

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.02.2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004, ECLI:CZ:NS:2005:25.CDO.1319.2004.1

Číslo: 16/2006

Právní věta: Odpovědnost starosty obce za škodu, kterou obci způsobil při výkonu funkce, se řídí ustanovením § 420 a násl. obč. zák.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 22.02.2005

Spisová značka: 25 Cdo 1319/2004

Číslo rozhodnutí: 16

Číslo sešitu: 2

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Náhrada škody

Předpisy:

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

O k r e s n í s o u d v Rakovníku rozsudkem ze dne 10. 9. 2003 uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci částku 135 364,50 Kč s 5,5% úrokem z prodlení od 4. 7. 2002 do zaplacení, ve zbytku žalobu zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Rozhodl tak o nároku žalujícího města na náhradu škody proti žalovanému na základě zjištění, že žalovaný v období od 26. 11. 1998 do 20. 11. 2000 vykonával funkci starosty města R. Usnesením ze dne 17. 8. 1999 městská rada rozhodla o odvolání Ing. F. K. z funkce tajemníka městského úřadu a žalovaného dočasně pověřila plněním úkolů tajemníka města, včetně plnění funkce statutárního orgánu zaměstnavatele, a zároveň mu uložila řešit pracovníprávní vztah s Ing. F. K. podle platných předpisů. Žalovaný však nezajistil řádné doručení odvolání z funkce tajemníka Ing. K. a podle rozsudku Okresního soudu Praha-západ ze dne 11. 1. 2001 obě výpovědi z pracovního poměru, doručené Ing. K. dne 17. 8. 1999 a 20. 8. 1999, jsou neplatné. Městu R. bylo uloženo nahradit Ing. K. na nákladech řízení 8224 Kč a rozsudkem Okresního soudu v Rakovníku ze dne 10. 9. 2003 bylo uloženo Městu R. zaplatit Ing. K. na náhradě mzdy částku 209 994 Kč s 8% úrokem od 1. 4. 2001. Město zaplatilo na základě těchto soudních rozhodnutí Ing. K. celkovou částku 233 440 Kč, z níž požaduje na žalovaném 135 364,50 Kč z titulu jeho odpovědnosti za vzniklou škodu. Soud dospěl k závěru, že žalovaný porušil své povinnosti při plnění pracovních úkolů a tímto pochybením vznikla žalobci škoda v celkové výši 233 440 Kč, za níž žalovaný odpovídá podle ustanovení § 172 odst. 1 zák. práce. Námitku žalovaného, že škodu nezavinil, neshledal soud důvodnou a podle ustanovení § 179 odst. 1 a 2 zák. práce uložil žalovanému nahradit škodu ve výši 4,5 násobku jeho tehdejšího průměrného měsíčního výdělku, tj. v částce 135 364,50 Kč s úrokem z prodlení od 4. 7. 2002, určeným podle § 517 odst. 2 obč. zák. a § 1 nařízení vlády č. 142/1994 Sb.

K odvolání žalovaného K r a j s k ý s o u d v Praze rozsudkem ze dne 3. 2. 2004 rozsudek soudu prvního stupně změnil tak, že žalobu zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů. Vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně, neztotožnil se však s jeho závěry právními. Především soudu prvního stupně vytkl pochybení v tom, že nárok posoudil podle zákoníku práce, ačkoliv žalovaný nebyl zaměstnancem žalobce.

Vzhledem k ustanovení § 2 odst. 1 zák. práce, podle nějž se tento zákoník vztahuje na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce, pokud je to v něm výslovně stanoveno nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy, dovedil, že nárok na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné funkce se posuzuje podle občanského zákoníku, a opak neplyne ani z § 206 zák. práce a ani z ustanovení § 28 odst. 1 nařízení vlády č. 108/1994 Sb., na něž poukazoval žalobce a které stanoví, že fyzické osoby plnící veřejné funkce odpovídají za škodu tomu, pro koho byly činné. Proto odpovědnost osoby vykonávající veřejnou funkci bylo třeba posoudit podle občanského zákoníku, konkrétně podle ustanovení § 420 obč. zák.

