoníku práce), na ostatní vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce (např. neuvolnění členové zastupitelstva) se tato úprava vztahuje pouze tehdy, pokud tak výslovně stanoví zákon. Civilněprávní odpovědnost osob vykonávajících veřejnou funkci je tudíž dána minimálně v případě, že je tato funkce vykonávána v pracovním poměru. Úprava náhrady škody, včetně úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou zaměstnavateli porušením právních povinností, tak bude v těchto případech aplikována v plném rozsahu dle zákoníku práce.

Jinak tomu bude v případě, kdy je veřejná funkce vykonávána mimo pracovní poměr, v takovém případě se zákoník práce na tyto vztahy užije pouze v případě, že to sám výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy (§ 5 odst. 1 zákoníku práce). Zákoník práce tak bude např. aplikován u uvolněných členů zastupitelstva hlavního města Prahy, kde se v jeho režimu posuzuje odměna tohoto zastupitele jako přijem zaměstnanců v pracovním

---

poměru (§ 57 odst. 5 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění), případně šíření u uvolněných členů zastupitelstva kraje (§ 55 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění). Samotná problematika odpovědnosti v souvislosti s výkonem veřejné funkce je v tomto ohledu dílněm způsobem upravena pouze v ustanovení § 392 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, v platném znění, kde je však tato problematika výslovně řešena v rámci přechodných a závěrečných ustanovení (viz název rubriky části čtvrté) jako odpovědnost zaměstnavatele (a contrario nikoliv tedy zaměstnance) za škodu při pracovních úrazech a nemocích z povolání. Tato odpovědnost je tak primárně pojata jako jednostranná a rozsahově omezená odpovědnost vůči osobám plnícím veřejné funkce, kde odpovědnost nese organizace, pro kterou byli tyto osoby činné. Opatrná odpovědnost osoby za výkon veřejné funkce zde výslovně řešena není. Sporný může být výklad ustanovení § 392 odst. 1 zákona věty za středníkem, ze kterého zdánlivě tato odpovědnost vyplývá. S ohledem na nesystématicitu tohoto ustanovení (viz rozpor obsahu úpravy s rubrikami) a jeho přechodnost, jakož i fakt, že nejde o právní úpravu odpovědnostních vztahů z výkonu závislé práce (§ 2 a 3 zákoníku práce), jejichž adresáty nejsou subjekty, které by byly navzíjem v pracovněprávním vztahu, lze ve shodě s existující literaturou dojít k závěru, že předmětná pracovněprávní úprava nebude na tyto vztahy aplikována.

S ohledem na výše uvedené, jakož i ve shodě s judikaturou a recentní doktrínou, tak lze dovodit, že osoby vykonávající veřejné funkce mimo režim pracovního poměru odpovídají za škody podle obecného občanského práva, zejména pak ustanovení § 420 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, v platném znění. Může být tak rovněž uplatněn princip spoluodpovědnosti, kde za škodu odpovídá více osob (solidární odpovědnost), a to zejména u kolektivních orgánů, kde však není založena odpovědnost všech jeho členů, ale pouze těch, kteří porušili právní povinnost. Tyto osoby nesporně nesou také politickou odpovědnost, která však není odpovědností právní a jako taková není sama o sobě způsobilá založit důvod ke

---

2 Na vztahy vyplývající z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva hlavního města Prahy se vztahují ustanovení zákoníku práce, pokud tento zákon nestanoví jinak. Pro účely pracovněprávní se posuzuje odměna uvolněných členů zastupitelstva hlavního města Prahy jako příjem zaměstnanců v pracovním poměru; hlavní město Praha se posuzuje jako zaměstnavatel a uvolnění členové zastupitelstva hlavního města Prahy se posuzují jako zaměstnanci.

3 Na vztahy vyplývající z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva se vztahují ustanovení zákoníku práce, pokud tento zákon nestanoví jinak.

4 Fyzickým osobám plnícím veřejné funkce a funkcionářům odborové organizace odpovídá za škodu vzniklou při výkonu funkce nebo v přímo souvislosti s ní ten, pro koho byli činní; fyzické osoby a funkcionáři odpovídají za škodu tomu, pro koho byli činní. (§ 392 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, v platném znění).


