



EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS

Klientelistický nebo právní stát?

Příčiny nedostatečné odpovědnosti úředníků za nezákonné rozhodování

(analýza ilustrována třiceti závažnými případy z celé republiky)

© Ekologický právní servis, 2010

Pavel Černý, Karolina Klanicová

**Zpracování této analýzy podpořila
nadace Open Society Fund, Praha**



eps brno

Dvořákova 13, 602 00 Brno
Tel.: +420 545 575 229
Fax: +420 542 213 373
IČ: 653 414 90

eps tábor

Příběnická 1908, 390 01 Tábor
Tel.: +420 381 253 904
Fax: +420 381 253 910

www.eps.cz

Obsah:

Úvodní slovo	3
1.Širší kontext nezákonného rozhodování:korupce, klientelismus, střet zájmů	4
1.1 Korupce	4
1.2. Klientelismus a střet zájmů	5
2. Právní úprava regulující povinnosti a odpovědnost úředních osob.....	7
2.1 Úřednické povinnosti	7
2.2. Úřednická odpovědnost.....	8
3. Příklady nezákonného úředního rozhodování z praxe	9
3.1 Právo na informace.....	9
3.2. Ochrana životního prostředí	11
3.3. Územní plánování a stavební řízení	13
3.4 Památková péče.....	15
3.5 Místní samospráva.....	16
3.6 Nečinnost úřadů.....	18
4. K uplatňování odpovědnosti úředníků za nezákonná rozhodnutí podle platné úpravy...	19
4.1 Trestní odpovědnost	20
4.2 Odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. a zákoníku práce	20
5. Jaká opatření k nápravě je nutno přijmout?	25
5.1 Hlavní systémové doporučení	25
5.2 Dva návrhy konkrétních legislativních změn.....	26
5.3 Další doporučení	29
6. Závěr.....	31
Příloha č. 1 – Žádost o poskytnutí informací	33
Příloha č. 2 – Přehled odborných analýz EPS k tématu klientelismu, střetu zájmů a odpovědnosti úředníků	34

Úvodní slovo

Právní úprava regulující výkon veřejné správy je založena na obecném předpokladu, že odpovědné orgány moci výkonné (správní úřady), resp. jednotliví úředníci, nesou primární odpovědnost za dodržování požadavků právních předpisů v oblasti jejich pravomocí. Laicky řečeno, státní správa (úředník) koná a rozhoduje jen podle zákona, resp. jen v mezích zákona. Praxe tomuto ideálnímu modelu mnohdy neodpovídá. Jednotlivci i další soukromé osoby (sdružení, obchodní společnosti) se proti rozhodnutím úřadů a jejich důsledkům musí velmi často bránit namáhavou a časově a finančně náročnou soudní cestou.

Pokud soud rozhodnutí úřadu zruší, vyvstává - kromě mnohdy sporné efektivity tohoto výsledku pro ochranu práv žalobce¹ - i další problém: Úředníci, kteří vydávají rozhodnutí ve správních řízeních, za ně fakticky nenesou odpovědnost. Málokdy² dochází k situaci, že je identifikován konkrétní úředník zodpovědný za vydání nezákonného rozhodnutí a jsou proti němu vyvozeny nepříznivé důsledky – např. pracovněprávní (kárná) sankce, uhrazení způsobené škody, případně trestní postih.

Tento přístup vede k „anonymitě“ nákladů úředních pochybení, v konečném důsledku hrazených z veřejných rozpočtů, nikoli odpovědným úředníkem³ a k nízké motivaci úředních osob vyvarovat se nezákonných rozhodnutí v budoucnosti. Tyto skutečnosti pak dále posilují tendenci správních úřadů, resp. jednotlivých úředníků, rozhodovat z různých důvodů v rozporu s požadavky právních předpisů a podlamují důvěru občanů v nezávislý a spravedlivý výkon veřejné moci.

Cílem této analýzy je podepřít uvedené teze konkrétními příklady a argumenty z praxe a **především navrhnout konkrétní opatření**, která by podle našeho přesvědčení mohla vést k posílení odpovědnosti úředních osob za jimi vydávaná rozhodnutí a tím i zákonnosti a kvality jejich rozhodování.

¹ K tomu podrobněji například analýzu „Předběžné nástroje soudní ochrany jako cesta k posílení její efektivity“ - http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Analiza_predbezne_nastroje_EPS_1.pdf.

² Konkrétně v oblasti veřejných zakázek podle dosud nepublikované analýzy Transparency International “Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice” (Pavel, Jan 2009) dochází k určení osoby odpovědné za špatný postup pouze v 36% případů a pouze v 33,3% případů byla po této osobě vymáhána pokuta nebo uložena jiná sankce. Nutno podotknout, že analýza nerozlišila případy, kdy odpovědnou osobou byl zaměstnanec zadavatele veřejné zakázky a kdy najatá externí firma. Dále srov. také kapitolu 4 této analýzy, v níž jsou mimo jiné shrnuty skutečnosti vyplývající ze žádostí o informace, týkající se vyvozování odpovědnosti vůči úředníkům odpovědným za vydaná nezákonná rozhodnutí.

³ Více blíže například analýzu „Osobní odpovědnost veřejných funkcionářů“ provedená sdružením Oživení (<http://www.bezkorupce.cz/tiskove-zpravy/nedotknutelni-komunalni-politici-za-jejich-chyby-plati-obcane/>)

1. Širší kontext nezákonného rozhodování: korupce, klientelismus, střet zájmů

Nezákonné úřední postupy bývají často spojovány s korupcí, resp. klientelismem či střetem zájmů. Nepochybně tyto jevy tvoří významný širší kontext nezákonného úředního rozhodování.

1.1 Korupce

Korupci je možné charakterizovat jako vztah mezi dvěma subjekty, jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta. Negativním průvodním jevem korupce je především vytváření paralelních, nikým nevolených a nedemokratických mocenských struktur, oslabení důvěry v právní stát a tím i celospolečenský pokles motivace k dodržování práva. Obsáhlým průzkumem veřejného mínění, nazvaným „Globální barometr korupce 2009“ (odpovídalo 1000 respondentů), který vydává každoročně nevládní organizace Transparency International (dále jen TI), bylo zjištěno, že v České republice je za nejvíce zkorumpovaný sektor považován sektor veřejných představitelů/státních úředníků (40% odpovídajících), následovaný sektorem politických stran (23 % odpovídajících). TI poukázala na to, že zjištění nejsou pro Českou republiku – ve srovnání s minulými lety - nijak překvapivá a konstatují, že oblasti vnímané jako nejvíce postižené korupčním jednáním zůstávají neměnné.⁴

Na boji proti korupci v České republice se ve velké míře podílí nevládní nezisková organizace Oživení. Dlouhodobě se zabývá systematickým snižováním korupčních rizik ve svém programu nazvaném „Bez korupce“. Od roku 1999 vypracovala značné množství analýz a projektů týkajících se této problematiky.⁵ V červenci 2009 Oživení sestavilo seznam legislativních priorit pro účinnější potírání korupce s návrhy řešení a vyzvalo všechny významné politické strany, aby tento seznam zařadily do svých volebních programů. Do těchto priorit zahrнула například financování politických stran, profesionalizaci veřejné správy, transparentní vztahy veřejného a soukromého sektoru, omezení imunity členů Parlamentu ČR, efektivnější regulaci střetu zájmů a další.⁶

Na tomto místě je vhodné se alespoň krátce zmínit o tématu korupce v programech významnějších politických stran. Všechny strany se v zásadě shodují na obecném konstatování, že „korupce je závažný problém a je nutné s ním bojovat“. Z konkrétnějších návrhů vybíráme:

- **ČSSD** chce rozšířit působnost zákona o střetu zájmů tak, aby nebylo nadále možné zneužívat informací a postavení při přechodu vysokých státních úředníků a politiků z veřejné do soukromé sféry, dále počítá s prosazením zákona o lobbingu.
- **ODS** staví řešení na třech pilířích: prevenci, průhlednosti a postihu, zamýšlí stanovit pevná a jednotná pravidla pro zadávání veřejných zakázek ve veřejné správě.

⁴ Viz blíže <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=3012>.

⁵ Oživení v rámci své protikorupční strategie nabízí i praktická řešení (viz například manuál „Transparentní samospráva“, Etický kodex zastupitele, a jiné; více viz na www.bezkorupce.cz

⁶ Viz <http://www.bezkorupce.cz/tiskove-zpravy/protikorupcni-priority-pro-nove-volebni-obdobi/>.

- **KSČM** pouze v jedné větě se zmiňuje o nutnosti zpracování jasných pravidel pro lobbying omezující riziko klientelismu.
- **TOP 9** navrhuje zřídit specializované soudní senáty k potírání korupce, dále požaduje změnu zákona o zadávání veřejných zakázek zavedením tzv. on-line aukcí.
- **KDU-ČSL** navrhuje například zavést do právního řádu protikorupčního agenta, trestní odpovědnost právnických osob, zpřísnění podmínky zadávání veřejných zakázek vůči společnostem, které nemohou prokazatelným způsobem doložit své majitele.⁷
- **Strana zelených** usiluje o změnu zákona o zadávání veřejných zakázek, spočívající mimo jiné v povinnosti zveřejňovat nabídkové řízení na internetu i pro menší zakázky, prosazuje zrušení akcí na doručitele a zavedení centrálního registru dodavatelů ve vztahu k veřejnému sektoru
- **Věci veřejné:** strana prosazuje boj proti korupci, klientelismu, podporuje vznik protikorupčních auditů na všech úrovních veřejné správy, které zajistí nezávislé organizace, dále je pro zavedení protikorupčního agenta a přijetí transparentního zákona o lobbyngu

1.2. Klientelismus a střet zájmů

S korupcí úzce souvisí pojmy klientelismus a střet zájmů. Ve značně kritickém článku politologa Michala Klímy, nazvaném „Podnikatelé na politickém trhu“, se můžeme dočíst například o „klientelistické straně“, jako o zvláštním stranickém druhu, který se po roce 1989 u nás „vyšlechtil“. Klíma hodnotí porevoluční korupční praktiky, které se rozmohly především mezi vládními stranami. Ani po dokončení ekonomické transformace nedošlo dle něj k žádné změně – jen se přešlo od procesu privatizace, k procesu „odsávání „desátek“ z veřejných zdrojů a rozpočtů.. Podle Klímy „Klientelismus představuje permanentně se rozšiřující systém více či méně skrytých vazeb a kontaktů především mezi světem politiky a byznysu. Jde mu o maximalizaci zisku ve formě co největší koncentrace moci a bohatství. Přitom klientelistické strany sehrávají úlohu převodových pák, které jsou strategicky umístěné v mocenském prostoru tak, že svým vlivem garantují úspěšnou realizaci celé škály transakcí, služeb a protislužeb.“

Definici střetu zájmů obsahoval zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů, ve svém § 1 odst. 2 podle nějž „*Střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, popřípadě opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu.*“ Zákon však již není účinný, byl nahrazen zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Ten ale žádnou definici střetu zájmu neobsahuje. Novým zákonem byl do praxe zaveden tzv. „centrální registr zákona o střetu zájmů“, který ukládá veřejným funkcionářům povinnost podávat oznámení o majetku nabytém v průběhu funkce, příjmech, darech, závazcích, jiných vykonávaných činnostech. Lze říci, že střet zájmů neznamená automaticky „nečestné“ či přímo protiprávní jednání, jako je tomu v případě

⁷ Česká republika je jednou z mála evropských zemí, kde je praxe s akciemi na majitele zachována. Neprůhlednost těchto akcí tak zvyšuje šanci jejich vlastníka na praní špinavých peněz. Viz blíže například http://neviditelnypes.lidovky.cz/politika-akcie-na-majitele-jako-trumf-ve-volebnim-boji-pfe-/p_politika.asp?c=A090816_212636_p_politika_wag, <http://ekonom.ihned.cz/c1-37930020-vyhlasmestop-anonymite>

korupce a klientelistického jednání. Střet zájmů je spíše stav zvýšeného rizika, kdy je osoba vykonávající veřejnou funkci vystavena pokušení klientelismu, nepotismu či korupce.⁸

Z řady příkladů tohoto typu z poslední doby lze uvést několik nejzávažnějších:

Př. 1: Výkonný ředitel státní příspěvkové organizace ŘSD ČR Michal Hala jezdil rallye závody v autě, polepeném reklamou na stavební firmu, jež dostávala od ŘSD ČR v následujících letech pravidelně zakázky.⁹ Do širšího povědomí veřejnosti se pak dostal především v souvislosti se svou narozeninovou oslavou za cca 800 000 Kč. Této oslavy se zúčastnili také zástupci stavebních firem, jež získávají od ŘSD ČR lukrativní zakázky.¹⁰

Př. 2: Bývalý ministr dopravy Aleš Řebíček byl jedním ze společníků stavební obchodní společnosti Viamont. Po nástupu do funkce ministra dopravy z ní odešel, nicméně během jeho působení ve vládě firma získávala několikanásobně více zakázek (především od státních podniků, které patří pod Ministerstvo dopravy) než v předchozím období.¹¹

Př. 3: Stavební firma Syner, známá napojením na liberecké politiky, dostávala od města po léta řadu stavebních zakázek. Vyhrála výběrové řízení a stavěla koleje v Liberci během přípravy na MS v klasickém lyžování v roce 2009. Současně působila jako koordinátor akcí, na nichž se sama podílela, ze státních dotací získala téměř půl miliardy korun.¹²

Př. 4: Ministerstvo dopravy, ŘSD ČR, ŘVC ČR a SŽDC, s. o. uzavřely v listopadu 2007 smlouvy se čtyřmi pražskými advokátními kancelářemi, které mají hájit zájmy těchto státních organizací i proti účastníkům správních a soudních řízení (občanům, obcím, občanským sdružením) a proti žadatelům o informace.¹³ Současně však někteří z těchto advokátů působí jako členové rozkladové komise Ministerstva dopravy.

