

Oživení, o. s.
Lublaňská 398/18
120 00 Praha 2

V Praze dne 14. června 2010

Škoda způsobená územnímu samosprávnému celku a problematika spojená s jejím vymáháním

Předmětem tohoto stanoviska je rozvedení problematiky spojené se vznikem škody v případech, kdy škoda vznikla územnímu samosprávnému celku (hlavní město Praha – dále jen „**Praha**“).

- (i) Pojem škoda a promlčení práva na náhradu škody.
- (ii) K povinnosti Prahy vymáhat jí vzniklou škodu.
- (iii) K postupu Prahy při vymáhání škody.
- (iv) K možnosti vymáhat náhradu škody před pravomocným rozhodnutím o spáchání trestného činu (či v obecné rovině učiněním jakýchkoliv úkonů podle trestního řádu).

Použité předpisy:

- a) zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZoHMP**“)
- b) zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ObčZ**“)
- c) zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „**TZ**“)
- d) zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZP**“)

II.

(i) Pojem škoda a promlčení práva na náhradu škody

Právní úprava pojem **škoda** nijak nevymezuje. Z ustálené judikatury však plyne, že škoda je *majetková újma, kterou lze objektivně vyčíslit penězi*. Majetková újma spočívá buď v reálném **zmenšení** existujícího majetku, nebo v **nezvětšení** existujícího majetku.

Podstatou **promlčení** je oslabení nějakého práva o nárok. Pokud tedy vznikne poškozenému právo na náhradu škody, je nutné toto právo uplatnit ve stanovené lhůtě u soudu. Pokud by k uplatnění práva na náhradu škody došlo až po uplynutí promlčecí lhůty, může škůdce vznést námitku promlčení. Právním důsledkem úspěšně vznesené námitky promlčení je nemožnost domoci se před soudem přiznání práva na náhradu škody. Pokud by však škůdce námitku promlčení nevzněl, může soud přiznat poškozenému právo na náhradu škody i v případě, kdy je toto právo (na náhradu škody) promlčené. Jinými slovy řečeno, soud přihlédne k promlčení práv na náhradu škody jen v případě, pokud tuto námitku poškozený vznese.

Promlčecí lhůty k uplatnění práva na náhradu škody se dělí na subjektivní a objektivní. Tyto lhůty se liší délkou a skutečností, která startuje běh těchto lhůt.

V případě **objektivní lhůty** platí, že promlčecí (objektivní) lhůta počíná běžet okamžikem, kdy ke škodě došlo. Jakmile tedy došlo ke vzniku škody, počíná běžet objektivní promlčecí lhůta k uplatnění tohoto nároku u soudu. Objektivní lhůta je **tříletá** nebo **desetiletá**. Tříletá objektivní lhůta platí pro škodu způsobenou neúmyslně a desetiletá pro škodu způsobenou úmyslně nebo korupčním jednáním.

Běh **subjektivní lhůty** je započat okamžikem, kdy se poškozený dozvěděl o škodě (druhu a rozsahu škody) a o tom, kdo za škodu odpovídá. Oba tyto požadavky musí být splněny zároveň (tj. subjektivní promlčecí lhůty počne běžet okamžikem splnění posledního z uvedených dvou požadavků. Subjektivní lhůta je **dvouletá** a v případě škody způsobení korupčním jednáním **tříletá**.

(ii) K povinnosti Prahy vymáhat škodu

Pojem škoda je úzce spojen s pojmem majetek. Nakládání s majetkem a povinnosti při jeho správě pak v případě některých subjektů definuje zákon. V případě veřejnoprávních korporací (jako je například územní samosprávný celek Praha) nakládání s majetkem a povinnosti při jeho správě definuje ZoHMP.

V souladu s ustanovením § 1 odst. 2 ZoHMP je Praha veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy. Základní práva a povinnosti Prahy při hospodaření upravuje § 34 a násl. ZoHMP.

Podle § 35 ZoHMP dále platí, že majetek Prahy musí být využíván účelně a hospodárně, v souladu se zájmy Prahy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Dále je Praha povinna pečovat o svůj majetek a kontrolovat hospodaření s tímto majetkem. Majetek Prahy musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.

Otázku vymáhání škody způsobené Praze upravuje výslovně § 35 odst. 3 ZoHMP. Podle tohoto ustanovení je Praha povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy *a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení*.

Včasným uplatněním se rozumí jen takový postup, který bez neodůvodněných prodlev vede k úhradě škody. Jaké prodlevy lze považovat za důvodné závisí na konkrétních okolnostech škodné události. Důvodné prodlevy mohou vzniknout například z nezbytnosti zpracovat znalecký posudek nebo z potřeby posoudit míru účasti jednotlivých fyzických osob, které se na škodě podílely. V právně nejednoznačných případech může být důvodnou prodlevou i zpracování právní analýzy zaměřené na identifikaci nároků spojených se (spornou) škodní událostí.

