

MINISTERSTVO FINANCÍ

Odbor 72 – Státní majetek

č. 7/2022

(podle právního stavu ke dni 1.11.2022)

Stanovisko k problematice započtení pohledávek a hospodárnosti

Organizační složky státu, příp. státní organizace, které se zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o majetku státu“ či „ZMS“) řídí, se mohou dostat do situace, kdy vymáhají smluvní nároky (např. smluvní pokuty) vůči dlužníkům, s nimiž mají zároveň trvajících či dalších smluvní vztahy, z nichž mají zároveň oni dlužníci své pohledávky vůči téže organizační složce státu či státní organizaci. V uvedeném případě tak vzniká prostor pro využití institutu započtení jednostranným právním jednáním ve smyslu § 1982 a násl. občanského zákoníku ve spojení s ustanovením § 42 ZMS.

V případě smluvních pokut pak vzniká otázka, zda existuje možnost, že v případě započtení pohledávky ze strany příslušné organizační složky státu či státní organizace, která bude později soudem moderována, vznikne takové složce či organizaci povinnost zpětně hradit dlužníkovi úroky z prodlení?

Zároveň je v rámci relevantních smluvních vztahů mezi danou složkou či organizací a konkrétním dlužníkem zvážit, zda existuje hrozba narušení vztahů s daným dlužníkem, a to jednak v rovině právní (v případě, že se domohou ukončení závazků), jednak v rovině ekonomické (s ohledem na potenciální zúžení okruhu smluvních partnerů – např. při odstraňování ekologických škod, kdy počet subjektů v daném odvětví je omezený).

Relevantní ustanovení zákona o majetku státu

Zákon o majetku státu neobsahuje explicitní pravidlo, kterým by bylo organizačním složkám státu/vybraným státním organizacím uloženo vždy, když je to možné, započíst pohledávku proti pohledávce dlužníka. Zároveň platí, že vzhledem ke znění ustanovení § 42 odst. 1 ZMS, kde u započtení pohledávky státu vůči dlužníkovi není stanovena explicitně forma započtení (na rozdíl od § 42 odst. 2 ZMS) je možné dle obecných pravidel občanského zákoníku jak jednostranné započtení formou prohlášení adresovaného dlužníku, tak teoreticky i započtení dohodou. Je zjevné, že z tohoto důvodu je u započtení nutné vyhodnotit i vhodnost té které formy započtení vzhledem k povaze titulu pohledávek. V případě vzniku pohledávky ze smluvních pokut je při započtení jednostranným prohlášením nutné mj. zvážit, zda hrozí možnost soudního sporu a moderace pohledávky soudem. Toto musí vždy vycházet z individuálního posouzení jednotlivých případů.

Pro řešení shora nastíněných situací je proto třeba interpretovat obecné povinnosti obsažené v zákoně o majetku státu.

Ustanovení § 14 odst. 1 ZMS:

„Majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít nebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem. Organizační složka si počíná tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku.“

Ustanovení § 14 odst. 4 ZMS:

„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 zejména právo na náhradu škody, právo na vydání bezdůvodného obohacení a výhradu soupisu pozůstalosti, je-li stát povolán za dědice. Zvláštní právní předpis může stanovit, ve kterých případech a za jakých podmínek v řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku vystupuje za stát jiná než příslušná organizační složka.“

Ustanovení § 14 odst. 5 ZMS:

„Příslušná organizační složka průběžně sleduje, zda dlužníci včas a řádně plní své dluhy, a zejména včasným uplatněním a vymáháním práv státu zajišťuje, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv. Pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, požaduje od dlužníků úroky z prodlení a sjednané smluvní sankce.“

Předně je na místě postavit na jisto, že pohledávka je nehmotnou věcí, a tedy majetkem ve smyslu shora uvedených ustanovení. Při nakládání s ní je tedy příslušná organizační složka či státní organizace mj. povinna se výše citovanými pravidly týkajícími se hospodaření s majetkem státu řídit.

Výše citované ustanovení § 14 odst. 1 ZMS komentuje dostupná literatura následujícím způsobem:

„V tomto úvodním odstavci zákonodárce zakotvuje základní sumu povinností, kterými je povinna se každá organizační složka státu a státní organizace v působnosti zákona při hospodaření s majetkem státu řídit. Jsou to takové obecné povinnosti, jež směřují k hospodárnému chování organizačních složek státu a státních organizací v působnosti zákona, efektivnímu chování, k tomu, aby svým jednáním bez relevantní a odůvodněné příčiny nebyla snižována hodnota majetku nebo výnos z tohoto majetku nebo jeho rozsah. Tohoto stavu je nutné dosahovat aktivním jednáním, tj. s vynaložením veškerého úsilí dosahovat splnění zákonem stanovených povinností a postup. (...) Důležitost odstavce 1 je dále podtrhována tím, že je využíván i jako určitá interpretační pomůcka při aplikaci ostatních ustanovení zákona. Nezřídka se o odstavce 1 opírají i kontrolní orgány při dovozování nehospodárnosti při hospodaření, případně nakládání se státním majetkem (...).¹“