Př. 5: Čipové karty Opencard, které mají sloužit Pražanům jako tramvajenka, elektronická peněženka a průkazka do knihovny, měly městu přinést kromě nákladů i velké zisky. Výdaje na pražskou kartu však přesáhly 800 milionů korun a nezávislý audit označil projekt za neúměrně předražený. Zisky přitom nejsou prozatím žádné. Odpovědnost za prodělané peníze nese podle auditorů vedení města, Dopravní podnik hlavního města Prahy, magistrátní odbor informatiky a dodavatelé.¹⁴

Vymýcení korupce znamená běh na dlouhou trať. Navíc je velice těžko prokazatelná a zlepšení jsou pozvolná. Mimo jiné proto, že problémy tohoto typu zřejmě existují nejen

⁸ Více na <http://www.bezkorupce.cz/stret-zajmu/prevence/>, <http://www.stretzajmu.cz/>.

⁹ Viz například na <http://www.ct24.cz/domaci/61305-sefa-silnicaru-sponzorovala-stavebni-firma/>.

¹⁰ Více viz například Respekt č. 44/2009, Sacher, Tomáš: „Podle not M. Haly“, s. 22, 23.

¹¹ Více například <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=640685> nebo <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=658930>.

¹² Viz například <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=625297>.

¹³ Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. října 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/07 konstatoval, že „Je-li stát, k hájení svých právních zájmů, vybaven příslušnými organizačními složkami, finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, kterým byl v přezkoumávaném případě advokát.“

¹⁴ Viz blíže například http://zpravy.idnes.cz/na-projektu-opencard-vydelavali-stale-stejni-podnikatele-pms-praha.asp?c=A091129_105904_praha_jan.

v rámci státní správy, ale bohužel také mezi orgány mající zastupovat nestranně a nezávisle zájmy veřejnosti.

***Př. 6:** Policie, státní zastupitelství a soudy čelí podezření, že v „citlivých“ věcech nepostupují nestranně, ale na základě politického zadání. Kauza „justiční mafie“ ukázala, že moc výkonná působí na moc soudní dosti neobvyklým způsobem. To dále snižuje schopnost veřejné moci jako celku účinně zasahovat proti korupčnímu jednání.*

Vycházíme proto z myšlenky, že pokud je těžké prokázat a potrestat přímo korupční jednání, měly by být o to důsledněji sledovány a postihovány jeho typické projevy – především nezákonný výkon veřejné moci.¹⁵ Nejde přitom jen o zlepšení právního postavení těch, kdo jsou tímto nezákonným jednáním bezprostředně poškozeni. Z hlediska snahy o zkvalitnění fungování veřejné správy je důležité dosáhnout stavu, kdy běžnou praxí po zjištění nezákonného rozhodnutí či úředního postupu bude vymáhání náhrady způsobené škody po konkrétní odpovědné osobě, případně spojené s uložením adekvátní sankce, která bude působit výchovným i odstrašujícím způsobem. V právním řádu existují již za současného stavu mechanismy, které by k dosažení tohoto cíle mohly přispět, pokud by byly důsledně využívány.

2. Právní úprava regulující povinnosti a odpovědnost úředních osob

2.1 Úřednické povinnosti

Povinnosti osob vykonávajících veřejnou správu (v terminologii zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, „úředních osob“) jsou upraveny především v těchto ustanoveních:

§ 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků: Úředník je mimo jiné povinen dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonané, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, poskytovat informace o činnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů, pracovat svědomitě a řádně.

§ 61 a násl. zákona č. 218/2002 Sb. služebního zákona (účinnost těchto ustanovení však byla již několikrát odložena, naposledy k 1.1.2012): Státní zaměstnanci jsou povinni mimo jiné vykonávat službu nestranně, poskytovat informace o činnosti služebního úřadu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v

¹⁵ Na tomto místě si dovolueme uvést na první pohled vzdálenou paralelu s Al Caponem, jedním z nejznámějších představitelů organizovaného zločinu v USA na začátku 20. století. Přestože byl podezříván ze spáchání/organizování mnoha desítek vražd, nikdy mu nebyla žádná prokázána. Namísto toho byl však na základě daňového zákona ukládajícího povinnost zdanit i nelegální příjmy (což jej umožnilo stíhat jak v případě přiznání, tak v případě nepřiznání těchto příjmů) odsouzen za daňový únik k 11 letům vězení. Viz např. <http://www.fbi.gov/libref/historic/famcases/capone/capone.htm>.

souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo někoho jiného, řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim služebním úřadem, zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání

§ 4 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu: Veřejná správa má být službou veřejnosti. Úřední osoby se mají chovat zdvořile, poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o právech a povinnostech, vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, zajistit rovné postavení při uplatňování procesních práv, postupovat nestranně

§ 1 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů: Povinností veřejných funkcionářů je vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit

§ 38 zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb.): Zaměstnanec je povinen podle pokynů zaměstnavatele konat osobně práce podle pracovní smlouvy a dodržovat povinnosti vyplývající mu z pracovního poměru.

§ 250 a násl. zákoníku práce, upravující odpovědnost zaměstnance za škodu způsobenou zaměstnavateli: Zaměstnanec je povinen nahradit skutečnou škodu, a to v penězích, jestliže neodčiní škodu uvedením v předešlý stav. Výše požadované náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout u jednotlivého zaměstnance částku rovnající se čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena úmyslně.

2.2. Úřednická odpovědnost

Sankce za nezákonný výkon veřejné moci lze uložit mimo jiné podle těchto ustanovení:

§ 12 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb.: Vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze z funkce odvolat, pozbyl-li některý z předpokladů podle § 4 zákona č. 312/2002 Sb., nebo porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců.

§ 70 a násl. služebního zákona (účinnost odložena k 1. 1. 2012): Kárná odpovědnost úředníka vzniká v případě, pokud řádně neplní povinnosti státního zaměstnance vyplývající z tohoto zákona, ze zvláštních právních předpisů vztahující se ke službě, ze služebních předpisů.

§ 329, § 330 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákona (vymezují trestné činy úředních osob): Zneužití pravomoci úřední osoby se dopustí úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, překročí svou pravomoc, nebo nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci. Úřední osoba, která při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu, páchá trestný čin maření úkolu veřejné osoby z nedbalosti.

§ 220 a § 221 trestního zákona (vymezují trestné činy porušení povinnosti při správě cizího majetku); v rámci úmyslného i nedbalostního jednání je přitom kvalifikovanou skutkovou podstatou, pokud povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek poruší a tím jinému způsobí škodu osoba, která má zvláště uloženu povinnost hájit zájmy poškozeného).

§ 331 – 334 trestního zákona, které definují skutkové podstaty trestných činů přijetí úplatku, podplácení a nepřímého úplatkářství a pro účely trestního zákona také termín „úplatek“ (tím se rozumí „neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok“).

§ 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (označený jako „Ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“ - vymezuje generální skutkovou podstatu přestupku, kterým je porušení jiných povinností, než které jsou uvedeny v ostatních ustanoveních zákona o přestupcích, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy.

§ 16 a násl., § 23 a násl. zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (tato ustanovení upravují tzv. regresní úhradu spočívající v tom, že stát či územní samosprávný celek, který nahradil škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu může požadovat její úhradu po úředních osobách, které škodu způsobily).

3. Příklady nezákonného úředního rozhodování z praxe

V této kapitole budou na konkrétních příkladech popsány nezákonné postupy úřadů a úředních osob, které lze považovat za typické pro vybrané oblasti veřejné správy.

3.1 Právo na informace

Právo na svobodný přístup k informacím, jimiž disponují orgány veřejné moci, je zakotveno v čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a podrobněji upraveno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále například v zákoně č. 123/1998 Sb. o poskytování informací o životním prostředí). Povinné subjekty (státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a další veřejné instituce a subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování v oblasti veřejné správy) mají dle zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, a to buď na základě žádosti, aktivním zveřejněním. Při podání žádosti o poskytnutí informací není třeba prokazovat jakýkoli právní zájem.¹⁶ Odmítnout či omezit poskytnutí informací lze pouze na základě důvodů uvedených v zákoně (ochrana utajovaných informací, ochrana obchodního tajemství, ochrana osobnosti a osobních údajů, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, sdělené nepovinnou osobou (bez

¹⁶ Viz. například rozsudek NSS ze dne 29. dubna 2009, sp. zn. 8 As 50/2008 - 75.

souhlasu), ochrana duševního vlastnictví. Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

Mezi typické nezákonné postupy úřadů v této oblasti patří:

- neposkytnutí požadovaných informací (případně pouze částečné poskytnutí) bez dostatečného odůvodnění,
- odmítání poskytnutí informací ze správních spisů s odůvodněním, že jsou přístupné jen účastníkům řízení,
- nečinnost povinných orgánů a
- požadování neúměrně vysokých úhrad nákladů za poskytnutí informací.

Odmítání poskytování informací ze správních spisů je typické pro stavební úřady. Stavební úřady často odmítají poskytnout informace formou zaslání kopií nebo nahlédnutím do územního, stavebního či kolaudačního rozhodnutí s odůvodněním, že žadatel není účastníkem řízení ani neprokázal právní zájem na poskytnutí těchto informací. **Nejvyšší správní soud (NSS) v tomto typu případů opakovaně konstatoval, že správní řád nemůže vyloučit přístup k informacím obsaženým ve spise podle zákona č. 106/1999 Sb. Jako chybnou soud označil úvahu o tom, že žádost o kopii určitého rozhodnutí ze správního spisu není žádostí o informaci o skutečnostech v rozhodnutí obsažených, ale žádostí o nahlédnutí do spisu.**¹⁷

Obdobného pochybení se dopouštějí i **orgány obcí v samostatné působnosti.**

***Př. 7:** V jednom z takovýchto případů žadatelka požádala město Černošice o poskytnutí kopií zápisů z jednání rady města. Městský úřad jí požadované informace neposkytl s odůvodněním, že schůze rady města jsou neveřejné a zápis z jednání rady není veřejnou listinou. NSS dovodil, že žádost o poskytnutí kopií zápisů z jednání rady města je jednoznačnou žádostí o poskytnutí informace v těchto zápisech obsažené dle zákona č. 106/1999 Sb. NSS dále jednoznačně konstatoval, že žadatelka měla právo na poskytnutí informací, které byly obsahem zápisů ze schůzí rady města. Pokud by žadatelka byla občankou města či vlastnící nemovitosti na území obce, měla by právo přímo nahlížet do usnesení rady města, a to v jejich úplné a originální podobě. NSS konstatoval, že je nutno odlišit právo na přímý přístup k určitým informacím (originálním dokumentům), a to včetně údajů, které jsou jinak zákonem č. 106/1999 Sb., popřípadě zákonem č. 101/2000 Sb. chráněny, od obecného práva na informace o činnosti rady města, jež přísluší všem - toto právo pak podléhá omezením vyplývajícím z ustanovení § 9 a následujících zákona č. 106/1999 Sb., popřípadě ze zvláštních zákonů (rozsudek NSS ze dne 25. srpna 2005, č.j. 6 As 40/2004 - 62).*

***Př. 8:** Jedním z mnoha příkladů nezákonné nečinnosti povinného subjektu je případ, k němuž zavedlo podnět tvrzení bývalého hejtmána Ústeckého kraje Jiřího Šulce, že občanské sdružení Děti Země svou účastí ve správních řízeních způsobilo oddálení přípravy a tím i zvýšení nákladů na výstavbu dálnice D8 o několik miliard korun. Sdružení požádalo krajský úřad o informaci, z jakých podkladů toto hejtmánovo tvrzení vychází. Krajský úřad žádost opakovaně odložil, ačkoliv mu Ministerstvo vnitra přikázalo o ní rozhodnout. Informaci o tom, že žádné takovéto podklady neexistují, poskytl krajský úřad až po podané žalobě na splnění příkazu ministerstva a pod hrozbou návrhu na nařízení exekuce.¹⁸*

¹⁷ Viz například rozsudek NSS ze dne 29. října 2007, č.j. 8 As 45/2006 - 47.

