

V Brně dne 12. července 2012
Sp. zn.: 3/2012/SZD/TČN

Doporučení veřejného ochránce práv vládě České republiky podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv

ke změně zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci¹

Ve vyrozumění o správní praxi jednotlivých ústředních správních úřadů (část III. vyrozumění) jsem popsal, jak podle mých zjištění probíhá proces předběžného projednávání nároků na odškodnění v jednotlivých resortech. Z mého vyrozumění je zřejmé, že na většině ústředních správních úřadů není vyřizování žádostí o odškodnění zcela optimální; některé úřady pak mají patrně nastaven chybně celý systém či jeho podstatnou část (část IV. vyrozumění).

I. Proces předběžného projednávání nároku na odškodnění

Domnívám se, že pokud proces předběžného projednávání nároku na odškodnění není skutečně účinným kompenzačním prostředkem nápravy „vadného“ stavu (jak jej Česká republika prezentuje u Evropského soudu pro lidská práva), nemá smysl trvat na jeho zachování.² Povinné uplatňování nároků u ústředních správních úřadů má dle argumentace vlády³ mimo jiné za cíl v maximální možné míře zabránit zvyšování objemu agendy u soudů a dalšímu přetěžování soudního systému. Dle mých poznatků však k naplnění tohoto cíle prozatím plošně nedochází. ESLP přitom vyjádřil své obavy z naopak přílišného prodlužování délky odškodňovacího řízení⁴ (povinnost obrátit se na ústřední správní úřad a teprve poté na soud, přičemž rozhodnutí je pak možné napadnout odvoláním, dovoláním, ústavní stížností).

Z praxe jednotlivých ústředních správních úřadů přitom vyplývá, že si každý aktér vykládá proces předběžného projednání nároku na odškodnění odlišným způsobem; mnohé ústřední správní úřady spíše tak, aby vyhovoval majetkovým „zájmům státu“. Takový úmysl však zákonodárce při přijímání novely zákona o odškodňování (č. 160/2006 Sb.) nepochybně neměl.

Pokud by předběžné projednání nároku na odškodnění u ústředního správního úřadu nenaplněovalo svůj účel a zamýšlený cíl,⁵ mohlo by se jednat

¹ zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „zákon o odškodňování“)

² Vokurka proti České republice (Konečné rozhodnutí ESLP o přijatelnosti stížnosti ze dne 16. 10. 2007, č. 40552/02, bod 38 a násl.)

³ tamtéž, bod 32

⁴ tamtéž, bod 60 a násl.

⁵ tj. možnost dobrovolně odškodnit osobu, které byla v důsledku nesprávného úředního postupu/nezákonným rozhodnutím způsobena majetková či nemajetková újma a zároveň zabránit zvyšování agendy soudům

o neúčinný kompenzační prostředek, který by bylo možné vypustit z českého právního řádu bez náhrady. Je legitimní se v této souvislosti tázat, zda v současné době nedochází k potvrzení pochybností ESLP, že obligatorní povinnost dotčené osoby předběžně nárok projednat může pouze kontraproduktivně protahovat samotné odškodňovací řízení soudní namísto urychleného vyřízení nároku.

K tomu, aby kompenzační prostředek (předběžné projednání nároku) zakotvený do zákona o odškodňování skutečně byl účinným, je třeba, aby ústřední správní úřady postupovaly ve své praxi jednotně a nahlížely na proces předběžného projednávání nároku jako na proces veřejnoprávní povahy (a byly tím nuceny dodržovat povinnosti např. rozhodovat o žádosti do šesti měsíců, neodmítat *a priori* dobrovolné odškodňování, odůvodňovat svá posouzení atd.).

Nepřiznává-li se procesu předběžného uplatnění nároku na odškodnění veřejnoprávní povaha a nepanuje-li obecná ochota k dobrovolnosti odškodňování, pak jde o nedůvodnou překážku přístupu jednotlivce k soudu.

II. Regresy

Další v poslední době diskutovanou otázkou je uplatňování tzv. regresů (viz § 16 - § 18 zákona o odškodňování). Domnívám se, že současná právní úprava není účinná, neboť mimo jiné není přizpůsobena proběhnuvším fázím reformy veřejné správy a neodpovídá nastolenému smíšenému modelu. Není tak jednoznačně stanovena odpovědnost mezi jednotlivými stupni. Zcela chybí jednoznačné stanovení odpovědnosti na úrovni ústředních orgánů státní správy za systémová selhání spojená s nezákonností a nečinností veřejné správy v jednotlivých oblastech svěřených správních činností.

Jako příklad je možné uvést problémy v soudnictví, na které jsem v nedávné době upozornil,⁶ kdy k odpovědnosti za nečinnost v soudním řízení (průtahy) jsou voláni jednotliví soudci, kteří ale ve většině případů nemohou ovlivnit skutečné příčiny průtahů/nečinnosti v soudnictví. Je přitom věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví, zakotvené v Listině základních práv a svobod a Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, byly respektovány. Odpovědnost tedy nese Ministerstvo spravedlnosti. Jako jiný případ systémového selhání mohu zmínit problémy, s nimiž se již delší dobu potýkala Česká správa sociálního zabezpečení při provádění výkonu rozhodnutí/exekucí na důchody.⁷ Také v tomto případě nese odpovědnost za existující „vadný“ stav ústřední orgán státní správy, Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Úprava regresů by měla zahrnovat také odpovědnost ústředních správních úřadů za systémová selhání a více zohledňovat současný smíšený model veřejné správy.

⁶ viz tisková zpráva ochránce ze dne 14. 3. 2012 – Situace v soudnictví ohrožuje právo na spravedlivý proces – více viz webové stránky ochránce <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/situace-v-soudnictvi-ohrozuje-pravo-na-spravedlivy-proces/>

⁷ viz Zpráva veřejného ochránce práv Poslanecké sněmovně za II. čtvrtletí roku 2011 (část B. 1.3): K odpovědnosti státu za škodu v případech, kdy Česká správa sociálního zabezpečení nesprávně provádí srážky z důchodu – viz http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2011_2_civrtleti.pdf

III. Doporučení

Na základě obsáhlé analýzy procesů odškodňování státem za nezákonná rozhodnutí, či nesprávné úřední postupy (s důrazem na nečinnost jako nesprávný úřední postup sui generis)

d o p o r u č u j i

vládě České republiky, aby přistoupila ke komplexní novelizaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, tak, aby byl skutečným naplněním čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý
veřejný ochránce práv