V každém případě však platí, že poškozený by neměl s uplatněním nároku na náhradu škody nijak otálet. Vyjma hrozby promlčení nároku na náhradu škody hrozí i nečekaná změna majetkových poměrů škůdce, což může zkomplikovat či fakticky znemožnit faktické uspokojení nároku na náhradu škody.¹ Bezdůvodným otálením s uplatněním nároku na náhradu škody může ze strany odpovědné osoby dojít i k naplnění skutkové podstaty porušování povinností při správě cizího majetku podle ustanovení § 220 a § 221 TZ.

S ohledem na shora uvedené tedy platí, že Praha má zákonem uloženou povinnost včas uplatnit náhradu škody. Tato povinnost dopadá na konkrétní fyzické osoby, které jsou povinny jménem Prahy zajišťovat plnění této povinnosti.

¹ Škůdce (dlužník) může např. právě s ohledem na hrozící povinnost uhradit jím způsobenou škodu činit majetkové dispozice s cílem znemožnit uspokojení nároků poškozeného. Tyto dispozice sice lze za určitých podmínek prohlásit za neplatné, ovšem konečné uspokojení oprávněných nároků poškozeného se takovým postupem výrazně oddaluje a ztěžuje.

Která konkrétní osoba (či osoby) je v daném případě odpovědná za vymáhání škody, záleží na konkrétních okolnostech škodné události. Vodítkem k určení odpovědné osoby je obsah pracovní náplně, zařazení do určitého organizačního útvaru, zastávaná funkce či vymezení určitého okruhu povinností v pravomoci konkrétní osoby.

Primárně majetkové záležitosti spadají do pravomoci zastupitelstva Prahy. Především členové zastupitelstva jsou povinni zajistit nastavení vnitřních procesů takovým způsobem, aby Praha důsledně uplatňovala nároky na náhradu škody.

Z ustanovení § 59 odst. 3 písm. m) ZoHMP plyne, že zastupitelstvu Prahy je vyhrazeno rozhodování o *vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 5 000 000 Kč*. Z uvedeného plyne, že jakékoliv vzdání se práva na náhradu škody podléhá souhlasu zastupitelstva, a to bez ohledu na výši škody (částka 5.000.000,- Kč se váže pouze k výši pohledávky).

Pouze zastupitelstvu Prahy tedy pak přísluší rozhodování o tom, že se poškozený (Praha) vzdá práva na náhradu škody. K tomuto postupu by ovšem mělo docházet jen za výjimečných okolností. Příslušné usnesení by dále mělo být pečlivě a přesvědčivě zdůvodněno.

(iii) K postupu při vymáhání škody

Uplatnění náhrady škody je konečným završením procesu, který byl započat vznikem škody. Tento proces lze chronologicky strukturovat následujícím způsobem:

1. identifikovat škodnou událost
2. kvantifikovat výši škody
3. určit škůdce
4. zahájit proces uplatnění (tj. vymožení) nároku na náhradu škody.

Základním předpokladem pro uplatnění škody je samotné rozpoznání **škodné události**. Škodnou událostí se přitom rozumí jakákoliv skutečnost, která vedla ke vzniku škody. Samostatnou otázkou je rozpoznání škodné události v případě, kdy je poškozeným právnická osoba. Z povahy právnických osob totiž plyne, že samy o sobě nemají vlastní vůli a bez účasti fyzické osoby nemůže právnická osoba rozpoznat vznik škody. V případě právnické osoby je tedy nezbytné určit, která fyzická osoba je oprávněna a povinna jménem právnické osoby autoritativně konstatovat, že právnická osoba byla poškozena. Takovou fyzickou osobou je vždy fyzická osoba, které zákon ukládá (ať již samostatně nebo jako členu kolektivního orgán právnické osoby) povinnosti při správě cizího majetku. V případě Prahy se pak bude jednat o členy zastupitelstva.

Dojde-li ke škodné události, je nezbytné **určit výši** škody. Výši škody vyčíslí poškozený zpravidla sám, pokud to okolnosti umožňují. Výše škody je například snadno vyčíslitelná v případě, kdy Praze vznikne nárok na smluvní pokutu. Výši této smluvní pokuty pak odpovídá výše škody vzniklé Praze v případě, kdy smluvní pokuta nebyla bezdůvodně vymáhána. Další škodou, která v této souvislosti může vzniknout je například ušlý zisk v podobě úroků, které by Praha mohla získat v případě, pokud by částku odpovídající smluvní pokutě uložila na depozitní vklad. V případě sporu o výši škody je možné tuto otázku řešit znaleckým posudkem.

Dojde-li ke škodě, je třeba zjistit, kdo za škodu zodpovídá, tj. identifikovat **škůdce**. Pokud jde o termín „uplatnit“ platí, že uplatněním náhrady škody může být jen takový proces, který směřuje k efektivnímu vymožení vzniklé škody.