¹⁸ Podrobněji viz <http://new.otevrete.cz/novinky/ustecky-krajsky-urad-prohrava-soud-o-informace-a-musi-platit>

Poskytování informací se často **nezákonně brání také orgány činné v trestním řízení** (zákon č. 106/1999 Sb. výslovně vylučuje poskytovat pouze informace o probíhajících trestních řízeních, nikoli o ukončených).

Př. 9: *V případě souvisejícím s podezřením ze zneužití úředních pravomocí při povolování továrny v Hranicích se žadatel obrátil na státní zastupitelství se žádostí o informaci, která se týkala trestního stíhání konkrétních osob o kopii rozhodnutí, kterým bylo toto trestní stíhání ukončeno. Státní zastupitelství na žádost odpovědělo pouhým neformálním sdělením, kopii usnesení o zastavení trestního stíhání odmítlo žalobci poskytnout. Tento postup označil NSS za nezákonný (rozhodnutí ze dne 26. června 2009, č.j. 2 As 44/2008-72).*

3.2. Ochrana životního prostředí

Právo na příznivé životní prostředí je zakotveno v čl. 35 odst. 1 Listiny. Ochranu životního prostředí zajišťuje řada zákonů (mezi stěžejní patří zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 82/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a řada dalších). Povinností příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků by měla být snaha přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, šetrné hospodaření s přírodními zdroji, povinností orgánů územního plánování a ochrany přírody a krajiny pak zajistit uchování a reprodukci přírodního bohatství a vytvořit základy pro mnohostranné využívání krajiny.

Pro tuto oblast je typické, že zásah do životního prostředí často dopadá na široký okruh subjektů. Na rozdíl od ostatních oblastí zde často není jednoduché jasně určit konkrétní hranice, odlišující zásah do práva konkrétního subjektu. Často je tedy z hlediska klasického přístupu, podle něž si má každý hájit svá vlastní práva, obtížné jasně určit, kdo je oprávněn se proti plánovaným či již uskutečněným zásahům do životního prostředí bránit. Právě z tohoto základního důvodu se v této oblasti uplatňuje princip, podle něž jsou k uplatňování právních postupů a argumentů ve prospěch ochrany životního prostředí oprávněny specializované subjekty, nejčastěji nevládní organizace. Jejich právní kroky však často nevedou k faktickému odvrácení nezákonných zásahů. Kromě nedostatečně efektivních právních nástrojů (viz blíže analýzu citovanou v poznámce č.1) je tento stav způsoben v některých případech i záměrným jednáním úřadů a úředních osob, jak ilustrují následující případy:

Př. 10: Kácení borovic v Brně – Líšni. *V březnu 2009 zrušil na popud občanského sdružení Nesehnutí Krajský soud v Brně územní rozhodnutí pro stavbu bytového domu a ubytoven na sídlišti ve čtvrti Líšeň (na ploše stávající zeleně). Přesto v červnu 2009 vydal Magistrát města Brna povolení k pokácení zhruba 400 borovic v dané lokalitě, a to v rozporu s platným územním plánem. Magistrát tvrdil, že v době vydání povolení ke kácení nebyl rozsudek krajského soudu jeho úředníkům znám. Stavebníkovi bylo následně vydáno ve zkráceném stavebním řízení dle § 117 zákona č. 183/2006 Sb. stavební povolení formou certifikátu autorizovaného inspektora (bez možnosti účasti dotčené veřejnosti). Líšeňský stavební úřad i Magistrát tak porušili zákon č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny i stavební zákon a odmítli respektovat rozsudek krajského soudu.¹⁹*

[178.html](#) .

¹⁹ Více na:

Př. 11: Spor o výšku hladiny Novomlýnských nádrží. Soustava vodních děl pod Pálavskými vrchy měla původně sloužit jako rezervoár pro rozsáhlý systém závlah. Ze tří přehrad má zcela výjimečné postavení tzv. střední nádrž, která je obklopena významnými mokřadními ekosystémy. V polovině devadesátých let minulého století se ministerstvo životního prostředí na této nádrži odhodlalo k realizaci projektu výstavby dvou ostrovů a snížení hladiny, aby tak bylo napomoženo fungování vzácného ekosystému, který je pozůstatkem bývalých lužních lesů. Povodí Moravy však následně prosadilo opětovné zvýšení hladiny, tím pádem došlo k zatopení 50 ha již zalesněného přirozeně vynořeného dna, k celkovému zatopení ostrova č. 1, který má rozlohu 16 ha (vybudování ostrova stálo 16 mil. Kč) a k zaplavení poloviny ostrova č. 2 v rozsahu 6 ha. Následkem toho vybudované ostrovy ztratily svůj smysl, neboť zůstalo vynořeno pouze 6 ha nezatopené plochy a tak by celý biokoridor přišel vniveč. Soudní spor proti rozhodnutí o povolení zvýšení hladiny stále není ukončen.

Př. 12: Golfové hřiště Čeladná. V roce 2000 získala firma PROSPER Trading, a.s., povolení pro výstavbu první části golfového hřiště. V souvislosti s povolením neproběhla žádná veřejná diskuse o jeho vlivech na životní prostředí v obci. Zároveň bylo zřejmé, že investor má zájem golfový areál dále rozšiřovat. Občanské sdružení, jež se zapojilo do správních řízení, se snažilo poukázat na sporné aspekty záměru - především na rozsáhlé zásahy do beskydské krajiny (včetně oplocení téměř celého, více než stohektarového areálu) a na možné ohrožení kvality podzemních i povrchových vod v souvislosti s intenzivním používáním chemických látek na golfových hřištích. Bylo podáno několik správních žalob, na jejichž základě soud územní rozhodnutí o dostavbě areálu zrušil. Protože však soud žalobám nepřiznal odkladný účinek, investor výstavbu golfového hřiště dlouho před nabytím právní moci rozsudků dokončil.

Př. 13: Stavba dálnice D8 přes Chráněnou krajinnou oblast České středohoří. Spory o podobu dálnice D8 probíhají již od roku 1994, kdy začal (neveřejný) proces SEA pro výběr koridorů dálnice. V roce 1997 bylo zahájeno územní řízení o umístění stavby. V rozporu se zákonem nebyly za účasti veřejnosti vyhodnoceny varianty stavby, které by se chráněnému území vyhnuly či se snažily významnějším způsobem ochránit krajinný ráz (varianty s dlouhými tunely). Územní řízení trvalo bezmála 6 let (!), především proto, že ŘSD ČR podalo žádost předčasně, v situaci kdy nemělo všechny podklady, zejména výjimku ze zákazu stavět nové dálnice v chráněných krajinných oblastech. Správní orgány nedokázaly ani jednou vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Trasa dálnice byla podle Veřejného ochránce práv i Nejvyššího kontrolního úřadu vybrána v rozporu se zákonem. Ke stejnému závěru také došel odborný posudek Fakulty architektury ČVUT, který prokázal, že trasa negativně ovlivní krajinný ráz. Proti územnímu rozhodnutí z roku 2003 i proti několika stavebním povolením jsou podány správní žaloby. Soudy jim ovšem odmítly přiznat odkladný účinek, takže výstavba částí dálnice probíhá (k částečnému přerušení na několika místech došlo od jara roku 2009, kdy Městský soud v Praze zrušil dvě povolené výjimky k zásahu do biotopů zvláště chráněných druhů organismů, takže do vydání nových povolení na nejméně pěti místech nelze stavět). Pro řadu dalších stavebních objektů však nebylo stavební povolení vydáno přesto, že vůči nim nedošlo k žádnému odporu ze strany veřejnosti. Žádost České republiky z ledna 2009 o 8,2 mld. Kč pro výstavbu dálnice D8 z Operačního programu Doprava ještě nebyla Evropskou komisí schválena, neboť Komise k ní uplatnila značné výhrady.²⁰

<http://www.nesehnuti.cz/index.php?rubrika=500&tex=&polozka=5&umisteni=1&layout=2&jazyk=1#70>.

²⁰ Blíže viz <http://www.detizeme.cz/doprava.shtml> .

Př. 14: Trestné činy proti životnímu prostředí. Odsuzující rozsudky za poškozování životního prostředí jsou v současné době velice ojedinělé. Z analýzy, kterou vypracovalo sdružení Arnika vyplynulo, že **existuje zjevný nepoměr mezi případy, které prošetřuje a pokutuje Česká inspekce životního prostředí, a kauzami, které nakonec skončí až u soudu. Za posledních deset let bylo za nedovolené nakládání s odpady, nelegální kácení lesa nebo znečištění vod odsouzeno 168 osob** (za 209 trestných činů). Přitom jen v roce 2007 bylo za všechna porušení trestního zákona odsouzeno více než 75 tisíc lidí, kteří se dopustili bezmála 100 000 trestných činů.²¹

3.3. Územní plánování a stavební řízení

Z hlediska odpovědnosti úředníků patří oblast územního plánování a stavebního řízení k nejproblematičtější. V mnoha případech je přes principy vázanosti úřadu zákonem, ochrany veřejného zájmu a nestrannosti zřejmá snaha stavebních úřadů vycházet vstřícně sporným investičním záměrům bez ohledu na ochranu práv dotčených osob i veřejných zájmů. Tyto tendence dále posiluje znění § 4 odst. 1 stavebního zákona (č. 186/2006 Sb.), podle nějž stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy, aby byly co nejméně zatěžovány dotčené osoby a aby v případě, pokud je možné vydat v dané věci, zejména u jednoduchých staveb, pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru. Toto ustanovení, jakož i **konkrétní právní úprava zjednodušených postupů jsou v praxi zneužívány k obcházení a poškozování práv osob dotčených stavební činností na sousedních pozemcích.**

Při pořizování **změn územních plánů** dochází i k tomu, že místní politici či úředníci vlastníci zemědělské pozemky prosadí jejich změnu na pozemky stavební a tím mnohanásobně zvýší jejich hodnotu.

Př. 15: Ve městě Černošice místostarosta a další zastupitel obce nakoupili zemědělské pozemky a následně došlo ke změně územního plánu na lukrativní stavební parcely. V obci byla navíc na ostatních pozemcích vyhlášena stavební uzávěra a za peníze města a ze státních dotací se na předmětné pozemky přivedl vodovod a kanalizace.²²

Př. 16: V Karlových Varech vedoucí stavebního úřadu předložila zastupitelům návrh změny územního plánu, na které později vydělala přibližně 27 milionů korun - z jejich zemědělských pozemků se totiž staly stavební parcely.²³

Př. 17: K opakovaným nezákonnostem došlo i při pořizování změn územního plánu k **nové vzletové a přistávací dráze letiště Praha – Ruzyně**. Nová dráha by přiblížila provoz na letišti k hustě obydlenému území. Proti její výstavbě protestují okolní pražské městské části (Nebušice, Suchdol, Lysolaje) jejich občané a místní občanská sdružení. Obávají se

²¹ Blíže viz <http://www.arnika.org/clanky/nicite-prirodu-trestu-se-bat-nemusite-destoji-za-rec>, <http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=631803>.

²² Viz například http://zpravy.idnes.cz/carovani-s-pozemky-politici-nakoupili-v-cernosicich-tisice-metru-pudy-1mz-/domaci.asp?c=A090421_073512_domaci_adb nebo http://zpravy.idnes.cz/kauza-cernosice-pokracuje-policie-proveri-obchody-politiku-s-pozemky-1e7-/domaci.asp?c=A090421_181210_domaci_cen

²³ Viz například http://zpravy.idnes.cz/sefka-stavebniho-uradu-doubova-zustane-ve-funkci-rozhodli-karlovarsti-radni-1wu-/domaci.asp?c=A090825_184857_domaci_taj nebo <http://www.ct24.cz/regionalni/zapadni-cechy/47089-karlovarska-vedouci-stavebniho-uradu-pripustila-chybu/>

především nárůstu hlukové zátěže obyvatel. Již stávající provoz na letišti výrazně obtěžuje obyvatele okolního obydleného území zejména hlukem a dále spadem znečišťujících látek z provozu letadel. Po zprovoznění nové dráhy by se některé nejbližší lokality staly zcela neobyvatelnými. Nárůst intenzity provozu letiště by se také negativně dotkl blízké přírodní rezervace Divoká Šárka, která patří k nejvyužívanějším rekreačním oblastem na území Prahy. Zastupitelstvo Prahy schválilo změnu územního plánu města, která by umožnila výstavbu nové dráhy v Ruzyni před rokem 2010 jako tzv. „veřejně prospěšné stavby“. Přitom nejenže nevzalo v úvahu argumenty uvedené v námitkách dotčených vlastníků nemovitostí, připomíncek městských částí a NNO, ale ani o nich formálně nerozhodlo. Vlivy změny územního plánu na životní prostředí nebyly posouzeny podle zákona. V územním plánu nebyla vyznačena žádná ochranná pásma proti hluku z nové letové dráhy. Se změnou nevyslovilo souhlas Ministerstvo životního prostředí. **NSS později změnu územního plánu zrušil rozsudkem ze dne 18. července 2006, sp. zn. I Ao I/2006-74. Snahy o realizaci dráhy nadále pokračují, pražské zastupitelstvo se rozsudkem NSS nehodlá řídit a stejné chyby opakuje i při pořizování nového územního plánu města.**²⁴