7 Např. bylo v obdobné, byť skutkově ne zcela přílišně věci, opakovaně dovozeno, že i starosty obce odpovídají za škodu obci způsobenou při výkonu funkce, přičemž odpovědnostní režim se řídí občanským zákoníkem; i osoba vykonávající veřejnou funkci tak nese odpovědnost za své jednání či opomenutí, v jehož důsledku vznikla jinému majetková újma. K tomu více viz Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004 (publikován v časopise Právní rozhledy č. 15/2005, str. 568 a 569).

8 S účinností dnem 1. 1. 2014 pak rovněž dle nového občanského zákoníku, tj. zákona č. 89/2012 Sb.
zproštění odpovědnosti těchto osob za způsobenou škodu (tzv. liberaci), nutno tak v každé jednotlivé skutkové věci přihlédnout ke konvenčním kritériím, jež jsou kladená na vznik odpovědnosti za škodu ve smyslu soukromoprávních předpisů, zejména pak občanského zákoníku a zákoníku práce, tedy vznik škody v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti a možnost zprostit se odpovědnosti vyviněním (tzv. exkulpací). Konstrukce takové odpovědnosti však bude netriviální, a to minimálně z toho důvodu, že samotný výkon veřejné funkce je především výkonem práva⁹ (nikoliv tedy protiprávním jednáním – porušením povinnosti) a pro úspěšné uplatnění civilněprávní odpovědnosti bude nezbytné prokázat porušení právní povinnosti, a to minimálně v rozsahu § 415 občanského zákoníku.

Pro úplnost tak lze konstatovat, že výkon veřejné funkce podléhá vždy specifickému režimu odpovědnosti, ať již civilněprávní (pracovněprávní nebo občanskoprávní), trestněprávní, tak i odpovědnosti politické, která však není odpovědností právní.

S pozdravem

Zpracoval: JUDr. Ján Matejka, Ph.D.
JUDr. Martin Štefko, Ph.D.

---

⁹ Občanský zákoník však poskytuje ochranu pouze takovému výkonu práva, jež nezasahuje (bez právního důvodu) do práv a oprávněných zájmů jiných a je v souladu s dobrými mravy, tato ochrana je však stricto sensu vázána pouze na výkon práva z občanskoprávních vztahů (nikoliv tedy přímo veřejnoprávních, kam výkon této funkce bez dalšího spadá).
Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy

Praha 16, července 2013
Č. j. MV- 69518-6/ODK-2013

Přílohy: 1

Vážená paní starostko,

dopisem ze dne 21. května 2013 jste se obrátila na vrchního ředitele sekce veřejné správy a eGovernmentu s dotazem, týkajícím se náhrady škody způsobené Radou městské části Praha 2, resp. jejími členy, a určení jejího právního režimu: zda jde pouze o politickou odpovědnost či i právní (a v takovém případě v režimu zákoníku práce či v režimu občanského zákoníku). Ke škodě v daném případě došlo tím, že kolektivní orgán městské části – rada – rozhodl v mezích své pravomoci o právním úkonu jako zadavatel dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a na základě těchto úkonů byla městské části uložena Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže pokuta za správní deliktní čl. 120 odst. 1 písm. a/ tohoto zákona.

Dopisem ze dne 12. června 2013 jste byla vrchním ředitelem sekce informována, že vedle trestněprávní odpovědnosti člen zastupitelstva odpovídá nepočetně i soukromoprávně, tedy majetkově za porušení právní povinnosti a v důsledku toho vzniklou škodu. Porušení právní povinnosti případně může spočívat také v nakládání s majetkem územního celku v rozporu se zásadami péče dobře hospodáře, uskutečněním bud jednáním anebo opomenutím jednání, ke kterému byla dotyčná osoba podle okolnosti povinna. V této souvislosti nízkém vzniká otázka, jakému právnímu režimu podřadit odpovědnostní vztah územního samosprávného celku a člena jeho kolektivního orgánu v případě porušení právní povinnosti členem zastupitelstva. Praktický rozdíl mezi oběma typy odpovědnosti (občanskoprávní a pracovněprávní) spočívá mj. v otázce prokázání zavinění a výše náhrady škody. Uvedeným dopisem Vám bylo sděleno, že si Ministerstvo vnitra k této právní otázce, zejména pokud jde o výklad ustanovení § 392 odst. 1 zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ve vztahu k odpovědnostním vztahům člena zastupitelstva územního samosprávného celku, vyžádalo stanovisko
Ministerstva práce a sociálních věcí. Odpověď tohoto úředního orgánu jsme obdrželi v první polovině měsíce července; nutnost konzultace věcně příslušného ministerstva pro zpracování konečné odpovědi byla nezbytná, byť znamenala oddělení konečné odpovědi na Váš dotaz. Současně v zájmu přehlednosti volíme rozsáhlejší formu stanoviska:

