



V Brně dne 9. srpna 2016
Sp. zn.: 21/2014/SZD/JBV

Vyrozumění veřejné ochránkyně práv vládě České republiky o nezákonné správní praxi Ministerstva pro místní rozvoj

Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů,¹ je ochránce oprávněn vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že úřad nepřijal dostatečná opatření k nápravě obecnější nezákonné správní praxe.

V souladu s tímto ustanovením proto vyrozumívám vládu o nezákonné správní praxi Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“) při vyřizování žádostí o odškodnění (přiměřené zadostiučinění) za nemajetkovou újmu v režimu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem² (dále též „zákon č. 82/1998 Sb.“).

Právní východiska

V obecné rovině upravuje právo na spravedlivý proces **Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod** (dále jen „Úmluva“) a Listina základních práv a svobod. Dle ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy má každý „právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem³, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“ Dle ustanovení čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod má každý „právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“

Proces odškodňování za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je blíže upraven v **zákoně č. 82/1998 Sb.** Ustanovení § 31a předmětného zákona stanoví, že „bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.“

Dle ustanovení § 13 předmětného zákona se za nesprávný úřední postup považuje „také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.“

1 zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

2 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

3 Judikatura Evropského soudu pro lidská práva termín „soud“ vykládá široce. V některých případech tak lze za soud považovat i takový orgán, který není soudem podle vnitrostátního práva, ale splňuje základní náležitosti jako je rozhodování věci na základě právních norem a v řízení vedeném předepsaným způsobem, závaznost rozhodnutí, úplná jurisdikce. Více viz KMEC, Jiří a kol. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. In: Beck-online.cz [online]. 2012 [cit. 12. 7. 2016]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>.

Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.“ **Vznikla-li tedy někomu v důsledku nepřiměřené délky řízení nebo průtahů v řízení nemajetková újma, má nárok na přiměřené zadostiučinění za tuto újmu.**

Nárok na náhradu škody (včetně nemajetkové újmy) uplatňuje poškozený nejprve u příslušného úřadu – zejména u jednotlivých ministerstev (§ 14). Náhrady škody u soudu se může domáhat pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nároku u příslušného úřadu nebyl jeho nárok plně uspokojen. Pokud příslušný úřad náhradu škody přizná, je třeba ji nahradit do šesti měsíců od uplatnění nároku (§ 15).

Zákon č. 82/1998 Sb. dále stanovuje určitá vodítka pro stanovení výše přiměřeného zadostiučinění. Blíže však postup správních orgánů při vyřizování žádostí o odškodnění neupravuje. Pro sjednocení praxe úřadů při vyřizování takových žádostí proto první český ombudsman JUDr. Otakar Motejl formuloval tzv. **Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění** (dále jen „Desatero“). Z tohoto dokumentu upozorňuji na následující body:

Bod 7 Desatera: Ministerstvo nesmí a priori odmítat dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení.

Bod 8 Desatera: Ministerstvo musí žadatele vyrozumět o vyřízení žádosti do šesti měsíců.

(Pokud z vážných důvodů nemůže ministerstvo věc vyřídit ve lhůtě 6 měsíců, vyrozumí žadatele o důvodech zpoždění, a termínu, kdy lze odpověď ministerstva očekávat.)

Současně je povinností ministerstva poučit žadatele o jeho právu domáhat se odškodnění u příslušného soudu.

Bod 9 Desatera: Ministerstvo má výsledek posouzení žádosti odůvodnit.

V letech **2011 - 2013** provedl můj předchůdce, JUDr. Pavel Varvařovský, několik **šetření z vlastní iniciativy** zaměřených na postupy ústředních orgánů státní správy. V **postupu Ministerstva pro místní rozvoj shledal pochybení**, která shrnul ve zprávě o šetření ze dne 29. března 2011⁴, v níž zároveň upozornil na nedostatky při naplňování šesti bodů Desatera (např. ministerstvo a priori odmítá nároky na poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu, nesprávně odůvodňuje zamítnutí žádostí o přiměřené zadostiučinění za průtahy v řízení). Ministerstvo se s jeho závěry neztotožnilo.

V polovině roku 2012 se ochránce obrátil na vládu s žádostí o odstranění nevhodné praxe vícero ministerstev (včetně Ministerstva pro místní rozvoj) a dalších ústředních správních orgánů při projednávání žádostí o odškodnění.