Př. 18: Hliníkárna NEMAK. Rodina sedláka Rajtera, která byla negativně dotčena stavbou environmentálně kontroverzní továrny nadnárodní společnosti NEMAK, se tomuto záměru vzepřela a požádala o pomoc právničky EPS. Spor trval přes 5 let, v jejichž průběhu bylo podáno na 260 právních podání, včetně mnoha odvolání a rozkladů, desítek žalob a kasačních stížností, návrhu na vyhlášení místního referenda, podnětu k veřejnému ochránci práv, či trestních oznámení. Úspěch zaznamenaly až u NSS, který dal za pravdu drtivé většině námitek a zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, který následně zrušil některá nezákonně vydaná povolení pro NEMAK. Nakonec byla uzavřena dohoda o odkupu pozemků pana Rajtera. Úřady i Krajský soud v Ústí nad Labem nedodržovaly zákon, vydávání nezákonných rozhodnutí nabylo v této kauze nebyvalých rozměrů.²⁵

Př. 19: Nezákonosti brněnského magistrátu. Občanské sdružení Nesehnutí společně s EPS v nedávné době vypracovalo analýzu týkající se **nezákonných rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení, kterých se dopustil za poslední 2 roky.** Vyplynulo z ní, že **Krajský soud v Brně ve více než třetině z 61 analyzovaných případů zrušil rozhodnutí Magistrátu pro vady řízení. Magistrát se buď vůbec nezabýval odvolacími námitkami žalobců nebo se s nimi nevypořádal dostatečně a řádně (v 10 případech). Dále Magistrát neuvedl v odůvodnění svých rozhodnutí konkrétní důvody, proč rozhodl určitým způsobem nebo jasně neuvedl skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí a jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů, případně pouze formálně odkázal na prvostupňové rozhodnutí, aniž by to žalobci jakkoli vysvětlil (6 případů). Ve 4 případech nejednal se žalobci jako s účastníky řízení, ač měl. V 6 případech Magistrát nezjistil skutečný stav věci, v jednom případě zcela ignoroval stanoviska dotčeného orgánu a své rozhodnutí opřel pouze o stanoviska, která mu vyhovovala a také nezjistil všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V ostatních případech neposkytl veřejnosti informace, ač tak učinit měl.**²⁶

²⁴ Viz blíže http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=305 .

²⁵ Blíže viz <http://www.sedlakjan.cz/>.

²⁶ Blíže viz

http://aa.ecn.cz/img_upload/67fc87870d57d5b3a63ce8985bb216ef/analyza_postupu_OUSR_MMB.pdf .

3.4 Památková péče

Ochrana kulturních památek má základ v čl. 35 odst. 3 Listiny, podrobněji je upravena zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Stát má povinnost chránit kulturní památky jako nedílnou součást kulturního dědictví, přičemž péče státu o památky zahrnuje činnosti, jimiž orgány a odborné organizace státní památkové péče zabezpečují zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek. Ochrana se vztahuje primárně na statky, které jsou za kulturní památky prohlášeny, pozornost si však zaslouží i nepamátkové objekty, které podléhají speciální „předběžné“ památkové ochraně – ta se týká věcí, o nichž bylo zahájeno řízení o prohlášení věci za kulturní památku. Věc za kulturní památku vyhláší ministerstvo kultury po vyjádření krajského úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Úřady mohou nezákonnými rozhodnutími nebo naopak nečinnostmi způsobit nevratné škody, které mají fatální důsledky pro budoucí existenci památek. Veřejnost má navíc v této oblasti omezené možnosti domáhat se nápravy, neboť se nemůže účastnit správních řízení ve věcech kulturních památek.

Př. 20: Rekonstrukce Karlova mostu. V srpnu 2008 byla zahájena oprava Karlova mostu, přičemž od počátku je průběh rekonstrukce sporný. Magistrát hl. m. Prahy jako investor a zároveň povolující orgán nezajistil jeden ze základních předpokladů, a to provedení standardního stavebně-historického průzkumu, který by jednoznačně prokázal stáří a hodnotu jednotlivých částí mostu a umožnil tak přizpůsobit projekt obnovy konkrétním situacím a hodnotám. Obnovené úseky mostu vykazují známky hrubého pochybení, spočívající v nekvalitně provedených kamenických pracích. Ateliér pro životní prostředí, který se tímto případem zabývá od samého počátku, vydal již několik tiskových zpráv, v nichž žádá zjednání nápravy. Magistrát Prahy jako příslušný orgán památkové péče udělil městu jako vlastníku památky symbolickou pokutu (v podstatě tedy město udělilo pokutu samo sobě, což pro ně nepředstavuje žádnou reálnou újmu). Teprve poté, co Ministerstvo kultury pověřilo vedením dalšího sankčního řízení krajský úřad Plzeňského kraje, došlo k uložení pokuty 3,25 milionů korun za znehodnocení památkové hodnoty Karlova mostu během rekonstrukce. Policie v rámci prošetření kauzy obvinila ředitele památkového odboru pražského magistrátu Jana Kněžínka ze spáchání trestného činu maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti. Státní zastupitelství však obvinění zrušilo.²⁷

Př. 21: Vila Tugendhat v Brně. Tato funkcionalistická stavba, zařazená do seznamu světového kulturního dědictví UNESCO, čeká na rekonstrukci již od roku 1994. **Zahájení oprav se však stále odkládalo, především kvůli špatně provedenému výběrovému řízení, které bylo po dlouhé anabázi stížností shledáno nezákonným** (nebyly doloženy všechny zadavatelem požadované dokumenty), a to **rozsudkem NSS dne 30. dubna 2008, č.j. 8 Afs 58/2007 – 247. Město je tedy odpovědné za současný stav, kdy hrozí nevratné poškození památky.** Dle posudku Národního památkového ústavu je nezbytné opravit některé části vily nejpozději do poloviny roku 2010. V lednu 2010 se uskutečnilo nové výběrové řízení, v němž

²⁷ Viz blíže například [http://www.npu.cz/prur/novin/?news\[detail\]=3870](http://www.npu.cz/prur/novin/?news[detail]=3870), http://zpravy.idnes.cz/sef-prazskych-pamatkaru-uz-neceli-obvineni-za-opravu-karlova-mostu-1pw-/praha.asp?c=A100406_161230_praha_bar

zvítězila stejná firma (Unistav Brno) jako v prvním (zrušeném) řízení. Konečně tak může být zahájena rekonstrukce vily, jejíž obnova potrvá nejméně dva roky.²⁸

3.5 Místní samospráva

Základy územní samosprávy jsou upraveny v čl. 99 Ústavy, na něž navazují především zákony č. 128/2000 Sb., o obcích, č. 129/2000 Sb., o krajích a č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, upravuje provádění referenda na místní úrovni.

Obce, stejně jako kraje a hlavní město Praha jsou podle těchto zákonů povinny pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž při plnění svých úkolů mají chránit veřejný zájem. Místním referendem je umožněna veřejnosti účast na rozhodování orgánů obcí (u nás zatím jediný uzákoněný nástroj přímé demokracie).

Zákon o obcích vytváří silnou funkční a institucionální vazbu mezi obcí a obecním úřadem jako jedním z jejích orgánů, resp. mezi obcí a úředními osobami, jež jsou zaměstnanci obce. Konflikt zájmů plynoucí z této skutečnosti, nazýváme tzv. **systemovou nebo generální podjatostí**. Označujeme tak situaci, kdy **úřady územních samosprávných celků v přenesené působnosti rozhodují o právu či povinnosti obce (kraje), jejímiž jsou orgány. Úředníci, kteří jsou zaměstnanci obce, vydávají v těchto případech povolení svému zaměstnavateli. Jejich postavení se vyznačuje celou řadou vazeb charakteristických obecně právě pro vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, mimo jiné například povinností zaměstnance dbát pokynů svých nadřízených. Bez významu není ani jejich ekonomická závislost na zaměstnavateli.** Existence těchto skutečností může u úředních osob v případech rozhodování o žádosti jejich zaměstnavatele zakládat zájem na takovém výsledku řízení, který bude pro žadatele příznivý. Nezávislost jejich rozhodování tak bude bezesporu ohrožena.²⁹

Fakticky obdobné situace však vznikají i tehdy, pokud obec či kraj sice nejsou žadateli o vydání rozhodnutí, ale z jednání jejich politických představitelů je zřejmé, že mají zájem na určitém výsledku řízení – například podporují určitou investici na území obce či kraje

²⁸ Viz http://ihned.cz/2-23382390-000000_d-73,

<http://www.ct24.cz/kultura/78970-dalsi-krok-v-rekonstrukci-tugendhat-podpis-smlouvy-s-unistavem/>.

²⁹ K tomuto stanovisku se přiklonily i některé judikáty správních soudů - viz zejména rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, č. j. Ca 23/20002-17 (SJS 1058/2002) a ze dne 5. 1. 2004, č. j. 30 Ca 69/2003-39. Zajímavým se ale v tomto ohledu jeví rozhodnutí NSS ze dne 16. prosince 2004, sp. zn. 2 As 21/2004-67. NSS v něm konstatoval, že: „Rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu.“ Tím zaujal stanovisko opačné, podle něž úřední osoba „nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb. patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, jednat a rozhodovat nestranně, bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování“ a že situace, která je zákonem připuštěna (tj. příslušnost orgánu veřejnoprávní korporace k rozhodování o její žádosti) „nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti“. Tento závěr Nejvyššího správního soudu však není přijímán bez výhrad. Srov. například Kadečka, S.: Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?, in: Právní rozhledy, č. 13, 2005, str. 477-584. Otázku znovu otevřel 1. senát NSS svým usnesením ze dne 22. prosince 2009, č. j. 1 As 79/2009 – 141, kterým požádal o její přezkoumání tzv. rozšířený senát NSS.

(dálnici, průmyslovou zónu a podobně).³⁰ K porušení nezávislého výkonu státní správy často dochází v případech, kdy se kraje či obce smluvně zavázaly investorům poskytnout součinnost a spolupráci při získání potřebných rozhodnutí a současně slibují zdržet se kroků, které by mohly být škodlivé pro projekt.

Př. 22: *V tomto ohledu lze jako nejilustrativnější uvést investiční smlouvu mezi Hyundai Motor Company, Českou republikou, agenturou Czechinvest a Moravskoslezským krajem. Ve smlouvě bylo deklarováno, že orgány kraje investorovi poskytnou součinnost a podporu projektu, aby mohla být jeho realizace zahájena co nejdříve a aby mohl projekt řádně a rychle pokračovat dle předpokládaného časového rozvrhu³¹. To může být považováno za jednání směřující k možnému záměrnému porušování zákonů při obstarávání potřebných povolení.*

Př. 23: *Rovněž v případě investice společnosti LG. Philips Displays v Hranicích obsahovala kupní smlouva mezi městem a společností závazek města poskytnout investorovi nezbytnou spolupráci pro získání veškerých potřebných územních rozhodnutí a stavebních povolení. Úředníci hranického stavebního úřadu následně povolili stavbu a provoz závodu LG. Philips na výrobu televizních obrazovek, aniž byl v rámci územního a stavebního řízení posouzen z hlediska prevence závažné havárie, což bylo v zásadním rozporu s tehdy účinným zákonem o prevenci závažných havárií.³²*

Již „pouhý“ vstřícnější, rychlejší a přednostní postup úřadu vůči investorovi znamená ze strany samosprávy nemístné ovlivňování výkonu státní správy a ze strany úřadů neodůvodněné činění rozdílů mezi jednotlivými osobami, jejichž rovnost v právech je ústavně zakotvena.³³

Př. 24: *Obce proti místním referendům. Důsledkem politické podpory podnikatelských záměrů bývá i neochota orgánů obcí vyhlášovat místní referenda, týkající se zamýšlené investice, ačkoliv jsou pro to splněny zákonné předpoklady. Například v Zábřehu zastupitelstvo města již dvakrát odmítlo vyhlásit referendum o otázce, zda místní obyvatelé souhlasí s tím, aby město Zábřeh prodalo svoje pozemky firmě Wanemi za účelem vybudování papírny. Obyvatelé se proto obrátili na Ústavní soud, který dosud nerozhodl.³⁴ Obdobná situace nastala i u záměru stavby logistického centra u obce Bystročice.³⁵*

Př. 25: *Lyžařské mistrovství. V souvislosti s pořádáním mistrovství světa v klasickém lyžování v Liberci vyšlo najevo, že společnost Syner, která je úzce personálně napojená na*

³⁰ Dosvědčuje to mimo jiné případ starosty městské části Brno-Žabovřesky, který měl údajně požadovat úplatek v souvislosti s plánovanou výstavbou kongresového centra v této lokalitě (viz například http://brno.idnes.cz/starostu-brnenskych-zabovresk-si-kvuli-uplatku-odvedla-policie-pxz-/brno-zpravy.asp?c=A100211_153547_brno_dmk). Teoreticky by přitom neměl mít starosta na rozhodování stavebního a dalších úřadů žádný přímý a už vůbec ne rozhodující vliv.