Z hlediska působnosti Ministerstva vnitra, tj. z hlediska rozsahu právní úpravy, týkající se zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, lze zopakovat následující: Podle § 51 odst. 2 tohoto zákona se považuje výkon funkce člena Zastupitelstva hlavního města Prahy a tudíž i zastupitelstva městské části (srov. § 87 odst. 2 tohoto zákona) za veřejnou funkci. Členům zastupitelstva, ať už jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění či nikoli, nevzniká k obci pracovní poměr, a to ani v případě, že v průběhu funkčního období jejich zaměstnavatele zaniklo, a ani v případě členů zastupitelstva obce, které před zvolením do funkce nebyli v pracovním poměru. Podle § 57 odst. 5 zákona se na vztahy vyplývající z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva hlavního města Prahy (městské části) vztahují ustanovení zákoníku práce, pokud tento zákon nesnáší jinak. Pro účely pracovněprávní se posuzuje odměna uvolněných členů zastupitelstva hlavního města Prahy jako příjem zaměstnanců v pracovním poměru; hlavní město Praha se posuzuje jako zaměstnavatel a uvolnění členové zastupitelstva hlavního města Prahy se posuzují jako zaměstnanci. Podobnou úpravu jako je § 57 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze písmem obsahuje i zákon o krajích (zakon č. 129/82000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 55); naproti tomu ustanovení § 57 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze byla ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, vypuštěna novelou č. 313/2002 Sb. (§ 80 zákona o obcích). Důvodem vypuštění tohoto ustanovení byly různé možné právní výklady § 80: jednak ten, že na uvolněné členy zastupitelstev obcí se vztahuje ustanovení zákona o obcích, která se týkají výkonu veřejné funkce, a jednak ten, že na uvolněné členy zastupitelstev obcí se vztahuje všechna ustanovení zákoníku práce, včetně k němu vydaných prováděcích právních předpisů, pouze s výjimkou speciální úpravy v zákoně o obcích. Cílem zrušení tohoto ustanovení v důsledné době bylo, aby se na uvolněné členy zastupitelstev obcí vztahovala jen ta ustanovení zákoníku práce, která se týkají výkonu veřejné funkce (dle důvodové zprávy k zákonu č. 313/2002 Sb., který § 80 zrušil).

Z citovaného ustanovení tedy bylo možné dojít k výkladu, že se ve vztahu k uvolněným členům Zastupitelstva hlavního města Prahy a městské části aplikují

Další právní rovnicu je posouzení úpravy odpovědnostních vztahů při výkonu veřejné funkce v zákonného práce. Podle § 2 odst. 1 původního zákonného práce (zákon č. 65/1965 Sb.) se tento zákon vztahoval na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce (tzn. i na vztahy vyplývající z funkce člena zastupitelstva obce – viz § 70 obecního zřízení), jestliže tak výslovně stanovil nebo jestliže tak stanovil zvláštní zákon. Podle ustanovení § 206 původního zákonného práce se na odpovědnostní vztahy veřejných funkcionářů aplikoval zákon práce (výslovně „vztahení“ právní úpravy náhrady škody na veřejné funkcionáře). Zde je nicméně nutno zdůraznit, že zrušení původního § 80 obecního zřízení v době platnosti původního zákonného práce nemělo s ohledem na § 206 zákonného práce vliv na právní režim odpovědnosti členů zastupitelstev obcí (uvolněných i neuvolněných) za výkon funkce – tato odpovědnost byla odpovědností pracovněprávní, byť se takový výklad „střetává“ se závěrem judikátu Nejvyššího soudu -- rozsudek ze dne 22. února 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004, podle kterého starosta odpovídá za škodu podle občanského zákonného (viz výše).

