

22. 11. 2007

ID: 51605

## Odpovědnost obce za škodu

Pokud v rámci samostatné působnosti obec hospodaří a nakládá se svým majetkem, její odpovědnost nemůže být založena aplikací zákona č. [82/1998](#) Sb.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 25 Cdo 1961/2005-2, ze dne 26.9.2007)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v právní věci žalobce O. spol. s r. o., zastoupeného advokátkou, správkyní konkurzní podstaty úpadce O. spol. s r. o., proti žalovanému m. O., o 64.289,- Kč s příslušenstvím, vedené u Okresního soudu v Karviné pod sp. zn. 27 C 130/2004, o dovolání žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. dubna 2005, č. j. 11 Co 184/2005-60, tak, že dovolání zamítl.

Z odůvodnění :

Okresní soud v Karviné rozsudkem ze dne 12. 1. 2005, č. j. 27 C 130/2004-46, zamítl žalobu, aby byl žalovaný povinen zaplatit žalobci částku 64.289,- Kč s 2% úrokem z prodlení od 30. 1. 2004 do zaplacení, a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Rozhodl tak poté, co jeho předchozí rozsudek ze dne 14.5.2004, č. j. 27 C 130/2004-21, jímž byla žaloba zamítnuta, byl zrušen usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 11. 2004, č. j. 15 Co 666/2004-37, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Okresní soud vyšel ze zjištění, že žalovaný jako zadavatel veřejné soutěže na „Zajištění provozu krytého bazénu D.n“, vyhlášené dne 4. 9. 2000, rozhodl dne 17. 6. 2003 tak, že pořadí nejvhodnějších nabídek je: 1. S., m. a. s. O., s nabídkovou cenou včetně DPH ve výši 17.982.785,- Kč, a 2. žalobce s nabídkovou cenou včetně DPH ve výši 12.857.628,- Kč. Toto rozhodnutí bylo schváleno radou žalovaného dne 16. 6. 2003, žalobce podal proti němu námitky, jimž starosta žalovaného města nevyhověl. Žalobce podal návrh na zahájení řízení o přezkoumání tohoto rozhodnutí u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „ÚOHS“). Platebním výměrem ze dne 5. 8. 2003 ÚOHS vyzval žalobce k zaplacení správního poplatku ve výši 64.289,- Kč vyměřeného podle § 6 odst. 2 zákona č. [368/1992](#) Sb., zákona o správních poplatcích, a žalobce vyměřený poplatek zaplatil dne 18. 8. 2003. Rozhodnutím ÚOHS ze dne 6. 10. 2003, které nabylo právní moci dne 25. 10. 2003, bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného podle § 59 písm. a) zákona č. [199/1994](#) Sb. pro věcnou nesprávnost, rozpor se zákonem, netransparentnost a nepřezkoumatelnost a žalovanému bylo uloženo provést nový výběr nejvhodnější zakázky. Žalovaný dne 6. 11. 2003 v souladu s ustanovením čl. II. bodu 13. 1 soutěžních podmínek předmětnou veřejnou soutěž zrušil. Soud dospěl k závěru, že nárok na náhradu správního poplatku zaplaceného podle zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. [358/1992](#) Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), není důvodný. Rozhodnutí starosty žalovaného města, jež bylo zrušeno, je rozhodnutím obce vydaným v samostatné působnosti, neboť se týká hospodaření s majetkem obce, a bylo vydáno postupem neupraveným předpisy o správním řízení ve smyslu § 21 odst. 2 zák. č. [82/1998](#) Sb. Územní samosprávný celek je v takovém případě odpovědný za škodu jen tehdy, jestliže pro nezákonnost bylo zrušeno vykonatelné rozhodnutí, avšak předmětné rozhodnutí nespĺňuje požadavek vykonatelnosti, neboť je nelze autoritativně vykonat. Protože nebyly splněny podmínky stanovené zákonem č. [82/1998](#) Sb., neshledal soud odpovědnost žalovaného za tvrzenou škodu.