³¹ Smlouva obsahuje závazek poskytnout investorovi součinnost, presumuje vydání konkrétních povolení, obsahově determinují povolení ve prospěch investorů, obsahují závazek samospráv zdržet se kroků, které by mohly být škodlivé pro projekt, obsahují závazek územních samospráv požádat o povolení namísto či v zastoupení investora a povinnost spolupracovat s investorem v závazných termínech.

³² Viz blíže <http://www.eps.cz/cz2054569pr/pripady/>.

³³ Více viz Analýza „Zahraniční investice a Czechinvest jako faktory destabilizující demokratický právní stát“, s. 26 a násl. - <http://www.responsibility.cz/index.php?id=376>.

³⁴ Podrobněji viz na <http://rajecek-zabreh.cz/>.

³⁵ Více viz například <http://aktualne.centrum.cz/domaci/zivot-v-cesku/clanek.phtml?id=633952>.

liberecké politiky a úředníky, dostává od města řadu výnosných zakázek. Během šampionátu figurovala nejen jako dodavatel jedné z celkově nejdražších staveb – rekonstrukce vysokoškolských kolejí, ale působila také jako koordinátor staveb, na kterých se sama podílela. Kontroloři NKÚ upozornili na fakt, že došlo k obejití zákona o zadávání veřejných zakázek – Liberec totiž zakázky rozdělil tak, aby nemuselo být vypísáno výběrové řízení.³⁶

3.6 Nečinnost úřadů

Ochranu před nečinností upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v § 80. O tzv. opatření proti nečinnosti může zažádat účastník řízení, pokud uplyne lhůta pro vydání rozhodnutí či lhůta pro zahájení řízení z moci úřední. Žalobu proti nečinnosti pak upravuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s.ř.s.) v § 79 a násl.. Žalobou je možno se domoci toho, aby byla soudem správnímu orgánu uložena povinnost vydat rozhodnutí.

Úprava soudní ochrany před nečinností správních orgánů však nepamatuje na situace, kdy příslušný orgán vůbec nezahájí řízení z moci úřední, ač je k tomu ze zákona povinen (stavební úřad v případě zjištění existence stavby provedené bez stavebního povolení nebo na základě povolení zrušeného soudem, orgán orgány ochrany životního prostředí v případech hrozící újmy na některé z jeho složek a podobně). Výklad, podle něž se za této situace nelze domáhat, aby správní soud uložil nečinnému správnímu orgánu povinnost zahájit řízení, potvrzuje konstantní judikatura NSS (srov. například rozsudky ze dne 21.6.2006, č.j. 4 Ans 7/2005 – 74, ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 – 59, ze dne 29.5.2008, č.j. 2 Ans 2/2008 – 57 nebo ze dne 23.3.2009, č.j. 2 Ans 1/2008 – 84). NSS vesměs uvádí, že žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, přičemž „mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti“.

NSS v citovaných rozhodnutích opomíjí skutečnost, že v důsledku nezahájení správního řízení z moci úřední za situace, kdy je příslušný správní orgán povinen takovému řízení zahájit, může dojít a **v praxi také často dochází k závažným zásahům do veřejných subjektivních práv osob, která jsou primárně porušována či ohrožována právním stavem, na který by nečinný správní orgán měl – kdyby postupoval podle zákona – právě zahájením správního řízení z moci úřední reagovat.** Například v již zmíněné a v praxi zřejmě nejtypičtější situaci, tedy v případě kdy stavební úřad v rozporu se zákonem nezahájí řízení o odstranění stavby provedené bez stavebního povolení, jsou vlastníci sousedních pozemků a staveb touto jeho nečinností zkracováni ve svém právu se alespoň dodatečně domáhat ochrany svého vlastnického práva, které mohlo být realizací „černé stavby“ dotčeno. Stejně tak jsou **zkracováni ve svém právu na soudní ochranu před nezákonným postupem orgánů veřejné správy, neboť neexistuje žádný způsob, jak by se mohli domoci soudního přezkumu protiprávního stavu,** v jehož důsledku jsou poškozována nebo ohrožována jejich vlastnická práva.

³⁶ Podrobněji viz na <http://www.nku.cz/scripts/detail.asp?id=1984>.

Ochrana před nečinností správního orgánu je tedy dle NSS soudním řádem správním koncipována jako ochrana před průtahy v již zahájené činnosti správního orgánu, nikoli však před jeho „absolutní nečinností“, pokud správní řízení vůbec nezačíná. Paradoxně **je tak poskytována ochrana pouze před (relativně) menším zásahem do veřejných subjektivních práv** (tj. v situaci, kdy správní orgán sice pomalu, leč koná), před větším zásahem, kdy správní orgán nekoná vůbec, ačkoli by měl, již nikoli. Tato „absolutní nečinnost“ správních orgánů je přitom pro veřejnost silně demoralizující, protože proti ní není žádné účinné obrany a žádných účinných sankcí.

***Př. 26: Přestavba historického domu v Olomouci.** Pro ilustraci lze uvést poměrně typický případ z roku 2006. Jeden ze spoluvlastitelů historického domu v centru Olomouce bez stavebního povolení přistoupil k přestavbě jím vlastněného nebytového prostoru na bytový. Při úpravách mj. došlo k odstranění jedné nosné stěny a komína. Tyto stavební úpravy pochopitelně negativně ovlivnily vlastnická práva ostatních spoluvlastníků domu. Podali proto stavebnímu úřadu podnět k provedení místního šetření a k zahájení řízení o odstranění stavby. Stavební úřad po provedeném místním šetření řízení o odstranění stavby nezačínal, protože k tomu neshledal důvody, a to i přesto, že se jednalo o památkově chráněnou budovu. **Dotčení spoluvlastníci se neúspěšně domáhali ochrany před nečinností žalobou ve správním soudnictví a následně kasační stížností k NSS. Ten v souladu se svojí judikaturou potvrdil, že se v takovém případě není možné domáhat, aby správní soud uložil stavebnímu úřadu povinnost zahájit řízení o odstranění stavby.** Podle NSS „se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti. Takovým řízením je i řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby vydané bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním.“*

4. K uplatňování odpovědnosti úředníků za nezákonná rozhodnutí podle platné úpravy

Výše uvedené příklady dokládají, že nezákonné jednání úřadů a tedy i úředních osob je široce rozšířeným negativním společenským jevem. Nejde jen o domněnky či názory osob, které s jednotlivými rozhodnutími či postupy nesouhlasí, ale v mnoha případech o skutečnost jednoznačně vyplývající především z rozhodnutí správních soudů, rušících úřední rozhodnutí jako nezákonná.

Tento stav nutně vyvolává otázku, nakolik je v případech prokazatelně nezákonného rozhodování vůči konkrétním osobám dovozována individuální právní odpovědnost jednotlivých úředníků – ať již trestní, pracovněprávní (kárná) či za způsobenou škodu. Na základě dostupných dat lze dojít k závěru, že případy uplatnění jakékoli formy právní odpovědnosti vůči „viníkovi“ nezákonného rozhodnutí jsou vzácné.

4.1 Trestní odpovědnost

S ohledem na povinnosti úředníků územních samosprávných celků (viz § 16 zákona č. 312/2002 Sb.), na požadavek jejich odborné kvalifikace (viz § 19 až § 21 téhož zákona) a konečně zásadu „neznalost zákona neomlouvá“ (v případě úředníků umocněnou právě jejich povinností znát zákony, podle kterých v rámci své profese postupují a rozhodují), **je možné v případě zjevného porušení zákona úředníkem argumentovat, že úředník věděl (nebo alespoň měl vědět), že zákon porušuje a jaké to může mít důsledky. Jinými slovy řečeno, úředník má povinnost znát zákony, dle kterých postupuje, a proto jejich zjevné porušení lze klasifikovat jako úmyslně zaviněné.**³⁷

Přesto je trestní stíhání či dokonce odsouzení úřední osoby za výkon jejich pravomocí ojedinělé. Výjimkou z pravidla, že úředníci nebývají stíháni a trestáni za své jednání, je případ ukončený rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2005, sp. zn. 7 Tdo 991/2005.

***Př. 27:** V uvedeném rozsudku Nejvyššího soudu byla úřednice uznána vinnou trestným činem maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti podle § 159 odst. 1 zákona č. 140/1961 („starý“ trestní zákon, účinný do konce roku 2009). Trestného činu se dopustila tím, že jako vedoucí stavebního úřadu zahájila sloučené územní a stavební řízení ohledně přístavby části provozu uzenářské firmy v rozporu s podmínkami stavebního zákona a následně v neodůvodněném očekávání změny územního plánu vydala stavební povolení, ačkoli stavba byla ve zjevném rozporu s územním plánem.³⁸ I z výše uvedených příkladů je zřejmé, že k pochybením tohoto typu dochází v mnoha dalších případech, aniž by se o ně orgány činné v trestním řízení zajímaly.*

***Př. 28:** Lze připomenout i jiný aspekt již zmíněné kauzy LG. Philips, kde došlo k zahájení trestního stíhání pracovníka stavebního úřadu pro podezření ze spáchání trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele. Stíhání však bylo později zastaveno. Naopak došlo k ještě většímu uvolnění pravidel pro neodpovědně jednající úředníky, kdy právě kvůli případu LG. Philips byla Parlamentem ČR schválena novela zákona č. 312/2002 Sb., spočívající v absurdním zrušení jeho ustanovení (§ 11), které ukládalo povinnost převést úředníka, který byl obviněn z trestného činu, na práci při níž se nepodílí na rozhodování.³⁹*

4.2 Odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. a zákoníku práce

Orgány státní správy a orgány samosprávy hospodaří s veřejnými financemi, které zároveň živí jejich zaměstnance. Je-li jejich rozpočet zatížen v důsledku pochybení, které daný orgán sám způsobil (povinnost nahradit škodu za nezákonné rozhodnutí, náklady prohraného

³⁷ Srov. http://www.bezkorupce.cz/samosprava/spravni_rad/2_kap_7.html.

³⁸ Viz <http://www.nsoud.cz/rozhod.php?action=read&id=27094&searchstr=7+Tdo+991%2F2005>.

³⁹ Zákon č. 312/2002 Sb, o úřednících územních samosprávných celků do 30. 6. 2006 obsahoval § 11 odst. 1 v tomto znění: „Je-li proti úředníkovi vedeno trestní stíhání pro podezření z trestného činu, který, byl-li by pro něj úředník pravomocně odsouzen, by byl v rozporu s předpokladem bezúhonnosti stanoveným tímto zákonem (§ 4 odst. 3), územní samosprávný celek takového úředníka převede na jinou práci, která není správní činností, a to na dobu do pravomocného skončení trestního řízení.“ Uvedené ustanovení bylo novelou č. 234/2006 Sb. s účinností od 1. 7. 2006 ze zákona odstraněno.

soudního sporu, sankce za nezákonný postup), patří k povinnostem řádného hospodáře⁴⁰ uplatnit nárok na náhradu škody (tzv. regres) u toho, kdo za ni osobně odpovídá, tedy u konkrétního úředníka, který nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup zavinil či se na něm podílel. Určení konkrétní osoby závisí na okolnostech případu a rozdělení pravomocí a úkolů v rámci daného úřadu, případně mezi úřadem a jeho politickým vedením.

Není-li regresní úhrada požadována, dochází k zatížení úřadem spravovaného majetku a tedy k protiprávnímu opomenutí. Nelze tak vyloučit případnou odpovědnost za škodu způsobenou v důsledku opomenutí uplatnit určitý nárok. V případě vzniku takové škody – např. v okamžiku promlčení nebo zániku určitého nároku – však často nastává problém spočívající v totožnosti orgánu, jehož jednáním je škoda způsobena, a orgánu, který je oprávněn tuto škodu vymáhat.

Př. 29: Odpovědnost funkcionářů. V březnu 2009 zveřejnilo o.s. Oživení analýzu vztahující se k odpovědnosti komunálních politiků nazvanou *Osobní odpovědnost veřejných funkcionářů*. Vychází z výsledků Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který během let 2005-2007 udělil městům a obcím 77 pokut za porušení zákona o veřejných zakázkách. **Pouze v šesti případech uhradily odpovědné osoby městům pokutu, ve zbylých necelých 90 % viníci vyvázli zcela bez trestu, samosprávy nebyly ochotny ani schopny výši škody vymáhat, přestože byli viníci prokazatelně zjištěni.**⁴¹ Škody způsobené nezákonnými postupy úředníků tak obvykle hradí všichni občané samospráv prostřednictvím obecního rozpočtu. Samosprávné celky tedy běžně porušují svou zákonnou povinnost domáhat se navrácení způsobené škody.⁴²

Př. 30: Karlovarská sportovní hala. Typickým případem, kdy byla soudem konstatována protiprávnost, uložena pokuta, ale konkrétní viníci nepotrestáni, je kauza „losování“ ve výběrovém řízení na stavbu sportovní haly v Karlových Varech. Magistrát rozhodl o miliardové zakázce, přičemž losováním chtěl omezit počet zájemců na 5. Organizátor soutěže vybral první tři firmy během několika sekund, zatímco čtvrtý a pátý lístek vytáhl losující muž vždy až zhruba po půl minutě. Těchto pět vylosovaných firem pak město oslovilo. Důkazem ve sporu byl více než dvanáctiminutový videozáznam z losování. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže za tento postup uložil městu pokutu půl milionu korun.⁴³

⁴⁰ Např. vůči samosprávám stanoví zákon povinnost využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se zájmy a úkoly samosprávného celku, pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, chránit majetek před neoprávněnými zásahy, včas **uplatňovat právo na náhradu škody** a právo na vydání bezdůvodného obohacení, trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv (srov. znění § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, obdobně též § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů). Podle § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky „příslušná organizační složka důsledně využívá všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy a **včas uplatňuje právo na náhradu škody** a právo na vydání bezdůvodného obohacení.“

⁴¹ Viz výše poznámku č.3. Zákon o veřejných zakázkách (zákon č. 137/2006 Sb.) byl v minulosti již několikrát novelizován a upravován. Novelou (zákon č. 417/2009 Sb.) poslanci mimo jiné odsouhlasili tzv. black list, soupis firem, které mají zakázáno se do soutěže o veřejnou zakázku přihlásit. Týká se to především těch, jež měly v minulosti co do činění s korupcí.