Odvolací soud dovedil, že způsob, jakým bylo realizováno odvolání z funkce tajemníka městského úřadu i rozvázání pracovního poměru s ním, nebyl sice správný, což v konečném důsledku vedlo ke vzniku škody, avšak při doručování písemností žalovaný jednal způsobem, jaký byl u žalobce zaveden, svůj postup konzultoval s právníkem žalobce i s advokátem spolupracujícím se žalobcem a nebylo prokázáno, že by byl výslovně upozorněn na formální náležitosti odvolání z funkce a nezbytnost dodržení zákonem předepsaného postupu. Z titulu svého postavení nese sice žalovaný odpovědnost za to, že řádný postup nedodržel, podle názoru odvolacího soudu jde však především o odpovědnost politickou a jeho jednání nelze považovat za porušení právní povinnosti, pokud se jako laik spolehl na rady osob, které vzhledem k jejich vzdělání a profesi považoval za odborníky.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce dovolání z důvodů podle ustanovení § 241a odst. 2 písm. b) a odst. 3 o. s. ř. Nesouhlasí se závěrem odvolacího soudu, že žalovaný při ukončování pracovního poměru s Ing. K. neporušil žádnou právní povinnost a že nese odpovědnost pouze politickou. Poté, co rada města rozhodla o odvolání Ing. K. z funkce tajemníka, bylo povinností žalovaného plnit úkoly tajemníka včetně funkce statutárního orgánu zaměstnavatele a usnesením rady města mu byla uložena povinnost řešit (ukončit) pracovněprávní vztah s Ing. K. dle platných předpisů, což je jasně definovaná právní povinnost. Žalovaný tuto povinnost porušil, když nedodržel zákonem předepsaný postup, a pokud odvolací soud poukazuje na to, že žalovaný nebyl výslovně upozorněn na všechny formální náležitosti a nezbytnost dodržení zákonem předepsaného postupu, dovolatel namítá, že žalovaný byl povinen znát příslušné právní předpisy a jejich neznalost ho neomlouvá. Namítá, že v provedeném dokazování nemá podklad závěr odvolacího soudu, že žalovaný postupoval v souladu s radami právníků, neboť jde jen o tvrzení žalovaného, který je nijak nedoložil. Dále poukazuje na vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 15. 11. 2002, z něhož naopak vyplývá, že žalovaný byl seznámen s tím, jak měl v dané záležitosti postupovat.

Dovolatel navrhl, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc byla vrácena odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

N e j v y š š í s o u d jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání, které je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř., bylo podáno včas, účastníkem řízení, zastoupeným advokátem ve smyslu ustanovení § 241 odst. 1 o. s. ř., projednal věc a dospěl k závěru, že dovolání je důvodné. Zrušil rozhodnutí odvolacího soudu a věc vrátil soudu druhého stupně k dalšímu řízení.

Z o d ů v o d n ě n í :

Odvolacímu soudu je třeba přisvědčit v tom, že odpovědnost starosty obce za škodu této obci jím způsobenou při výkonu funkce se řídí občanským zákoníkem. Zatímco tajemník obecního úřadu je

pracovníkem tohoto úřadu a ze zákona plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele (§ 59 odst. 2, 3 zákona č. 376/1990 Sb., o obcích, ve znění tehdy účinném), starosta zastupuje obec navenek (§ 52 citovaného zákona) a funkci statutárního orgánu obce jako zaměstnavatele plní podle zákona jen v případě, že tajemník obecního úřadu není ustaven.