Vláda usnesením ze dne 15. srpna 2012 č. 593 vzala na vědomí toto vyrozumění a **doporučila** členům vlády, vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a vedoucím jiných správních úřadů **Desatero přiměřeně dodržovat**.

4 zpráva o šetření ze dne 29. března 2011, sp. zn. 597/2011/VOP/EV

Zjištěná praxe Ministerstva pro místní rozvoj

Naplňování Desatera ministerstvem následně zkoumal můj předchůdce a dále můj současný zástupce, JUDr. Stanislav Křeček, v **jednotlivých konkrétních kauzách**. Ve věci šetřené pod sp. zn. 5084/2011/VOP/TM zjistil několik **pochybení ministerstva** při vyřizování žádosti o odškodnění. Ministerstvo především nepoučilo stěžovatele o možnosti obrátit se v případě odmítnutí žádosti na soud (bod 8 Desatera), a zamítlo žádost z důvodu, že stěžovatelé neprokázali potřebnými doklady vznik nemajetkové újmy spočívající v nepřiměřené délce řízení (bod 7 a 9 Desatera). Přitom požadavek prokázat doklady vznik takové nemajetkové újmy odporoval ustálené judikatuře Nejvyššího soudu⁵, a v praxi to vlastně ani nebylo možné. V dané věci nakonec v roce 2013 uplatnil můj zástupce, JUDr. Stanislav Křeček, **sankci v podobě informování veřejnosti** o svých zjištěních v dané věci formou tiskové zprávy.

Protože i následné podněty jednotlivých stěžovatelů poukazovaly na to, že ministerstvo svůj postoj nezměnilo, rozhodla jsem se vstoupit do **jednání s ministryní pro místní rozvoj a jejími náměstký**, zjistit aktuální praxi ministerstva a naposledy se pokusit o to, aby ministerstvo svou nezákonnou správní praxi dobrovolně změnilo.⁶ Ve dnech 1. září 2014 a 6. října 2015 jsem osobně jednala s náměstký ministryně a dalšími zaměstnanci ministerstva, dne 10. června 2016 jsem osobně jednala s ministryní. Zároveň jsem s ministerstvem komunikovala písemně.

Ačkoli mě ministryně v písemných vyjádřeních ujišťovala, že ministerstvo obecně neodmítá poskytovat zadostiučinění za nemajetkovou újmu⁷, moje další zjištění svědčila o přesném opaku. Ze statistických údajů ministerstva vyplynulo, že v **období od 1. ledna 2010 do 1. června 2015 uplatnili žadatelé nárok na zadostiučinění** za nemajetkovou újmu **v celkem 250 žádostech**. „Ministerstvo ani v jednom případě neshledalo, že by byla výše nároků, které žadatelé uplatnili, **důvodná**. Žadatelé se v 75 případech obrátili se svými požadavky následně na soud. V 10 případech bylo žadatelům zadostiučinění za nemajetkovou újmu přiznáno.“⁸ O řadě dalších žalob nebylo doposud rozhodnuto, nicméně lze předpokládat, že o mnohých rozhodne soud stejně. Z těchto dat jednoznačně vyplývá, že **ministerstvo a priori odmítá přiznávat nároky na zadostiučinění za nemajetkovou újmu**.

V rámci osobního jednání dne 6. října 2015 navíc pracovníci ministerstva přiznali, že ministerstvo zadostiučinění dobrovolně neposkytuje záměrně, protože vnímá pozici ministerstva jako ochránce majetkových zájmů státu, jehož jménem jedná.

5 Viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2011, sp. zn. 30 Cdo 3007/2010, v němž soud dospěl k závěru, že „nemajetková újma spočívající zejména ve stavu nejistoty ohledně výsledku řízení je psychickou kategorií, jejíž hloubka a rozsah jsou coby rozhodné skutečnosti obtížně prokazovatelné, a proto se v určitém základním rozsahu předpokládají. Žalobce proto nemusí prokazovat psychologickými či psychiatrickými posudky, že u něj došlo k psychické újmě v důsledku nepřiměřeně dlouhého řízení. Takové důkazní prostředky by mohl navrhnout v případě, že by tvrdil újmu závažnějšího rozsahu, jinými slovy tvrdil by něco, co nebývá obvyklým následkem nepřiměřené délky řízení, a je tedy třeba, aby existence tvrzeného následku jakož i příčinná souvislost mezi tímto následkem a porušením práva na přiměřenou délku řízení (kauzální nexus) byly postaveny najisto.“