K odvolání žalobce Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 20. 4. 2005, č. j. 11 Co 184/2005-60, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně a ztotožnil se s jeho závěrem, že podle zákona č. [82/1998](#) Sb. není dána odpovědnost žalovaného. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2003, jakož i následné rozhodnutí starosty, je sice rozhodnutím územního celku v samostatné působnosti, nejedná se však o rozhodnutí vydaná při výkonu veřejné správy, jak stanoví § 19 zák. č. [82/1998](#) Sb. Odpovědnost územních samosprávných celků je stanovena pouze tam, kde tyto vykonávají veřejnou moc v rámci samostatné působnosti. V daném případě se jedná o rozhodnutí vydané v rámci hospodaření obce s vlastním majetkem, které sice lze zahrnout do samostatné působnosti obce, není však součástí správy, která má veřejnoprávní charakter, nýbrž má charakter soukromoprávní. Proto nejsou splněny podmínky pro aplikaci zákona č. [82/1998](#) Sb., zejména § 19 a § 1 odst. 2, a nárok nelze přiznat ani z hlediska obecné odpovědnosti za škodu podle § 420 obč. zák. pro chybějící příčinnou souvislost mezi zaplaceným správním poplatkem a rozhodnutím žalovaného. I když rozhodnutím, které bylo Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže zrušeno, žalovaný porušil zákon č. [199/1994](#) Sb.,

o zadávání veřejných zakázek, toto rozhodnutí bezprostředně nezpůsobilo žalobci majetkovou újmu, žalobce správní poplatek zaplatil až poté, co se s rozhodnutím žalovaného nespokojil a domáhal se zjednání nápravy u ÚOHS.

Proti rozsudku odvolacího soudu podal žalobce dovolání, jehož přípustnost dovozuje z ust. § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., a podává je z důvodu podle § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. Dovolatel nesouhlasí s názorem odvolacího soudu, že hospodaření obce není součástí správy, která má veřejnoprávní charakter, je přesvědčen, že rozhodování obce o zadávání veřejných zakázek podle zákona č. [199/1994](#) Sb. má veřejnoprávní charakter a jedná se o výkon veřejné správy. Dále namítá nesprávné právní posouzení otázky příčinné souvislosti, neboť má zato, že pokud žalovaný vydal nezákonné rozhodnutí v rámci zadávání veřejných zakázek a žalobce se v souladu a v rámci zákona č. [199/1994](#) Sb. domáhal nápravy tohoto nezákonného rozhodnutí a v důsledku toho musel vynaložit náklady, došlo tím ke zmenšení jeho majetku, a nebýt tohoto nezákonného rozhodnutí, nemusel by náklady na správní poplatek vynaložit. Dovolacímu soudu předkládá k řešení jednak otázku, zda činnost obce při zadávání veřejných zakázek má charakter veřejnoprávní a zda tedy jsou tato rozhodnutí vydávána při výkonu veřejné správy ve smyslu § 19 zákona č. [82/1998](#) Sb., a dále otázku, zda v případě vydání nezákonného rozhodnutí obce při zadávání veřejných zakázek a jeho následným přezkoumáním příslušným orgánem, je možno správní poplatek, který byl zaplacen za toto přezkumné řízení, považovat za majetkovou újmu, která je v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím obce. Navrhl, aby dovolací soud rozsudek odvolacího soudu zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k dovolání žalobce uvedl, že neporušil žádný právní předpis, právní vztah či smlouvu, čímž by žalobci způsobil škodu, rozhodování zadavatele o úspěšném nebo neúspěšném uchazeči veřejné obchodní soutěže na provozování nemovitosti, která je ve vlastnictví obce, nepovažuje za rozhodnutí při výkonu veřejné moci, a proto za škodu podle zákona č. [82/1998](#) Sb. neodpovídá. Navrhl, aby Nejvyšší soud dovolání žalobce odmítl.