Při jednoduché úvaze o modelovém případě, ve kterém by organizační složka státu byla příslušná hospodařit s pohledávkou státu vůči hypotetickému dlužníkovi, kterému

¹ ZÁVODSKÝ, O, SVOBODA, M. Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-470-8

by následně vznikla pohledávka vůči státu (s příslušností pro totožnou organizační složku státu), a nebyly-li by zde dány žádné další zvláštní okolnosti (zejm. pochybnosti ohledně výše pohledávky), bylo by na základě aplikace shora uvedených ustanovení ZMS možné dojít k závěru, že v takovém případě je organizační složka státu vzhledem k premise hospodárnosti povinna započtení provést, a to z důvodu, že započtení pohledávky může být mnohem jistějším a efektivnějším způsobem vymožení pohledávky než vzájemné plnění (zjednodušeně řečeno, organizační složka státu v takovém případě neriskuje, že něco vydá subjektu, ze kterého pak svoji pohledávku z jakéhokoliv důvodu nevymůže).

Je nezbytné konstatovat, že zákonodárce zjevně úmyslně používá neurčitých právních pojmů „účelně“ a „hospodárně“², a to právě v reakci na pestrost životních situací, které ve vztahu k hospodaření s majetkem státu mohou nastat.

Právní úprava ZMS má převážně soukromoprávní charakter³, nicméně v určitých ohledech je nutné v ní spatřovat i určité přesahy do veřejného práva, které má s využíváním neurčitých právních pojmů typicky větší zkušenost:

„[Neurčité právní pojmy jsou] slovní[m]i výraz[y] užitý[m]i v právních normách [nejen] správního práva, které nejsou právem přesně definovány nebo určeny svým vlastním jazykovým významem. Specifický rys neurčitých právních pojmů spočívá ve skutečnosti, že jejich neurčitost se promítá jak do jejich obsahu, tak do jejich rozsahu. Aplikace neurčitého právního pojmu, který není možné přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat, vždy závisí na odborném posouzení správního orgánu v každém jednotlivém případě. Tím zákonodárce vytváří veřejné správě prostor, aby zhodnotila, zda konkrétní situace může být subsumována pod rozsah takového pojmu či nikoli.“⁴

Obdobně ostatně komentářová literatura hovoří i o shora citovaném ustanovení § 14 odst. 4 ZMS:

² Zde lze pro úplnost upozornit, že zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v ustanovení § 2 písm. m) a o) dále vymezuje pojmy hospodárnost a účelnost (kdy hospodárností se rozumí „*takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů*“; a účelností je „*takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů*“). Tato vymezení lze chápat jako upřesňující výkladové pomůcky při aplikační praxi, nicméně nic to nemění na nutnosti individuálního posouzení každého jednotlivého případu.

³ Jak se mj. píše v důvodové zprávě k novele ZMS provedené zákonem č. 51/2016 Sb.: „*Hospodaření a v rámci toho i nakládání s majetkem státu je s účinností od 1. ledna 2001 upraveno především ZMS, který na tomto úseku práva představuje obecnou právní úpravu, již se řídí největší počet státních institucí - organizačních složek státu a státních organizací. Úprava ZMS, byť je z podstaty adresována veřejnoprávním institucím a týká se státního majetku, chápaného jako součást veřejného majetku a veřejných prostředků, reguluje zejména v kontextu s nakládáním s tímto majetkem (a také s nabýváním majetku pro stát) chování organizačních složek státu a státních organizací v soukromoprávních vztazích. Z toho důvodu je nutně navázána na obecné normy soukromého práva a přidržuje se v tomto ohledu - na rozdíl od čistě veřejnoprávních norem - i jejich způsobu regulace, tj. je postavena na zásadě „co není zakázáno, je dovoleno“.* Z toho důvodu také úprava ZMS není ani nemá důvod být zcela komplexní a zaměřuje se pouze na vybrané instituty, procesy a podmínky, v jejichž využívání organizační složky státu a státní organizace cíleně usměrňuje, zpravidla určitým zpřísněním v porovnání s možnostmi, které dává soukromé právo.“

⁴ Křížová, J., Syllová J. VEŘEJNÝ ZÁJEM – POJEM A JEHO POUŽITÍ VE SPRÁVNÍM PRÁVU, Studie Parlamentního institutu (2016)

„Velmi často se lze setkat s domněnkou, že komentovaný odstavec v praxi znamená, že organizační složka státu nebo státní organizace v působnosti zákona musí využít veškerých existujících opravných prostředků k hájení zájmů státu. Je ovšem důležité daný odstavec 4 konfrontovat i s obecnými zásadami účelného využívání majetku v odstavci 1. Je proto na individuálním posouzení, zda podávání opravných prostředků v jasném případě je skutečně účelné vynakládání finančních prostředků k uhájení zájmu státu nebo zcela zbytečné mrhání finančních prostředků a času státem placených zaměstnanců.“⁵

Posledně citovaná pasáž se sice netýká institutu započtení, nýbrž rozhodování o procesních úkonech. Je z ní ale patrné, že i doktrína vychází z pojetí právních pojmů „hospodárnost“ a „účelnost“ jakožto neurčitých právních pojmů, které je třeba aplikovat na základě odborné úvahy v každém jednotlivém případě.