Nový zákon práce (viz § 5 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb.) v části jedenácté, upravující náhradu škody, však již – z pohledu členů zastupitelstev – neobsahuje obdobu § 206 předchozího zákonného práce. Zákon práce pak až v rámci přechodných ustanovení a společných a zvláštních ustanovení o odpovědnosti za škodu v § 392 zakotvuje, že fyzickým osobám plnícím veřejné funkce a funkcionářům odborové organizace odpovídá za škodu vzniklou při výkonu funkce nebo v přímé souvislosti s ní ten, pro koho byli činní; fyzické osoby a funkcionáři odpovídají za škodu tomu, pro koho byli činní. Systematicky je nicméně ustanovení § 392 řazeno
V díle 1 s názvem Odpovědnost zaměstnavatele za škodu při pracovních úrazech a nemocích z povolání a mohlo by to svědčit výkladu, že tato ustanovení upravují odpovědnost podle pracovněprávních předpisů ve zvláštních případech, kdy utrpěly újmu na zdraví v souvislosti s určitou činností osoby, které nejsou zaměstnanci ve smyslu zákonné práce. Z toho důvodu vznikají nejasnosti ohledně výkladu věty druhé § 392 odst. 1, která systematicky do souboru ustanovení zcela „nezapadá“.

Vzhledem k výše uvedeným výkladovým nejasnostem jsme si vyžádali stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) k výkladu ustanovení § 392 odst. 1 zákonné práce ve vztahu k odpovědnostním vztahům člena zastupitelstva územního samosprávného celku (obce, kraje, hlavního města Prahy a městské části) a územního samosprávného celku, mj. o zodpovězení otázky, zda lze z tohoto ustanovení (§ 392 zákonné práce) dovozovat aplikovatelnost zákonného práce na tento odpovědnostní vztah, a to obecně i pro porušení právní povinnosti člena zastupitelstva při nakládání s majetkem, nebo pouze pro oblast pracovních úrazů a nemocí z povolání. V prvním uvedeném případě by pak v režimu zákonné práce odpovídali za porušení právní povinnosti uvolnění i neuvolnění členové zastupitelstva městské části.

MPSV především vyslovilo nepříslušnost k výkladu zákonů o územních samosprávných celcích a k úpravě odpovědnosti při výkonu veřejné funkce v zákonné práce nejdříve objasnilo historické souvislosti (právní úprava původního zákonného práce) a aktuální právní úpravu zákonného práce včetně souvislostí přijetí tohoto právního předpisu:

Původní zákonní práce v § 2 odst. 1 stanovil, že na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se vztahuje, pokud tak výslovně stanoví nebo pokud tak stanoví zvláštní právní předpisy. V jeho § 124 odst. 1 byl pak v rámci překážek v práci na straně zaměstnance z důvodu obecného zájmu uveden i výkon veřejné funkce. Dle § 14 odst. 2 nařízení č. 108/1994 Sb. byl mezi výkon veřejné funkce zařazen i výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku. V rámci společných ustanovení o odpovědnosti za škodu byla působnost zákonní práce vztažena i na osoby vykonávající veřejnou funkcí (§ 206 – viz výše). Z § 28 odst. 1 nařízení č. 108/1994 Sb. pak vypívalo, že fyzickým osobám plnním veřejné funkce a funkcionářům odborové organizace odpovídá za škodu vzniklou při výkonu funkce nebo v příjmé souvislosti s ní ten, pro koho byli činní; fyzické osoby a funkcionáři odpovídají za škodu tomu, pro koho byli činní. MPSV dodalo, že § 206 původního zákonného práce a § 27 – 29 citovaného nařízení vlády upravovaly
odpovědnost za škodu podle pracovněprávních předpisů v případech, kdy osoby nebyly v pracovněprávním vztahu, ale jejich činnost byla charakteru, že bylo žadoucí poskytnout jim vyšší ochranu. Jednotlivým skupinám těchto fyzických osob však byla poskytována různá míra ochrany (zpravidla šlo o odpovědnost za škodu způsobenou pracovním úrazem). Ustanovení původního zákoníku práce o odpovědnosti zaměstnance za škodu způsobenou zaměstnavateli se vztahovala pouze na fyzické osoby vykonávající veřejné funkce a dále na žáky a studenty. Zákoník práce přitom nerozlišoval, zda byla fyzická osoba pro výkon funkce uvolněna či nikoliv.

