

11/03

Peněžní prostředky státu určené na odškodňování podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/03. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky státu, které jsou vypláceny jako odškodné nebo v souvislosti s ním na základě zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo spravedlnosti (dále také „MS“).

Kontrola byla prováděna od 11. ledna do 30. června 2011. Kontrolováno bylo období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MS, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách, které bylo podáno MS, bylo vypořádáno rozhodnutím Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XVI. zasedání, konaném dne 18. října 2011,

schválilo usnesením č. 12/XVI/2011

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MS je organizační složkou státu dle zákona č. 219/2000 Sb.¹ a je účetní jednotkou ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb.². Ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.³ jedná MS jménem státu:

- ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení;
- ve věcech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti;
- v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem;
- o regresních úhradách vyplývajících z odpovědnosti osob, které způsobily škodu dle předchozích bodů.

¹ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

² Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

³ 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).



V rámci odškodňování podle zákona č. 82/1998 Sb. odškodňuje MS majetkovou újmu a na základě zákona č. 160/2006 Sb.⁴, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., s účinností od 27. dubna 2006 i nemajetkovou újmu.

Pozn.: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Finanční prostředky a spolupráce

Finanční prostředky vyplacené MS jako odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb. nejsou součástí rozpočtu kapitoly 336 – *Ministerstvo spravedlnosti* schvalovaného pro daný rok, ale jsou obsaženy v kapitole státního rozpočtu 398 – *Všeobecná pokladní správa*, odkud je na žádost MS uvolňuje Ministerstvo financí. MS následně zpracuje rozpočtové opatření s navýšením rozpočtové položky.

Vývoj objemu finančních prostředků použitých MS na odškodňování v letech 2007 až 2010 ukazuje následující tabulka:

Přehled odškodňování podle zákona č. 82/1998 Sb.

Rok	Předpokládaná výše plateb na odškodnění (v Kč)	Skutečnost (v Kč)*
2007	104 204 000,00	91 354 440,27
2008	97 000 000,00	86 519 587,45
2009	101 405 000,00	88 425 681,58
2010	162 367 230,00	133 372 866,66
Celkem	464 976 230,00	399 672 575,96

Zdroj: sdělení MS ze dne 9. února 2011.

* Skutečnost zjištěná z účetnictví kontrolované osoby.

Kontrolovatelný objem finančních prostředků byl u této kontrolní akce ve výši 399 672 576 Kč a kontrolovaný objem finančních prostředků dosáhl výše 65 631 045 Kč. Kontrolní vzorek zahrnoval 128 z celkových 4 502 případů odškodnění a 17 případů regresních řízení.

Při posuzování výše náhrady v případě majetkové újmy vychází MS ze způsobů ocenění stanovených platnou legislativou. Při stanovení výše náhrady nemajetkové újmy vychází MS z *Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod* a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (resp. z judikatury českých soudů).

MS nevyužívá ve sporech o odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb. advokáty, ale spolupracuje s Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových. V kontrolovaném období MS formou zápisu uzavřelo v 267 případech s Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových dohodu o zastupování státu před soudem. Všechny tyto zápisy NKÚ zkontroloval po formální stránce. Ani jedna z těchto dohod neobsahovala identifikační čísla obou organizačních složek státu, jak požaduje ustanovení § 14 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb.⁵

⁴ Zákon č. 160/2006 Sb., kterým se mění 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 předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Vyhláška Ministerstva financí č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.

2. Činnost MS při posuzování žádostí a při soudních sporech

Kontrola NKÚ prověřila 128 žádostí o odškodnění o celkovém finančním objemu 57 631 447 Kč.

Ve třech případech MS nedodrželo lhůtu šesti měsíců pro přiznání, případně odmítnutí nároku na odškodnění. Žadatelé se obrátili na soud, který vydal platební rozkazy. MS nepodalo proti platebním rozkazům odpor. MS zaplatilo na odškodnění celkovou částku 5 478 308 Kč, navíc muselo zaplatit na úrocích a nákladech soudního řízení 27 471 Kč.

Ve třech případech MS žádosti o odškodnění zamítlo. Celková výše zamítnutých žádostí byla minimálně 2 524 725 Kč (v jedné žádosti nebyla uvedena požadovaná částka). Žadatelé se obrátili na soud. Příslušný soud vydal ve dvou případech platební rozkaz a v jednom případě, kdy MS požádalo o ústní jednání, vydal soud rozsudek pro zmeškání. MS proti platebním rozkazům nepodalo odpor a ústního jednání se nezúčastnilo. Platební rozkazy a obsílka k soudnímu jednání byly řádně a včas doručeny do datové schránky MS, ale nebyly vybrány. Na základě platebních rozkazů a rozsudku pro zmeškání bylo MS povinno uhradit celkem částku 2 564 725 Kč jako odškodnění a částku 316 249 Kč jako úroky a náklady soudního řízení.