V průběhu dovolacího řízení byl na majetek žalobce prohlášen konkurs a v řízení bylo pokračováno na návrh správkyně konkurzní podstaty.

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání bylo podáno včas, účastníkem řízení, zastoupeným advokátem ve smyslu § 241 odst. 1 o. s. ř., dospěl k závěru, že dovolání je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., není však důvodné.

Podle ustanovení § 237 odst. 1 o. s. ř. je dovolání přípustné proti rozsudku odvolacího soudu a proti usnesení odvolacího soudu, jimiž bylo změněno rozhodnutí soudu prvního stupně ve věci samé [písm. a)], jimiž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, kterým soud prvního stupně rozhodl ve věci samé jinak než v dřívějším rozsudku (usnesení) proto, že byl vázán právním názorem odvolacího soudu, který dřívější rozhodnutí zrušil [písm. b)], jimiž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, jestliže dovolání není přípustné podle ustanovení písmena b) a dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam [písm. c)].

Rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam zejména tehdy, řeší-li právní otázku, která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo která je odvolacími soudy nebo dovolacím soudem rozhodována rozdílně, nebo řeší-li právní otázku v rozporu s hmotným právem (§ 237 odst. 3 o. s. ř.).

Rozhodnutí odvolacího soudu je založeno na závěru, že na uplatněný nárok na náhradu škody proti obci nelze aplikovat ustanovení zákona č. [82/1998](#) Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, neboť předmětné rozhodnutí bylo vydáno v rámci hospodaření obce s vlastním majetkem, které není součástí správy, jež má veřejnoprávní charakter, a že nárok nelze přiznat ani podle ustanovení občanského zákoníku o obecné odpovědnosti za škodu, a to pro nedostatek příčinné souvislosti mezi výdajem žalobce na zaplacení správního poplatku a rozhodnutím žalovaného, jež bylo zrušeno. V řešení těchto otázek dovolatel spatřuje zásadní právní význam rozhodnutí a za takové je ve smyslu § 237 odst. 3 o. s. ř. považuje i dovolací soud, neboť otázka odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím zadavatele veřejné zakázky o výběru nejhodnější nabídky nebyla v praxi odvolacího soudu řešena a zásadní význam pro rozhodnutí zejména z hlediska odpovědnosti za škodu podle § 420 a násl. obč. zák. má i otázka příčinné souvislosti. Dovolací soud shledal proto dovolání přípustným (§ 237 odst. 1 písm. c/, odst. 3 o. s. ř.).

Podle § 1 odst. 2 zákona č. [82/1998](#) Sb. územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti (dále jen "územní celky v samostatné působnosti").

Podle § 19 písm. a) uvedeného zákona územní celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou způsobil

při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím.

Z uvedených ustanovení zák. č. [82/1998](#) Sb. je zřejmé, že obec jakožto územní samosprávný celek odpovídá za škodu způsobenou rozhodnutím jejích orgánů, došlo-li ke škodě při výkonu jejích pravomocí v rámci samostatné působnosti, a s odvolacím soudem je třeba souhlasit v tom, že v daném případě šlo o výkon samosprávy v samostatné působnosti obce ve smyslu § 14 zákona č. [367/1990](#) Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Další podmínkou odpovědnosti obce podle uvedeného zákona je, že škoda byla způsobena nezákonným rozhodnutím obce vydaným při výkonu veřejné správy, tedy takovým rozhodnutím, kde obec uplatňuje veřejnou moc, jejímž je nositelem. V daném případě nezákonným je rozhodnutí vydané obcí jakožto zadavatelem veřejné soutěže o pořadí nejvhodnějších nabídek na zajištění provozu bazénu ve vlastnictví obce. Je jednoznačné, že při výběru provozovatele svého zařízení a při rozhodnutí o výsledku zadané veřejné soutěže obec vystupuje a rozhoduje jako vlastník a vykonává svá oprávnění při nakládání a hospodaření se svým majetkem. Dispozice s obecním majetkem má povahu soukromoprávní a rozhodování obce o výběru provozovatele jejího majetku není výkonem veřejné moci, a nelze proto s tímto rozhodnutím, byť bylo příslušným orgánem zrušeno, spojovat odpovědnost obce podle § 19 a násl., § 31 zákona č. [82/1998](#) Sb. (v tomto směru obdobně např. nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2001, č. 141/2001).