⁴² Blíže viz <http://www.bezkorupce.cz/documents/analyza-odpovednosti-pokuty-uohs.pdf> .

⁴³ Viz <http://domaci.ihned.cz/c1-40033600-trest-pro-karlovy-vary-za-nechvalne-proslule-losovani-v-primem-prenosu-plati> , <http://karlovarsko.zeleni.cz/15113/clanek/mf-dnes-losovacka-priste-nenatacet/> .

Důležitý exkurz: nejnovější zjištění EPS na základě žádostí o informace

Dalším potvrzením skutečnosti, že vůči úředníkům odpovědným za nezákonné rozhodování a za tím způsobené škody veřejným rozpočtům v naprosté většině případů není vyvozována žádná odpovědnost, jsou předběžné výsledky žádostí o informace, zaslanych v únoru 2010 všem ministerstvům, krajským úřadům a magistrátům Prahy, Brna a Ostravy. Žádost směřovala ke zjištění těchto informací:

- kolik rozhodnutí povinného subjektu bylo v letech 2007-2009 zrušeno správními soudy,⁴⁴
- jakou částku povinné subjekty v těchto případech zaplatily na náhradách nákladů soudních řízení,
- jakou částku povinné subjekty v těchto případech zaplatily úspěšným žalobcům na náhradách škody,
- v jakém rozsahu požadovaly povinné subjekty uvedené náklady jako regresní úhradu po odpovědných úřednících,
- zda v těchto případech byla vůči odpovědným úředním osobám uplatněna jiná opatření sankčního charakteru,
- zda povinné subjekty výše uvedené informace evidují (ačkoliv jim to nenařizuje žádný zákon), tedy zda samy mají tyto informace k dispozici.

Celý text žádosti je přílohou č. 1 této analýzy.

Na základě došlých odpovědí je možné učinit následující předběžné závěry:

- a) V případě **ministerstev počet zrušených rozhodnutí kolísá od 0 do 100**. Nejvíce zrušených rozhodnutí zaznamenalo Ministerstvo zemědělství, proti němuž bylo podáno 262 žalob, protože ale ministerstvo neeviduje to, jak byly jednotlivé žaloby soudem vyřízeny, není možné stanovit přesný počet; „kvalifikovaný odhad“ úspěšnosti žalobců činí podle ministerstva 40% (tedy asi 104 rozhodnutí). Naopak Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nezaznamenalo žádné zrušené rozhodnutí. Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo zahraničních věcí zcela odmítly odpovědět s odůvodněním, že požadovanými informacemi nedisponují. Ministerstvo vnitra a ministerstvo financí byly ochotny informace poskytnout až po uhrazení částky 17.570, resp. 22.500 Kč za „rozsáhlé vyhledávání informací“, kterými v jednoduše dostupné podobě rovněž nedisponují. Lze předpokládat, že u těchto dvou ministerstev byl počet prohraných sporů mnohem vyšší.
- b) **Částka, kterou ministerstva na základě rozsudků správních soudů zaplatila úspěšným žalobcům jako náhradu nákladů řízení a náhrady škody, činí podle došlých odpovědí cca 122.528.000 Kč**, přičemž do této sumy není zahrnuto Ministerstvo zemědělství (částku nelze pro nepřesný počet rozhodnutí zjistit) a dále ministerstva zdravotnictví, zahraničních věcí a vnitra – viz výše. **Naprostou většinu z této částky zaplatilo Ministerstvo financí (cca 121.375.873 Kč)**⁴⁵, dále pak Ministerstvo životního prostředí (732.000 Kč), nejméně zaplatila ministerstva školství (0 Kč), dále spravedlnosti (25.279 Kč) a obrany (25.900 Kč).

⁴⁴ S vyloučením těch případů, kdy povinný subjekt následně uspěl s kasační stížností u NSS nebo kdy o kasační stížnosti dosud nebylo rozhodnuto.

⁴⁵ Je zajímavé, že ministerstvo financí sice nebylo schopno bez „rozsáhlého vyhledávání“, za který by si naúčtovalo vysokou úhradu, sdělit počet prohraných sporů, ale částku, kterou za tyto prohrané spory zaplatilo, poskytlo bez problémů.

- c) *Pokud jde o evidenci požadovaných informací vztahujících se ke správním rozhodnutím, pouze čtyři ministerstva informace evidují (Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství – to ale eviduje bez dalšího pouze došlé žaloby). Ministerstvo financí eviduje pouze výdaje ze svého rozpočtu související s prohranými soudními spory, nikoli počet zrušených rozhodnutí.*
- d) **Rozhodnutí krajských úřadů a magistrátů zrušily soudy průměrně několik desítek.** Nejvíce zrušených rozhodnutí zaznamenal Krajský úřad Olomouckého kraje (103), nejméně pak Magistrát města Ostravy (3). Krajský úřad Plzeňského kraje uvedl, že informací tohoto typu nedisponuje. Magistrát hlavního města Prahy za poskytnutí informací požadoval částku 22.100 Kč
- e) *Co se týče evidence požadovaných informací, sedm krajských úřadů a dva magistráty tuto evidenci vedou, zbývající nikoli.*
- f) *Celková částka, kterou krajské úřady a magistráty na základě rozsudků správních soudů zaplatily úspěšným žalobcům, činí cca 4.920.000 Kč. Nejvíce zaplatil Krajský úřad Jihomoravského kraje (754.827 Kč), následovaný Krajským úřadem Středočeského kraje (721.988 Kč). Nejméně pak zaplatil Magistrát města Ostravy (13.862 Kč). Nejméně pak zaplatil Magistrát města Ostravy (13.862 Kč).*
- g) **Ani v jednom případě neuplatnila ministerstva vůči úředním osobám, odpovědným za vydání nezákonných a soudem zrušených rozhodnutí, regresní úhradu. Pouze v jediném případě (Krajský úřad Pardubického kraje) bylo uplatněno právo na náhradu škody vůči úřední osobě, odpovědné za vydání nezákonného a soudem zrušeného rozhodnutí, kdy bylo shledáno částečné zavinění a v poměrné výši uložena náhrada škody za náklady řízení ve výši 1000 Kč.**

Výše uvedené skutečnosti potvrzují, že **hlavním problémem je v oblasti vymáhání osobní odpovědnosti za nezákonná rozhodnutí přístup správních orgánů. Současná právní úprava přitom toto vymáhání umožňuje.** Současně je však možné platnou právní úpravu považovat za nedostatečnou v následujících směrech:

- úprava náhrady škody, vzniklé správnímu orgánu v důsledku povinnosti nahradit úspěšnému žalobci náklady soudního řízení se řídí obecnými **ustanoveními zákoníku práce o odpovědnosti zaměstnance za škodu způsobenou zaměstnavatelem (§ 250 a násl. zákona č. 262/2006 Sb.)**, zatímco úprava regresní úhrady náhrady jiné škody způsobené **nezákonným rozhodnutím je upravena ve speciálním právním předpise – zákoně č. 82/1998 Sb. (§ 16 – 18)**. Existence dvou režimů nepříspěvá k efektivitě uplatňování odpovědnosti
- jak ze zákoníku práce, tak z výslovného znění § 16 odst. 1 a 2 a § 17 odst. 1 a 3 zákona č. 82/1998 Sb. vyplývá, že **je na uvážení správního orgánu, zda nárok na náhradu škody vůči odpovědné úřední osobě uplatní. Takovýto princip je na místě v rámci soukromoprávního vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem obecně, nikoli ale v rámci vztahů týkajících se výkonu veřejné moci a nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů.** Z výše citovaných ustanovení zákonů o obcích, o krajích a o majetku ČR vyplývá, že správní orgány jsou povinny uplatňovat právo na náhradu škody v případech, kdy vznikla na majetku státu či samosprávných celků.

Ve vztahu k odpovědnosti úředních osob za nezákonná rozhodnutí a úřední postupy tedy existuje formulační rozpor mezi úpravou náhrady škody, resp. regresní úhrady, a povinností státu škodu vymáhat, danou jinými právními předpisy. Právní řád rovněž neposkytuje možnost, aby například na účet územního samosprávného celku uplatnila jeho nároky třetí osoba – například občan obce. V případě hrubých opomenutí vedoucích představitelů územního celku, kterými územní celek utrpí závažnější majetkové škody, pak zejména škodou dotčení občané tohoto územního celku mají jedinou možnost obrany proti takovému hospodaření s veřejným majetkem. **Musí apelovat na orgány činné v trestním řízení, aby proti špatným hospodářům zahájily trestní stíhání pro trestné činy popsané výše.**

V důsledku této úpravy, kombinované s malou motivací k důslednému vymáhání regresní náhrady (ztráta nikoli na vlastním, ale „pouze“ na spravovaném veřejném majetku), eventuelně s korupčním či klientelistickým pozadím, jsou regresní náhrady vymáhány v naprostém minimu případů.⁴⁶ V žádném případě ale nedochází k žádoucí změně v rozhodovací praxi úřadů a úředníků, **kteří jsou bez pocitu odpovědnosti a reálné hrozby sankce za svůj postup ve svém rozhodování náchylní k podlehnutí politickému zadání** (případně k „prostému“ nekvalitnímu, zjevně chybnému výkonu svěřených pravomocí).

Co se týče odpovědnosti vyplývající ze zákoníku práce, lze odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. října 2009, sp. zn. 21 Cdo 2895/2008. Ve věci šlo o odvolání tajemnice z úřadu městem mimo jiné z důvodu neplnění povinností vedoucího úřadu. Soud v tomto případě konstatoval: *„Povinnost dodržovat zákonem stanovené povinnosti patří k základním povinnostem úředníka vyplývajícím z pracovního poměru [srov. § 1 odst. 1 zákona o úřednících, § 35 odst. 1 písm. b) zák. práce] a spočívá v plnění povinností, které jsou stanoveny zejména ustanoveními § 73, § 74 zák. práce a § 16 zákona o úřednících, pracovním řádem, pracovní smlouvou nebo pokynem nadřízeného vedoucího zaměstnance. Má-li být porušení zákonem stanovené povinnosti právně postižitelné jako důvod k odvolání z funkce, musí být porušení pracovních povinností úředníkem zaviněno (alespoň z nedbalosti) a musí dosahovat určitý stupeň intenzity.“* K tomu dále dodal: *„V projednávané věci žalobkyně namítala, že postup žalovaného při jejím odvolání z funkce byl v rozporu s dobrými mravy, a argumentovala přitom např. tím, že proti její práci dříve nebyly žádné výhrady, že jí měl případné nedostatky starosta nejprve vytknout a dát jí určitý čas k nápravě a že i za období, kdy měla své povinnosti porušovat tak, že byla odvolána z funkce, jí byly přiznány odměny. Porušila-li však žalobkyně své povinnosti vyplývající z výkonu funkce tajemníka městského úřadu nejméně ve dvou případech a odvolal-li proto žalovaný žalobkyni z funkce, nelze dovodit, že by jeho jednání nesměřovalo k dosažení účelu, smyslu a výsledku sledovaného ustanovením § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících a že by bylo v rozporu s dobrými mravy vedeno jen přímým úmyslem způsobit žalobkyni újmu.“*

Je tedy zřejmé, že **pracovněprávní postih za nezákonný výkon veřejné moci je podle platné právní úpravy za splnění určitých podmínek možný. I v tomto případě se však jedná o spíše ojedinělou situaci.**

⁴⁶ Viz výše zmiňovaná analýza Oživení „Osobní odpovědnost veřejných funkcionářů“ nebo nepublikovaná analýza Transparency International „Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice“ (Pavel, Jan 2009).

5. Jaká opatření k nápravě je nutno přijmout?

Nyní tedy přejdeme k navržení konkrétních nástrojů, které by měly přispět k důslednějšímu uplatňování odpovědnosti za nezákonný výkon veřejné moci, resp. přímo k posílení zákonnosti rozhodování správních orgánů.