MS ve výše uvedených případech svojí nečinností buď při vyřizování žádostí o odškodnění, nebo při soudním řízení nehájilo zájmy státu a jeho majetek. Tím nepostupovalo v souladu s § 14 odst. 1 a 4 zákona č. 219/2000 Sb., neboť neodůvodněně snížilo majetek státu a nevyužilo všechny právní prostředky při uplatnění a hájení práv státu.

MS v žádném z těchto případů neuplatnilo sankci vůči odpovědným zaměstnancům.

Ve třinácti případech v celkovém objemu 1 019 000 Kč NKÚ zjistil, že ve spisech nebyla ke dni vyplacení odškodného plná moc k zastupování žadatelů buď doložena vůbec, nebo byla nejasná, neboť neurčovala přesně zmocnitele. **MS tak nepostupovalo v souladu s § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb.**

3. Dodržování lhůt pro vyplacení přiznaných náhrad

Z kontrolního vzorku 128 žádostí NKÚ zjistil, že MS v 83 případech nedodrželo zákonnou šestiměsíční lhůtu pro vyplacení náhrady škody. Prodlení se pohybovalo v rozmezí od 2 do 607 dnů, z toho ve 38 případech je toto prodlení delší než 100 dnů. Celkový objem takto vyplacených finančních prostředků byl ve výši 20 550 252 Kč.

Ve dvaceti případech s celkovým finančním objemem 16 896 069 Kč nedodrželo MS lhůtu stanovenou rozsudkem soudu. Ve třech případech v celkové částce 6 332 226 Kč nedodrželo MS lhůtu stanovenou k úhradě platebním rozkazem soudu.

Nedodržením lhůty k zaplacení MS nepostupovalo v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. a v souladu s ustanovením § 160 odst. 1 a § 172 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb.⁶ Tím se vystavovalo riziku oprávněného požadavku úroků ze strany žadatelů v souladu s ustanovením § 517 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb.⁷ a v případě rozhodnutí soudů se vystavovalo i hrozbě exekuce.

4. Vymáhání regresních úhrad

Podmínky pro uplatnění regresní úhrady stanoví § 16 až § 18 zákona č. 82/1998 Sb. Regresní úhrada může být požadována pouze tehdy, pokud škoda byla způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. V případě soudce či státního zástupce může být regresní úhrada požadována pouze tehdy, byla-li vina prokázána v předchozím kárném řízení.

⁶ Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád.

⁷ Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník.



V kontrolovaném období uhradilo MS 4 502 případů odškodnění. Pouze v 17 případech v celkové částce 7 999 598 Kč byl uplatněn nárok na náhradu škody proti odpovědným osobám (regresní úhrady). Uplatněné regresní úhrady tak tvoří pouze 0,37 % z celkového počtu případů. K datu 11. května 2011 bylo v požadované výši uhrazeno osm regresních pohledávek v celkové výši 5 394 189 Kč, jedna pohledávka byla prozatím uhrazena částečně, a to ve výši 127 580 Kč. Další dvě pohledávky v celkové výši 22 095 Kč byly odepsány z důvodu prominutí pohledávky na základě ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona č. 219/2000 Sb.

Jedním z hlavních důvodů odškodnění vedle nezákonného trestního stíhání je nepřiměřená délka soudního řízení. Možnost uplatnění regresní úhrady v tomto případě je značně omezena vinou rozdílnosti běhu lhůt. Lhůta pro zánik kárné odpovědnosti soudce počíná běžet ode dne, kdy došlo k jeho pochybení, které mělo vliv na délku soudního řízení, ale lhůta pro uplatnění nároku na odškodnění počíná běžet skončením řízení. Na kontrolovaných případech bylo přesto prokázáno, že na počtu uplatněných regresních úhrad se podílí i těžkopádná organizace této agendy u MS. Návrh na zahájení kárného řízení se soudcem je oprávněn podat i ministr spravedlnosti, což by značně urychlilo proces zahájení kárného řízení.