6 věc vedu pod sp. zn. 21/2014/SZD/JBV

7 viz dopis ministryně pro místní rozvoj ze dne 16. dubna 2015, č. j. MMR-13079/2015-83

8 viz dopis ministryně pro místní rozvoj ze dne 27. července 2015, č. j. MMR-21880/2015-83

Výše uvedenou praxi ministerstva považuji za nezákonnou. Z mých poznatků vyplývá, že **Ministerstvo pro místní rozvoj je jediným ústředním orgánem, který a priori odmítá poskytovat odškodnění (zadostiučinění) za nemajetkovou újmu, způsobenou především nepřiměřenou délkou řízení.** Postupuje tak v rozporu se zákonem č. 82/1998 Sb., s Desaterem, a dle mého názoru i s dosavadní ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu i Evropského soudu pro lidská práva. Nesprávnost postupu ministerstva výslovně konstatovaly soudy v řízeních o jednotlivých žalobách na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení.⁹

Jsem si vědoma existence poměrně **přelomového rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014**, ve kterém soud vyslovil závěr, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy je aplikovatelný pouze na některá správní řízení (typově odvoditelná z judikatury Evropského soudu pro lidská práva), a proto rovněž stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné pod číslem 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, lze aplikovat jen na tato některá správní řízení.¹⁰ Soud však zároveň uvedl, že i v případě nepřiměřené délky správního řízení, na které Úmluva nedopadá, může jít o nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. U takových řízení se však neuplatní vyvratitelná domněnka vzniku újmy a budou postižitelné pouze jednotlivé průtahy v řízení. Uvedený rozsudek tedy **nepopírá aplikovatelnost zákona č. 82/1998 Sb. na poskytování zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení**, ať už je dle povahy věci posuzována jako průtahy v řízení nebo jako celková nepřiměřená délka řízení. Nelze navíc pominout, že toto zúžené chápání práva na spravedlivý proces (jehož součástí je přiměřenost délky řízení) se jistě stane předmětem posuzování Ústavním soudem, a proto tento rozsudek nelze vnímat jako ustálenou judikaturu. V každém případě, Ministerstvo pro místní rozvoj dobrovolně neodškodňuje ani osoby, jejichž postavení je podřaditelné pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy (například vlastníky staveb, stavebníky apod.).

Pokud jde o další postupy v **rozporu s Desaterem**, z mého šetření vyplývá, že ministerstvo **nepoučuje¹¹ žadatele o právu domáhat se odškodnění u příslušného soudu v případě odmítnutí jejich žádosti o odškodnění** (bod 8 Desatera). Ministerstvo rovněž **nevyzývá žadatele k doplnění** v případech, kdy v žádosti chybí některý z důležitých podkladů, bez něhož není možné žádost objektivně posoudit (bod 6 Desatera). V některých případech ministerstvo rovněž **nedodržuje šestiměsíční lhůtu pro vypořádání žádosti** o odškodnění (bod 8 Desatera).

9 Viz např. již zmíněné usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2011, sp. zn. 30 Cdo 3007/2010 či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. září 2010, sp. zn. 23 Co 249/2010. Z nedávné judikatury potom mohou uvést např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. října 2014, sp. zn. 15 Co 255/2014, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. října 2014, sp. zn. 72 Co 413/2014, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. června 2012, sp. zn. 53 Co 169/2012 či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. října 2012, sp. zn. 13 Co 431/2012.

10 Doposud všechny soudy uvedené stanovisko Nejvyššího soudu aplikovaly na všechny případy správních řízení.

11 Z aktuálních písemností ministerstva mám k dispozici např. vyjádření ze dne 2. března 2015, č. j. MMR-30429/2014-83/2393, ze dne 25. června 2015, č. j. MMR-43469/2014-83/3358, ze dne 13. srpna 2015, č. j. MMR-9472/2015-83/586, ze dne 25. ledna 2016, č. j. MMR-36760/2014-83/2910 a ze dne 25. ledna 2016, č. j. MMR-24522/2015-83/1754.