5.1 Hlavní systémové doporučení

Jak již bylo uvedeno, současný systém výkonu veřejné správy úřady obcí (měst) a krajů (v tzv. přenesené působnosti) vede k situaci, kdy velkou část rozhodovací činnosti vykonávají zaměstnanci územně samosprávných celků. To způsobuje důvodné podezření z nedostatečné nezávislosti jejich rozhodování, zejména pokud je žadatelem přímo jejich zaměstnavatel. Jedná se o tzv. **systémovou podjatost**. K velmi podobné situaci však dochází i v ostatních případech, kdy má obec či kraj zjevný zájem na určitém výsledku řízení, nejčastěji pokud zjevně podporuje žádost soukromého investora o vydání určitého rozhodnutí.

Na tento problém lze reagovat dvěma variantami řešení, z nichž pouze první je skutečně důsledná, druhá již notně kompromisní.

a) varianta 1: oddělení výkonu státní správy od samosprávy

Důsledným řešením by podle našeho názoru bylo **naprosté oddělení výkonu státní správy od samosprávy – tedy výkon všeobecné státní správy (na všech stupních) soustavou státních úřadů, nezávislých na volených (politických) orgánech.**

Konkrétními vykonavateli státní správy by v tomto modelu byli úředníci – zaměstnanci státu, jejichž postavení (včetně tzv. definitivy) by upravoval **kvalitní zákon o státní službě. V tomto modelu by se závislost úředníků na politických tlacích snížila na minimum. To by podle našeho názoru představovalo jednu z nejpodstatnějších záruk nezávislosti rozhodování úředníků na všech stupních veřejné správy.** Toto doporučení proto považujeme za hlavní výzvu pro české politické strany. Žádná z nich se přitom touto podstatnou otázkou ve svém programu nezabývá.

b) varianta 2: vyloučení úředníků z rozhodování v konkrétních případech

Systémovou podjatost „v užším smyslu“ se pokoušel řešit vládní návrh nového správního řádu z roku 2003. Obsahoval ustanovení, podle něž měl o žádosti obce či kraje vždy rozhodovat jiný úřad, než „jejich vlastní“. Na základě pozměňovacího návrhu Senátu však bylo i toto ustanovení z konečné verze zákona vypuštěno.⁴⁷

Domníváme se, že správní řád by měl ustanovení vylučující obecní (městské) a krajské úřady z rozhodování o žádostech „vlastních“ obcí, měst a krajů obsahovat. Jeho význam by byl podle našeho názoru podpořen i jeho důležitou symbolikou – šlo by o „oficiální“ potvrzení

⁴⁷ V platné právní úpravě obsahuje takovéto ustanovení zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, podle něž „je-li vyvlastnítelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj.“

faktu, že úředníci, kteří jsou zaměstnanci samosprávných celků, nemohou být při výkonu veřejné správy považováni za nezávislé. I když by takovéto ustanovení zřejmě zcela nezabránilo politikům vykonávat neformální vliv na rozhodování „sousedního“ úřadu (zvláště pokud by nastávaly situace, kdy by úřady dvou obcí rozhodovaly vzájemně o žádostech „té druhé“), alespoň by ho mohlo zmírnit. Stejně tak by toto ustanovení neřešilo případy, kdy politická reprezentace obce či kraje ovlivňuje rozhodování „svého“ úřadu o žádosti jiného žadatele. Nešlo by tedy v žádném případě o úplně systémové řešení problému „systémové podjatosti“, jak by tomu bylo v případě první navržené varianty.

5.2 Dva návrhy konkrétních legislativních změn

Za nejdůležitější dílčí legislativní opatření, která by mohla přispět ke zlepšení současného stavu v oblasti odpovědnosti úředníků za nezákonná rozhodnutí a další úřední postupy, považujeme:

- a) zavedení povinnosti správních orgánů přesně evidovat počet jimi vydaných rozhodnutí, zrušených správními soudy, a souvisejících nákladů, a tyto údaje zveřejňovat,**
- b) důsledné uplatňování regresních úhrad vůči odpovědným úředním osobám.**

Ad a) zavedení povinnosti správních orgánů přesně evidovat počet jimi vydaných rozhodnutí, zrušených správními soudy, a souvisejících nákladů, a tyto údaje průběžně zveřejňovat

Základem pro důslednější uplatňování odpovědnosti za nezákonná rozhodnutí je přesná evidence případů, v nichž byla rozhodnutí správních orgánů pro nezákonnost zrušena, a s tím souvisejících nákladů, které zatížily veřejné rozpočty (ať již v důsledku povinnosti zaplatit náklady soudního řízení, nebo i náhradu způsobené škody). Pro možnost veřejné kontroly je dále nezbytné, aby tyto informace byly v plném rozsahu zveřejňovány.

Konkrétní legislativní řešení může mít různé podoby, a to jak pokud jde o právní předpis, jehož by se příslušná úprava mohla stát součástí (správní řád, soudní řád správní, zákon č. 82/1998 Sb., zákon o svobodném přístupu k informacím, případně samostatný zákon) tak vzhledem k rozsahu aktů orgánů veřejné moci, na který by úprava dopadala. Vzhledem k předmětu úpravy zákona č. 82/1998 Sb. by přicházelo v úvahu, aby stejnému režimu, jako rozhodnutí zrušená ve správním soudnictví, podléhala i další rozhodnutí orgánů moci výkonné, zejména v rámci trestního řízení (srov. § 9 zákona č. 82/1998 Sb.). Logické je, aby stejnému režimu jako zrušená rozhodnutí podléhaly i další akty a postupy správních orgánů, které soud označí za nezákonné (zejména tedy nečinnost a nezákonné zásahy, pokyny či donucení - srov. § 79 a následující, případně § 82 a násl. soudního řádu správního). Následující návrh možné právní úpravy se však pro zjednodušení vztahuje pouze na nezákonná rozhodnutí správních orgánů, rušená postupem podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Rozšíření v naznačených směrech by mělo být předmětem dalších diskusí. Návrh je inspirován platným zněním § 18 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který obdobné povinnosti stanoví ve vztahu k rozhodnutím povinných subjektů o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace.

§ X

Výroční zpráva

Každý správní orgán je povinen vždy do 1. března zveřejnit výroční zprávu za předcházející kalendářní rok, týkající se přezkumu zákonnosti jím vydaných rozhodnutí, obsahující následující údaje:

- a) počet rozhodnutí správního orgánu, jež byla zrušena soudem podle jiného právního předpisu; ^{x)} do tohoto počtu správní orgán nezahrne případy, kdy bylo rozhodnutí soudu následně zrušeno na základě opravného prostředku, a dále případy, kdy o podaném opravném prostředku proti rozhodnutí soudu nebylo dosud rozhodnuto; pokud je opravný prostředek proti rozhodnutí soudu zamítnut, zahrne správní orgán takovýto případ do počtu rozhodnutí zrušených soudem v kalendářním roce, v němž byl opravný prostředek proti rozhodnutí soudu zamítnut,*
- b) celkovou částku, kterou správní orgán na základě rozhodnutí soudů v případech podle písmene a) zaplatil jako náhradu nákladů soudního řízení,*
- c) celkovou částku, která byla na základě rozhodnutí soudů v případech podle písmene a) vyplacena jako náhrada škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle jiného právního předpisu, ^{y)}*
- d) počet případů, v nichž správní orgán v případech podle písmene a) požadoval vůči úředním osobám, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí, regresní úhradu podle jiného právního předpisu, ^{y)}*
- e) celkovou částku, kterou úřední osoby, které se v případech podle písmene a) podílely na vydání nezákonného rozhodnutí, správnímu orgánu podle jiného právního předpisu ^{y)} uhradily,*
- f) počet a výčet jiných opatření, která správní orgán v případech podle písmene a) uplatnil vůči úředním osobám, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí.*

^{x)} Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

^{y)} Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Ad b) důslednější uplatňování regresních úhrad vůči osobám, odpovědným za vydaná nezákonná rozhodnutí

Je nutné zásadně změnit existující praxi, kdy správní orgány jen v naprostém minimu případů požadují regresní náhradu vzniklých škod po úředních osobách, odpovědných za vydání nezákonných rozhodnutí. Následující návrh je založen na změně úpravy ustanovení o regresních úhradách v rámci zákona č. 82/1998 Sb. s tím, že je pod režim regresní úhrady zařazena i odpovědnost úřední osoby za náhradu škody, vzniklé správnímu orgánu v důsledku povinnosti nahradit úspěšnému žalobci náklady soudního řízení. Jde samozřejmě jen o jedno z možných legislativně technických řešení. Stejně tak by bylo možné rozšířit toto řešení na rozhodnutí územních samosprávných celků v samostatné působnosti.

Navržené znění § 16-18 zákona č. 82/1998 Sb. (s vyznačením změn oproti platnému znění):

§ 16

*(1) Nahradil-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, ~~může požadovat~~ **uplatní** regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily.*

*(2) Bylo-li rozhodnutí územního samosprávného celku přezkoumáno příslušným orgánem a následně byla rozhodnutí tohoto orgánu a územního samosprávného celku zrušena pro nezákonnost, ~~může~~ **uplatní** stát ~~požadovat~~ regresní úhradu na kraji, je-li příslušným orgánem orgán kraje, nebo na územním samosprávném celku.*

(3) Bylo-li nezákonné rozhodnutí vydáno proto, že se ten, kdo je vydal, řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí, nemá stát právo na regresní úhradu.

(4) Stát může požadovat regresní úhradu pouze ve výši odpovídající účasti územního celku v samostatné působnosti, územního celku v přenesené působnosti či úřední osoby na způsobení vzniklé škody.

§ 17

*(1) Nahradil-li stát škodu, ke které došlo při činnosti státního orgánu nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, **uplatní** ~~může požadovat~~ regresní úhradu ~~na~~ ~~o~~ těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, pokud byli k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněni.*

(2) Nahradil-li stát škodu, která vznikla z nezákonného rozhodnutí nebo z nesprávného úředního postupu, na nichž se podílel soudce nebo státní zástupce, nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu pouze tehdy, pokud byla vina soudce nebo státního zástupce zjištěna v kárném nebo trestním řízení.

*(3) Uhradily-li ~~úřední osoby nebo~~ územní celky v přenesené působnosti regresní úhradu státu, ~~mohou požadovat~~ **uplatní** regresní úhradu ~~na~~ ~~o~~ těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.*

(4) Je-li podle tohoto ustanovení uplatněn nárok na regresní úhradu proti osobě, u níž účast na výkonu veřejné moci náležela k povinnostem vyplývajícím z pracovního poměru nebo z poměru mu na roveň postaveného anebo z poměru služebního, řídí se výše regresní úhrady zvláštními předpisy. 9) V ostatních případech nesmí výše regresní úhrady přesahovat jednu šestinu částky zaplacené tím, kdo regresní úhradu požaduje, nejvýše však 5000 Kč. Toto omezení neplatí, jde-li o škodu způsobenou úmyslně.

(5) Nárok na regresní úhradu vylučuje nárok na náhradu škody podle obecných předpisů.

(6) Nárok na regresní úhradu nelze uplatňovat vůči tomu, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu na příkaz nadřízeného, ledaže by se uposlechnutím příkazu dopustil trestného činu.

§ 18

Společná ustanovení o regresní úhradě

- (1) Právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti.*
- (2) Zavinění je povinen prokázat ten, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu.*
- (3) Byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti více osob, jsou povinny zaplatit regresní úhradu podle své účasti na způsobení škody. V odůvodněných případech může soud rozhodnout, že odpovídají společně a nerozdílně.*
- (4) Kdo je povinen platit regresní úhradu společně a nerozdílně s jinými, vypořádá se s nimi podle účasti na způsobení vzniklé škody.*
- (5) Soud může regresní úhradu přiměřeně snížit zejména s přihlédnutím k tomu, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která ji způsobila. Snížení nelze provést, jde-li o škodu způsobenou úmyslně.*
- (6) Ten, proti němuž byl uplatněn nárok na regresní úhradu, má proti subjektu, který po něm regresní úhradu požaduje, právo uplatnit všechny námitky, které tento subjekt mohl uplatnit vůči poškozenému v řízení o náhradě škody.*
- (7) Ustanovení o regresní úhradě se obdobně uplatní i pro náhradu škody, vzniklé státu nebo územním celkům v přenesené působnosti v důsledku povinnosti nahradit náklady soudního řízení*

5.3 Další doporučení

a) širší využití žaloby ve veřejném zájmu

Žalobu ve veřejném zájmu upravuje § 66 soudního řádu správního. K jejímu podání je oprávněn nejvyšší státní zástupce a dále správní orgán nebo osoba, o nichž tak stanoví jiný právní předpis. Jde o institut, který by měl směřovat k nápravě systémových problémů a závažných zásahů do veřejných zájmů v případech, kdy nelze předpokládat, že pro jejich ochranu bude dostatečná žalobní legitimace osob dotčených na jejich subjektivních právech.⁴⁸

V českém právním řádu do nedávné doby neexistoval, mimo legitimace státního zástupce, ani jeden případ zmocnění osoby či správního orgánu k podání tohoto typu žaloby. Zákonem č. 436/2009 Sb. bylo do zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, vloženo ustanovení (§ 23 odst. 10), které zakládá speciální žalobní legitimaci nevládním organizacím, splňujícím určité podmínky, k napadení rozhodnutí navazujícího na proces „EIA“. Je možné tuto úpravu považovat za první zakotvení žaloby ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 3 soudního řádu správního, avšak za nepříliš zdařilé, protože ve většině případů

⁴⁸ Srov. blíže Franc, P.: Soudní ochrana veřejného zájmu. <http://www.pilaw.cz/data/down/ochrana.pdf>.

pouze „zdvojuje“ možnost získat přístup k soudu skrze účast v navazujících správních řízeních, kterou mají nevládní organizace již dnes.