Z kontrolního vzorku 128 spisů NKÚ zjistil, že MS v pěti případech v celkové výši 834 977 Kč nevyužilo možnost uplatnění regresní úhrady, případně podání kárné žaloby. **MS v těchto případech nepostupovalo v souladu s § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb.**

5. Účtování při zpracování žádostí o odškodnění a o regresních úhradách

MS účtuje předpis závazku a jeho úhradu na základě účetního dokladu, kterým je *schvalovací doložka*, jejímž podkladem je buď souhlasné stanovisko MS k žádosti o odškodnění, nebo rozhodnutí příslušného soudu. NKÚ zkontroloval vzorek deseti účetních dokladů o celkovém objemu 31 714 975 Kč. Ani v jednom případě neobsahoval účetní doklad údaj o okamžiku uskutečnění účetního případu, což je v rozporu s ustanovením § 11 odst. 1 písm. e) zákona č. 563/1991 Sb. Tento nedostatek byl v průběhu kontroly NKÚ odstraněn.

MS v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2009 podhodnotilo výkaz zisku a ztráty tím, že nezaúčtovalo závazek ve výši 67 000 Kč, přestože uznalo nárok na odškodnění již dne 26. listopadu 2009. MS o tomto závazku účtovalo až 11. ledna 2010.

Tím MS nepostupovalo v roce 2009 v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 a § 4 odst. 8 písm. b) a c) zákona č. 563/1991 Sb., neboť nezaúčtovalo všechny účetní případy, které s účetním obdobím roku 2009 věcně a časově souvisely. Účetnictví MS tak za rok 2009 není úplné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.

MS zaúčtovalo v roce 2007 regresní pohledávku ve výši 1 655 725 Kč. Soud po řízení v prvním stupni a řízení odvolacím i dovolacím nárok na regresní pohledávku zamítl definitivně v roce 2010. Zaniklou regresní pohledávku ale MS již z účetnictví v účetním období 2010 neodúčtovalo.

MS nepostupovalo v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že neúčtovalo o zániku pohledávky ve výši 1 655 725 Kč do období roku 2010, s nímž tento případ časově a věcně souvisí, a nepostupovalo v souladu s ustanovením § 4 odst. 8 písm. b) a c) zákona č. 563/1991 Sb. tím, že v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2010 nadhodnotilo aktiva rozvahy o částku 1 655 725 Kč a současně o stejnou částku podhodnotilo náklady výkazu zisku a ztráty.

Účetnictví MS nebylo vzhledem k výše uvedeným skutečnostem úplné a správné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 563/1991 Sb.

6. Kontrola funkčnosti vnitřního kontrolního systému MS

MS nevydalo žádné vnitřní předpisy, které by se vztahovaly speciálně k agendě odškodňování podle zákona č. 82/1998 Sb., a nevytvořilo účinný systém vnitřní kontroly pro tuto oblast, jak ukládá zákon č. 320/2001 Sb.⁸ Tyto nedostatky se projevují zejména v oblasti uplatňování regresních úhrad, kde výrazně vážne komunikace mezi odborem odškodňování, odborem dohledu, který kontroluje plynulost soudních řízení, a předsedy soudů. Celá agenda odpovědnosti za škodu není MS kontrolována dle zákona č. 320/2001 Sb. Na absenci předběžné kontroly upozornilo i oddělení interního auditu MS v roce 2011.

III. Shrnutí a vyhodnocení

V kontrolovaném období let 2007 až 2010 uhradilo Ministerstvo spravedlnosti 4 502 žádostí o odškodnění v celkové výši 399 672 576 Kč. NKÚ prověřil 128 žádostí o celkovém objemu 57 631 447 Kč.

V případech, kdy MS nevyřídilo žádosti o odškodnění ve lhůtě šesti měsíců, případně nepodalo včas odpor proti platebním rozkazům tam, kde neuznávalo důvod nebo částku požadovaného odškodnění, nebo se bez omluvy nedostavilo k soudnímu jednání, nejednalo v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb.

Jako velice málo účinné se jeví uplatňování regresních úhrad. Problematický je nesoulad běhu prekluzivní lhůty pro podání návrhu na kárné řízení se soudcem a běhu promlčecí lhůty pro uplatnění nároku na odškodnění. Na velice nízkém procentu uplatnění regresních úhrad se podílí i nepružná organizace této činnosti u MS a malé využívání kompetence ministra spravedlnosti k podání návrhu na kárné řízení.

Řada uvedených nedostatků vyplývá i ze skutečnosti, že oblast odškodňování není na MS upravena vnitřními předpisy a zejména v této oblasti je zcela nefunkční vnitřní kontrolní systém.

8 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).