Je proto správný právní názor odvolacího soudu, že pokud v rámci samostatné působnosti obec hospodář a nakládá se svým majetkem, její odpovědnost nemůže být založena aplikací zákona č. [82/1998](#) Sb.

Pokud jde o odpovědnost obce z hlediska § 420 obč. zák., otázka existence příčinné souvislosti je otázkou skutkovou, neboť v řízení se zjišťuje, zda škodní událost či protiprávní úkon a vzniklá škoda na straně poškozeného jsou ve vzájemném poměru příčiny a následku. Příčinná souvislost se nepředpokládá, musí být prokázána, a v tomto směru jde o otázku skutkových zjištění; rozhodující je přitom věcná souvislost příčiny a následku.

Právní posouzení příčinné souvislosti spočívá ve stanovení, mezi jakými skutkovými okolnostmi má být její existence zjišťována. V tomto směru šlo o otázku příčinné souvislosti mezi konkrétním rozhodnutím žalovaného o výsledku veřejné obchodní soutěže na veřejnou zakázku a náklady následně vynaloženými žalobcem na zahájení správního řízení, v němž bylo toto rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno.

Je zřejmé, že příčinou vzniku povinnosti žalobce zaplatit správní poplatek nebylo rozhodnutí zadavatele veřejné obchodní soutěže o výběru nejvhodnější nabídky, jež bylo později zrušeno, neboť žádná platební povinnost z tohoto rozhodnutí pro žalobce nevyplývala, a i ze samotného platebního výměru vydaného ÚOHS dne 5. 8. 2003 se podává, že správní poplatek byl žalobci tímto úřadem vyměřen z důvodu, že žalobce navrhl přezkoumání uvedeného rozhodnutí a stal se tak poplatníkem podle zákona č. [368/1992](#) Sb., o správních poplatcích.

Povinnost žalobce k zaplacení vyměřeného správního poplatku není tedy přímým důsledkem předmětného rozhodnutí žalovaného, nýbrž je důsledkem té skutkové okolnosti, že žalobce jakožto právnická osoba dal podnět k úkonu správnímu orgánu a byl mu vyměřen poplatek (§ 3 odst. 1, § 6 odst. 2 zákona č. [368/1992](#) Sb.) s poučením, že nezaplatí-li poplatek ve stanovené lhůtě, správní orgán zastaví zahájené řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného. I když žalobce podal zřejmě návrh na základě svého - a jak se později ukázalo i důvodného - přesvědčení o nesprávnosti rozhodnutí žalovaného, bez jeho návrhu podaného správnímu úřadu by mu poplatková povinnost nevznikla a bylo zcela na něm, zda návrh podá či nikoliv. Pohnutka, jež vedla žalobce k podání návrhu, však nemá právní význam.

Z uvedeného vyplývá, že rozsudek odvolacího soudu je z hlediska námitek v dovolání správný, proto Nejvyšší soud dovolání žalobce podle § 243b odst. 2 části věty před středníkem o. s. ř. zamítl.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Restituce](#)
- [Majetková podstata \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)

- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Předběžné opatření](#)
- [Valná hromada \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Exekuce](#)
- [Důkazní břemeno](#)
- [Dokazování, neúčinnost právního jednání](#)
- [Katastr nemovitostí](#)