V daném případě byl tajemník městského úřadu ustaven a tuto funkci vykonával ing. K. Rada města rozhodla dne 17. 8. 1999 o odvolání ing. K. z funkce tajemníka a protože bylo třeba realizovat toto rozhodnutí, bylo zároveň usnesením rady města žalovanému uloženo řešit pracovně právní vztah s ing. K. podle platných předpisů. To ovšem nezměnilo nic na postavení žalovaného jako starosty a na jeho vztahu k obci, který - jak správně dovodil odvolací soud - není vztahem pracovněprávním. Starosta totiž není pracovníkem obce, nestal se jím ani na základě pověření dočasně plnit úkoly tajemníka a zákoník práce ani jiný právní předpis nestanoví, že by se na vztah starosty vůči obci či na nároky vyplývající z odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné funkce vztahoval zákoník práce (srov. § 2 odst. 1 zák. práce).

Nelze však souhlasit se závěrem odvolacího soudu, že žalovaný neporušil žádnou povinnost ve smyslu § 420 obč. zák., že z titulu svého postavení nese především odpovědnost politickou a že po usnesení městské rady ze 17. 8. 1999 selhal jako osoba dočasně pověřená výkonem funkce tajemníka.

Jestliže žalovanému jakožto starostovi města bylo městskou radou uloženo splnit určitý, jasně formulovaný úkol a žalovaný jej nesplnil, jde o porušení jeho povinnosti, což je jedním ze základních předpokladů obecné odpovědnosti za škodu podle § 420 obč. zák., podle něž každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti. Tohoto porušení, což je objektivní kategorie, se žalovaný dopustil nikoliv v postavení osoby pověřené plněním úkolů tajemníka městského úřadu, plněním ze zákona funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, nýbrž ve funkci starosty, jemuž byla radou města uložena určitá povinnost při řešení pracovněprávní záležitosti právě vůči tehdejšímu tajemníkovi úřadu. Starosta ve své funkci nepožívá 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 (k tzv. liberaci), ale ve smyslu § 420 odst. 3 obč. zák. má ten, u něhož jsou splněny základní předpoklady odpovědnosti za škodu (vznik škody v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti), možnost zprostit se odpovědnosti vyviněním (tzv. exkulpací).

Odvolací soud po právní stránce nesprávně ztotožnil otázku zavinění (což je kategorie subjektivní) s otázkou porušení povinnosti, když dovodil, že za porušení právní povinnosti nelze považovat, pokud žalovaný coby laik v oblasti pracovněprávních vztahů se spolehl na rady osob, které považoval za odborníky. Bez ohledu na to, že důkazní břemeno o nedostatku zavinění nese žalovaný (§ 420 odst. 3 obč. zák.) a že skutkový závěr odvolacího soudu v tomto směru není dostatečně podložen výsledky řízení a vychází tedy ze skutkového zjištění, které v podstatné části nemá oporu v provedeném dokazování, nelze souhlasit s názorem, že osoba vykonávající veřejnou funkci se v plném rozsahu může své odpovědnosti za způsobenou škodu zprostit poukazem na to, že při své činnosti se spoléhala na rady jiných. V každém případě závěr o tom, zda na straně žalovaného nešlo ani o nevědomou nedbalost, popřípadě zda se jedná o spoluzavinění dalších osob, musí být skutkově podložen. Má-li odvolací soud pochybnosti o správnosti skutkového stavu, z něhož při svém rozhodnutí vycházel soud prvního stupně, nebo považuje-li za podstatnou určitou skutečnost, která nebyla v dosavadním řízení dostatečně objasněna, má možnost za dodržení podmínek ustanovení § 213 o. s. ř. řízení doplnit, popř. některé důkazy opakovat, nemůže však chybějící skutkové zjištění nahradit vlastní úvahou.

Z uvedeného vyplývá, že dovolací důvod podle § 241a odst. 2 písm. b), odst. 3 o. s. ř. je naplněn.

Protože rozsudek odvolacího soudu není správný, Nejvyšší soud jej v tomto výroku, jakož i v závislých výrocích o nákladech řízení zrušil (§ 243b odst. 2, část věty za středníkem, o. s. ř.) a věc odvolacímu soudu vrátil k dalšímu řízení (§ 243b odst. 3, věta druhá, o. s. ř.).