Efektivním vymožením nelze rozumět pouze podání žaloby. V úvahu přichází především prokazatelné vyzvání škůdce (dlužníka) k úhradě vyčíslené škody. Pokud v přiměřené lhůtě nedojde k úhradě škody, je s ohledem na hrozbu promlčení nezbytné podat žalobu na zaplacení.

Z hlediska odpovědnosti za škodu vzniklé veřejnoprávní korporaci je klíčové identifikování fyzických osob, které za škodu odpovídají. Za tímto účelem je obvykle zřízena škodní komise, která v okamžiku vzniku škody řeší jménem poškozeného otázky zavinění a výše škody.

Obecně platí, že vymáhání škody je především věcí zastupitelstva Prahy. Zastupitelstvo by proto mělo pověřit příslušný orgán Prahy, aby bylo zahájeno vymáhání škody.

(iv) K podmíněnosti možnosti uplatnit škodu na základě výsledků trestního řízení

Uplatnění nároku na náhradu škody je v zásadě zcela nezávislé na trestněprávním hodnocení chování škůdce. Jinými slovy řečeno, pro uplatnění nároku na náhradu škody není nutné vyčkávat na výsledek případného trestního řízení (bylo-li v souvislosti se vznikem škody podáno trestní oznámení).

Naopak je třeba zdůraznit, že bezdůvodné vyčkávání na pravomocné rozhodnutí trestního řízení může v konečném důsledku zapříčinit i promlčení nároku na náhradu škody. Z hlediska civilního uplatnění nároku na náhradu škody je totiž zcela bezpředmětné, zda protiprávní chování škůdce bylo takové kvality, že jím byla naplněna skutková podstata nějakého trestného činu.

Dojde-li v důsledku nečinnosti příslušné fyzické osoby k promlčení nároku na náhradu škody, vznikne škoda právnické osobě (Praze). Nově vzniklou škodou je právě škoda odpovídající původně vzniklé škodě na majetku právnické osoby. Včasným neuplatněním nároku na náhradu škody totiž dojde k tomu, že se majetek právnické osoby nezvětší o částku původně vzniklé škody.

Zde je ovšem třeba zdůraznit, že odpovědnost za škodou vzniklou včasným neuplatněním nároku na náhradu škody vznikne až poté, co původní škůdce úspěšně uplatní námitku promlčení. Do té doby nelze totiž najisto postavit, zda původně vzniklou škodu původní škůdce neuhradí dobrovolně (námitku promlčení neuplatní vědomě nebo tuto námitku opomene).

Pokud tedy v důsledku nečinnosti určené nebo pověřené osoby, která jménem právnické osoby (Prahy) odpovídá za uplatnění nároku na náhradu škody, dojde k promlčení nároku na náhradu škody, vzniká zde odpovědnost této osoby za škodu.

V souvislosti se vznikem nového odpovědnostního vztahu dojde i novému běhu lhůt pro uplatnění nároku na náhradu škody. V případném soudním řízení by se soud musel zaobírat, coby předběžnou otázkou, existence nároku na náhradu škodu, kdy k přiznání tohoto nároku došlo právě pro úspěšné vznesení námítky promlčení.

Pro samotné uplatnění nároku na náhradu škody, která vznikla právnické osobě (Praze) je tedy pravomocné rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení bezvýznamné. Výjimkou by mohla být snad situace, kdy poškozený (tj. Praha) o způsobené škodě nevěděl a o vzniku škody se dozvěděl až z pravomocného rozhodnutí o spáchání trestného činu, kterým byl poškozen. Tato, v praxi jen výjimečná situace, má totiž vliv na počátek běhu subjektivní promlčecí lhůty. Zároveň v souladu s ustanovením ů platí, že

III. Závěry

Praha je povinna vymáhat jakoukoliv jí vzniklou škodu. Jedná se o zákonem uloženou povinnost, které se nelze zprostit jinak, než zákonem stanoveným způsobem. Nevymáháním vzniklé škody vzniká „civilní“ odpovědnostní vztah mezi Prahou a fyzickou osobou (fyzickými osobami), která měla jménem Prahy vymáhat vzniklou škodu. V tomto novém odpovědnostním vztahu je poškozenou Praha a škůdcem konkrétní fyzická osoba z řad zaměstnanců nebo veřejných funkcionářů, která byla povinna jménem Prahy vymáhat (primárně) vzniklou škodu.

Vedle tohoto odpovědnostního vztahu zde vznikají i trestněprávní vztahy mezi. Pokud konkrétní fyzická osoba z řad zaměstnanců nebo veřejných funkcionářů Prahy zapříčiní porušení povinnosti *včas uplatnit náhradu škody*, může takové jednání naplnit skutkovou podstatu nějakého trestného činu. V úvahu připadá především porušování povinností při správě cizího majetku (§ 220 TZ), porušení povinností při správě cizího majetku z nedbalosti (§ 221 TZ) či zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ). Úřední osobou je přitom ve smyslu § 127 TZ i člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy.



.....
Mgr. et Ing. Petr Prchal
advokát