Současná právní úprava (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) dle MPSV stanoví, že na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se tento zákon vztahuje, pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy (§ 5 odst. 1). V § 201 pak v rámci překážek v práci na straně zaměstnance z důvodu obecného zájmu uvádí i výkon veřejné funkce, za kterou považuje i výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku. Z § 392 pak plyne, že fyzickým osobám příslušným veřejné funkce a funkcionářům odborové organizace odpovídají za škodu vzniklou při výkonu funkce nebo v přímé souvislosti s ní ten, pro koho byli činní; fyzické osoby a funkcionáři (odborové organizace) odpovídají za škodu tomu, pro koho byli činní. Dle MPSV v době, kdy se připravoval nový zákoník práce (zákon č. 262/2006 Sb.), se předpokládalo, že ke stejnemu dni nabude účinnosti i zákon o úrazovém pojištění (zákon č. 266/2006 Sb.). Protože se v průběhu legislativního procesu ukázalo, že nový zákoník práce nabude účinnosti dříve, byla do přechodných ustanovení nového zákoníku práce zařazena nejen ustanovení upravující odpovědnost zaměstnavatele za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání, ale i úprava, která byla dříve obsažena v § 206 a v § 27 – 29 nařízení č. 108/1994 Sb. (pozn. to bylo novým zákoníkem práce zrušeno) – část čtrnáctá, hlava I, Díl 1, Oddíl 5 – Společná a zvláštní ustanovení odpovědnosti za škodu.

MPSV tak ve vztahu k úpravě zákoníku práce uzavírá věc s následujícím právním názorem: pokud člen zastupitelstva územního samosprávného celku při výkonu funkce nebo v přímé v souvislosti s ní způsobí škodu, bude odpovídat za vzniklou škodu dle zákoníku práce, pokud zvláštní zákon nesnází jinak. Dle názoru MPSV zákon o hlavním městě Praze výslovně nesnází, že se ustanovení o odpovědnosti za škodu na neuvolněné členy zastupitelstva nevztahují, proto je třeba odpovědnost všech členů zastupitelstva – uvolněných i neuvolněných posuzovat dle zákoníku práce. Na podporu svých závěrů uvádí praktický příklad (viz příloha – stanovisko MPSV).
a jeho absurdních dopadů v případě, že by uvolnění a neuvolnění členové zastupitelstva podléhali jinému odpovědnostnímu právnímu režimu, a to dopadů, které by dle MPSV hrozily rozpořadem s dobrými mravami a ústavními principy. K tomuto závěru věcně příslušného rezortu (příslušného k výkladu pracovníprávní legislativy, která řeší i její aplikaci na případy výkonu veřejné funkce, která je překážkou v práci) se přikládáme, a to z následujících důvodů:


Dále se domníváme, že § 57 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze řeší spíše vzájemný vztah speciální úpravy postavení uvolněných členů zastupitelstva v zákoně o hlavním městě Praze a právní úpravy veřejné funkce v zákoniku práce, než že by směřoval k vyloučení aplikace ustanovení zákoniku práce týkajících se veřejné funkce (včetně odpovědnostních) na neuvolněné členy zastupitelstva (viz výše – důvody zrušení § 80 zákona o obcích uvedené v důvodové zprávě zákona č. 313/2002 Sb.). Konečně výklad upřednostňující odlišný právní režim odpovědnosti pro uvolněné a neuvolněné členy zastupitelstva by ve svém důsledku znamenal, jak už jsme uvedli, poněkud paradoxní a neodůvodněné rozlišování uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstva městské části, vedoucí ve svých důsledcích k přísnější odpovědnosti neuvolněných členů zastupitelstva (poněkud s absurdním důsledkem v tom smyslu, že člen zastupitelstva pro výkon své funkce
dlouhodobě uvolněný a beroucí za to odpovídající právními předpisy určenou odměnu by odpovídal „v nížší míře“ než neuvolněný člen zastupitelstva).

Závěrem zdůrazňujeme, že náš výklad není právě závazný – k němu jsou v konkrétních případech příslušné soudy: s konečnou platností je příslušný vyjádřit se k aplikaci právního režimu v daném případě soud, který by nutně v rámci sporu (pracovněprávního či občanskoprávního) řešil i aplikaci toho kterého právního režimu. Zdůrazňujeme rovněž, že otázka náhrady škody a souvisejících usnesení městské části (v samostatné působnosti) je vyňata z dozorové pravomoci Magistrátu hlavního města Prahy (jde o řešení sporu z pracovněprávního či občanskoprávního vztahu - § 110 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze).

Závěrem si dovolujeme požádat, bude-li s tím rada městské části souhlasit, o zaslání stanoviska Ústavu státu a práva ve věci (vyžádáno městskou částí). Děkujeme za spolupráci.

S pozdravem

Ing. Marie Kostružová
podepsáno elektronicky

Vážená paní
Mgr. Jana Černochová
starostka
Úřad městské části Praha 2
Náměstí Míru 20
120 39 Praha 2