Jednou z oblastí, kde by o využití institutu žaloby ve veřejném zájmu bylo vhodné uvažovat, a který úzce souvisí jak s oblastí odpovědnosti za nezákonný výkon veřejné moci, tak s riziky korupčního jednání, je nakládání s majetkem územních samosprávných celků. Inspirací zde může být Slovenská republika, kde byly k 1. červenci 2009 uzákoněny novely zákonů o majetku obcí a o majetku vyšších územních celků, stanovící jasná pravidla pro nakládání s veřejným majetkem (mj. přípustné způsoby převodu nemovitostí, omezení možností převodu na politické představitele a zaměstnance). Významným prvkem, který novela přináší, je také **možnost každého občana obce či vyšších územních celků podat žalobu na určení neplatnosti převodu veřejného majetku v případě, že majetek nebyl převeden zákonem stanoveným způsobem.**⁴⁹

Lze v této souvislosti upozornit i na skutečnost, že v některých zemích může soukromá osoba svým návrhem dosáhnout i zahájení trestního řízení před soudem. Nejčastěji mají toto právo ti, kdo byli určitým jednáním přímo poškozeni (tzv. subsidiární žaloba)⁵⁰. Například ve Španělsku má u vybraných trestných činů právo subsidiární žaloba podobu *actio popularis* – může ji podat kdokoli, tedy nejen poškozený.

b) posílení možností ochrany před nezákonnou úřední nečinností

Výše v části 3.6 je popsána mezera platné právní úpravy ochrana před nezákonnou nečinností správních úřadů. Je možné u soudu napadat průtahy v již zahájeném řízení, ale ne „absolutní nečinnost“, pokud správní řízení vůbec nezahájí. V důsledku nezahájení správního řízení z moci úřední přitom může dojít k závažným zásahům do práv dotčených osob. Tento stav by bylo možné odstranit poměrně jednoduchou úpravou v příslušné části soudního řádu správního, jejíž podstatou by bylo rozšíření pravomoci správních soudů o možnost nařídit nečinnému správnímu orgánu zahájit řízení z moci úřední.

c) zvýšení transparentnosti rozhodování, zejména o veřejných zakázkách

Ke zvýšení odpovědnosti úředních osob za výkon jejich pravomocí by nepochybně přispěly i kroky vedoucí k větší transparentnosti veřejné správy, jako například úplné a přehledné zveřejňování informací z jednání volených orgánů, on-line služby na úřadech, transparentní vyřizování stížností občanů a další.⁵¹ Jedná se zároveň o nástroje směřující „přímo“ proti případnému korupčnímu jednání.

V této souvislosti je nutno alespoň stručně zmínit téma rozhodování o veřejných zakázkách. Jedná se o oblast, která je s korupcí ve veřejné správě spojována zřejmě nejčastěji a je také nejviditelnější. Proto se jí zabývá nejen řada jiných analýz, ale je – na rozdíl od většiny výše zmíněných témat této studie – i poměrně častým předmětem debat a návrhů politiků (jak vyplývá mj. i ze shrnutí politických programů v úvodní části). Za nejpodstatnější doporučení považujeme především:

⁴⁹ Blíže viz <http://www.viaiuris.sk/zobrazenie/a/schvalena-novela-zakona-o-majetku-obci-prinasa-jasne-pravidla-nakladania-s-verejnym-majetko/> .

⁵⁰ Viz podrobněji například Gřivna T. Soukromá žaloba v trestním řízení, Praha: Karolinum. 2005.

⁵¹ Viz blíže <http://www.bezkorupce.cz/samosprava/strategie/index.html> .

- zřízení databáze obsahující informace o všech veřejných zakázkách a databáze záměrů veřejných zakázek (plánovaných investic, jež mají být hrazeny z veřejných rozpočtů),
- pravidelné externí audity zadávání veřejných zakázek

6. Závěr

Jak již bylo řečeno v úvodu, jedním ze základních předpokladů řádného fungování veřejné moci a důvěry občanů v ni je odpovědnost příslušných orgánů a jednotlivých úředníků za dodržování právních předpisů. S tím neoddělitelně souvisí požadavek, aby nezákonné postupy (ať již způsobené nedbalostí a neodborností, nebo úmyslně) byly nejen včas napravovány a jejich oběti dostatečně odškodňovány, ale aby také byli důsledně postihováni jejich viníci. Z výše uvedených údajů vyplývá, že by tento přístup přinesl i nemalé úspory veřejným rozpočtům. Především by však působil jako účinná prevence proti neustále se opakujícím pochybením úřadů, resp. konkrétních úředníků.

Dalším nezbytným předpokladem řádného výkonu veřejné správy je skutečná nezávislost úředníků na politicích. K jejímu dosažení jsou nezbytné dvě podmínky: Kvalitní zákon o státní službě, vymezující postavení úředníka tak, aby měl jistotu že při dodržování zákonem stanovených povinností nemusí mít obavu z politického nátlaku, a co nejdůslednější oddělení výkonu státní správy od politických orgánů na místní a regionální úrovni.

Z výše uvedeného rozboru vyplývá, že současná právní úprava odpovědnosti úředníků za nezákonný výkon veřejné moci je zřejmě nedostatečná a zejména že v praxi v podstatě není uplatňována. Ačkoli jsou správními soudy pro nezákonnost ročně rušena tisíce rozhodnutí, k uplatnění odpovědnostních nástrojů vůči konkrétním odpovědným osobám (ať již trestněprávních, kárných opatření, pracovněprávních sankcí, či regresních úhrad vzniklých škod a nákladů, uhrazených z veřejných rozpočtů) dochází v naprostém minimu případů. **Rozhodnutí rušená soudy přitom představují pouze část, byť významnou, nezákonného výkonu veřejné moci správními orgány.**

Je jistě nutné vždy zohledňovat okolnosti konkrétních případů. Není tedy možné paušálně uplatňovat sankční nástroje nebo náhradu škod a nákladů u každého úředního rozhodnutí zrušeného soudem. Pokud zrušené rozhodnutí správního orgánu vycházelo z odůvodněného a logicky i eticky obhajitelného právního názoru, neměla by být skutečnost, že ho soud posoudil jako nesprávný, sama o sobě důvodem pro vyvozování negativních následků vůči odpovědnému úředníkovi. Totéž by zřejmě většinou mělo platit, pokud byl nezákonný postup důsledkem dlouhodobé praxe nebo metodického vedení nadřízeného úřadu.

Je však podle našeho názoru možné v praxi bezpečně identifikovat velké množství případů, kdy je nezákonné rozhodnutí zjevně následkem buď zcela zásadního odborného selhání, nebo úmyslu. Za těchto okolností by **uplatnění odpovědnosti (sankce) vůči konkrétní osobě či osobám mělo být standardní a v podstatě automatické.** Je to důležité z hlediska preventivního působení. Úřední osoby placené z veřejných rozpočtů musí mít nejen jistotu, že při řádném plnění svěřených úkolů mají své postavení zaručeno, ale také že v opačném případě ponесou následky svých chyb. Podstatný je rovněž dopad na obecné povědomí o spravedlnosti (nebo nespravedlnosti) v oblasti veřejného života – mimo jiné ve vztahu k otázce, **kdo v konečném důsledku zaplatí finanční náklady, které nezákonným**

výkonem veřejné moci vznikají. A konečně, jak již bylo také naznačeno, lze **důsledné uplatňování odpovědnosti za nezákonný výkon veřejné moci** považovat za důležitý, byť nepřímý, protikorupční nástroj. A to samozřejmě i s vědomím toho, že vedle konstatování nezákonnosti není možné ve všech případech odhalit nakolik bylo nezákonné rozhodování motivováno korupcí či klientelistickými vazbami.

Naše doporučení poskytují jednoduché vodítko pro politické strany a budoucí státnické činy jejich představitelů. Ať již jejich podporou, odmítnutím či ignorováním dají jasně najevo, jestli dávají přednost klientelismu a střetu zájmů, nebo právnímu státu.

Příloha č. 1 – Žádost o poskytnutí informací

V souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, žádám Ministerstvo ... (dále „ministerstvo“) o tyto informace:

1. Kolik rozhodnutí ministerstva bylo v období od 1.1.2007 do 31.12.2009 zrušeno správním soudem v řízení o žalobě podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s.ř.s.)? Do odpovědi na tuto otázku prosím nezahrnovat případy, kdy bylo rozhodnutí soudu na základě kasační stížnosti ministerstva zrušeno Nejvyšším správním soudem a dále případy, kdy o kasační stížnosti podané ministerstvem Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl. (Jinak řečeno, zajímá mě počet rozsudků, kterými bylo rozhodnutí ministerstva zrušeno „definitivně a s konečnou platností“.)

2. Jaká byla celková částka, kterou ministerstvo na základě rozsudků správních soudů v případech, jichž se týká odpověď na otázku č. 1, zaplatilo úspěšným žalobcům jako náhradu nákladů řízení podle § 60 s.ř.s.?

3. V kolika z případů, jichž se týká odpověď na otázku č. 1, ministerstvo jménem státu uplatnilo vůči úředním osobám, odpovědným za vydání nezákonných a soudem zrušených rozhodnutí, právo na náhradu škody, která mu vznikla v důsledku povinnosti zaplatit úspěšným žalobcům náhradu nákladů soudního řízení? Jaká byla celková částka, kterou tímto způsobem odpovědné úřední osoby nahradily?

4. V kolika z případů, jichž se týká odpověď na otázku č. 1, uplatnil žalobce vůči ministerstvu úspěšně právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb.? Jaká celková částka byla ministerstvem v těchto případech na náhradách škody zaplacená? V kolika z těchto případů a v jaké celkové výši následně ministerstvo podle ust. § 17 zákona č. 82/1998 Sb. požadovalo regresní úhradu nahrazené škody vůči úředním osobám, odpovědným za vydání nezákonných a soudem zrušených rozhodnutí?

5. V kolika z případů, jichž se týká odpověď na otázku č. 1, ministerstvo uplatnilo vůči úředním osobám, odpovědným za vydání nezákonných a soudem zrušených rozhodnutí, jakákoli jiná opatření sankčního charakteru (například upozornění na možnost výpovědi či výpověď ve smyslu ust. § 52 písm. g) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, okamžité zrušení pracovního poměru, finanční postih apod.)? Žádám dále o uvedení tří nejčastěji uplatněných opatření a počtu případů, v nichž byla tato opatření uplatněna.

6. Evidovalo ministerstvo informace, o které žádám v předchozích bodech v této žádosti, v databázi či jiné formě, z níž byly jednoduchým způsobem zjištělné?

Poznámka: Žádost adresovaná krajským úřadům a magistrátům se lišila ve znění otázky č. 4, neboť s ohledem na znění § 16 zákona č. 82/1998 Sb. uplatňují poškození i v případech, kdy jde o nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup orgánů krajů nebo obcí v přenesené působnosti, nárok na náhradu škody u věcně příslušného ministerstva. Proto otázka směřovala k tomu, zda ministerstva uplatnila regresní úhradu vůči krajským úřadům (magistrátům) nebo jejich konkrétním úředníkům.

Příloha č. 2 – Přehled odborných analýz EPS k tématu klientelismu, střetu zájmů a odpovědnosti úředníků

1) Správní řád vstříc občanům – Transparentní samospráva (2006) – společně s o.s. Oživení
http://www.bezkorupce.cz/samosprava/spravni_rad/index.html

2) Právev proti korupci (2007)
http://aa.ecn.cz/img_upload/8d7362970723bd7ec5a17e791cf88d95/Pr_vem_proti_korupci.pdf

3) Zahraniční investice a CzechInvest jako faktory destabilizující demokratický právní stát (2007)
<http://www.responsibility.cz/index.php?id=376>

4) Problematika nezávislosti výkonu státní správy v kontextu kontroverzních závazků ze smluv územní samosprávy se zahraničními investory (2007)
J. Nezhyba, odborný právnícký časopis *Právní rozhledy* č. 24/2007, str. 901-906

5) Soubor analýz k tématu netransparentního financování českých dálnic a selhávání dopravní politiky v ČR (2008) – společně s o. s. Oživení
<http://cenadalnic.oziveni.cz/>

6) Nesprávné postupy MMB, odboru územního a stavebního řízení (2010)
http://aa.ecn.cz/img_upload/67fc87870d57d5b3a63ce8985bb216ef/analyza_postupu_OUSR_MMB.pdf