Aplikace výkladu dotčených pravidel na dané skutkové okolnosti

I v souladu s výše citovanými závěry odborné literatury je třeba zaujmout stanovisko, že konkrétní okolnosti jednotlivých případů mohou odůvodnit jiný postup, než vždy započíst pohledávku státu na pohledávku dlužníka. Jak přílehlavě uvádí komentář k § 14 odst. 4 ZMS, hospodárným postupem jistě není vždy podat opravný prostředek proti nepříznivému rozhodnutí soudu. V některých případech by to znamenalo mrhání dalšími prostředky. Obdobně si lze představit situace, ve kterých nebude hospodárné použít institut započtení.

Problematika smluvních pokut v případech, kdy dlužníkem státu je zároveň subjekt, s nímž má stát zároveň další smluvní vztahy, je komplexní. Okolnosti každého jednotlivého případu se liší (typ porušení povinnosti, závažnost porušení, doba prodlení, existence či neexistence pandemického stavu k okamžiku dospělosti povinnosti, atp.). Smluvní pokuty jsou zpravidla uplatňovány v poměrně vysokých částkách, přičemž ze strany dlužníků je vznášena celá řada námitek (o neurčitosti pohledávek, pro kterou mají být údajně nezapočitatelné, o nepřiměřenosti výše smluvní pokuty, o zjevném zneužití práva ze strany státu, atp.), jejichž relevanci může závazně a finálně posoudit jedině příslušný soud, dojde-li k zahájení soudního sporu.

V některých případech přitom dlužníci spojují svoji argumentaci proti existenci pohledávek ze smluvních pokut s oznámením o intenci odstoupit od existujících smluv z důvodu porušování povinností na straně příslušné organizační složky státu či státní organizace. Tyto hrozby odstoupení nelze – jak je zřejmé ze shora uvedených informací o různosti jednotlivých právních vztahů – paušalizovat, a tedy říci, do jaké míry jsou obecně proveditelné. Reálnost hrozby odstoupení od smlouvy lze s nevelkou měrou jistoty dovozovat v konkrétním případě, ovšem i zde platí, že finálně a závazně o platnosti případného odstoupení může rozhodnout jedině soud. V neposlední řadě pak platí, že faktickému ukončení plnění smlouvy ze strany dotčeného zhotovitele *de facto* zabránit nelze (tj. tehdy pokud zhotovitel byť i neplatně od smlouvy odstoupí a zanechá své činnosti).

⁵ ZÁVODSKÝ, O, SVOBODA, M. op. cit.

Závěr

Ze všech shora uvedených důvodů se podává, že ve světle shora citovaných obecných povinností zákona o majetku státu dopadajících na popsanou situaci (zde myšleno na rozhodování o tom, zda a jakou formou započíst pohledávku organizační složky státu či státní organizace proti pohledávce dlužníka) příslušná složka nebo organizace, resp. jejich příslušný odborný útvar, disponuje možností posoudit si účelnost a hospodárnost takového postupu a v principu může dojít k závěru, že v konkrétní situaci není vhodné započtení provést. Zde je nutné zdůraznit, že takové rozhodnutí nemá samo o sobě vliv na následné vymáhání pohledávky (s předpokladem, že v následném soudním sporu – nedojde-li v mezidobí k dohodě stran – bude sporný vztah autoritativně vyřešen soudem). S ohledem na požadavek zákona na individualizované posuzování účelnosti a hospodárnosti postupu organizační složky státu vzhledem ke konkrétním okolnostem případu pak zároveň *de facto* není možné, aby shora uvedenou úvahu provedl jiný útvar, než ten, který je odpovědný za daný ekonomický případ.

S ohledem na to, jak uvedeno výše, že bez zvláštních okolností daného případu je započtení zjevně preferovanou metodou uspokojení státu jakožto věřitele, je však nezbytné případné zvláštní okolnosti konkrétního případu zevrubně popsat a rozhodnutí o neprovedení započtení příslušného odborného útvaru přesvědčivě odůvodnit. Mezi takové důvody může patřit zejména význam prováděné činnosti dlužníkem, který hrozí odstoupením od smlouvy, v kombinaci s posouzením reálnosti této hrozby⁶ a zhodnocením možnosti nahradit dlužníka jiným smluvním partnerem; posouzení dobytosti pohledávky státu v případě nezapočtení; a další skutečnosti.

⁶ Jakkoliv je takové posouzení v praxi složité.