Závěrečné stanovisko ochránkyně a návrh opatření k nápravě

V rámci spisu sp. zn. 5084/2011/VOP/TM navrhl můj zástupce JUDr. Stanislav Křeček následující opatření ke zjednání nápravy dosavadní nevyhovující praxe ministerstva: Ministerstvo bude důsledně respektovat Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění, a to, mimo jiné, i tím, že:

1. v případě, kdy nazná, že je žádost neúplná, stěžovatele vždy vyzve k doplnění žádosti;
2. stěžovatele poučí o možnosti obrátit se v případě odmítnutí žádosti na soud;
3. přehodnotí svůj názor na problematiku prokázání vzniku nemajetkové újmy v souladu s ustálenou judikaturou vyšších soudů a potažmo se závěry ochránce, uvedenými ve zprávě o šetření. Jestliže je důvodem pro odškodnění (zadostiučinění) nepřiměřená délka řízení, je třeba vycházet z předpokladu, že již sama neúměrná délka řízení představuje pro žadatele morální újmu a žádné další důkazy již není třeba vyžadovat.

Vyjádření úřadu

V návaznosti na závěrečné stanovisko ministerstvo dopisem ze dne 17. července 2013¹² vyjádřilo názor, že **důsledné respektování Desatera nemá oporu v právních předpisech** a že usnesením vlády č. 593 ze dne 15. srpna 2012 bylo členům vlády pouze doporučeno přiměřeně dodržovat postup podle Desatera. Ministerstvo ani **nepovažuje za nezbytné, aby byli žadatelé poučováni o tom, že své nároky mohou uplatňovat u soudu.**

V rámci dalších jednání s ministerstvem (pod sp. zn. 21/2014/SZD/JBV) mi potom ministryně sdělila, že ministerstvo obecně neodmítá poskytovat zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení¹³. Z mých poznatků, podrobně uvedených v části „Zjištěná praxe Ministerstva pro místní rozvoj“ tohoto dokumentu, však vyplývá přesný opak.

Shrnutí

Ministerstvo pro místní rozvoj a priori odmítá dobrovolně poskytovat odškodnění (zadostiučinění) za nemajetkovou újmu v režimu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Jeho praxe je nezákonná, navíc v rozporu s Desaterem, judikaturou Nejvyššího soudu i Evropského soudu pro lidská práva.

Ministerstvo pro místní rozvoj navíc nepoučuje žadatele o jejich právu domáhat se odškodnění u příslušného soudu. Ministerstvo rovněž **nevyzývá žadatele k doplnění** v případech, kdy v žádosti chybí některý z důležitých podkladů, bez něhož není možné žádost objektivně posoudit.

12 dopis ministra pro místní rozvoj ze dne 17. července 2013, č. j. MMR-21522/2013-83

13 dopis ministryně pro místní rozvoj ze dne 16. dubna 2015, č. j.: MMR-13079/2015-83

Návrh veřejné ochránkyně práv

Za účelem zajištění řádné správní praxe Ministerstva pro místní rozvoj vlády navrhuji, aby **uložila ministryni pro místní rozvoj, aby Ministerstvo pro místní rozvoj při vyřizování žádostí v režimu zákona č. 82/1998 Sb.:**

1. v případě, kdy zjistí, že je žádost neúplná, vždy vyzvalo žadatele k doplnění;
2. vždy poučilo žadatele o možnosti obrátit se v případě odmítnutí žádosti na soud;
3. při prokazování vzniku nemajetkové újmy postupovalo v souladu se soudní judikaturou a v případě, kdy je důvodem pro odškodnění (zadostiučinění) nepřiměřená délka řízení, vycházelo z předpokladu, že již sama neúměrná délka řízení představuje v určitých případech pro žadatele morální újmu a žádné další důkazy již nevyžadovalo.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

Přílohy

Zpráva o šetření ze dne 29. března 2011, sp. zn. 597/2011/VOP/EV

Zpráva o šetření ze dne 2. listopadu 2012, sp. zn. 5084/2011/VOP/TM

Závěrečné stanovisko ze dne 19. června 2013, sp. zn. 5084/2011/VOP/TM

Vyrozumění ministerstva o sankci ze dne 20. srpna 2013, sp. zn. 5084/2011/VOP/TM

Tisková zpráva ze dne 24. října 2013 – sankce vůči ministerstvu, sp. zn. 5084/2011/VOP/TM

Dopis ministra pro místní rozvoj ze dne 17. července 2013, č. j. MMR-21522/2013-83

Dopis ministryně pro místní rozvoj ze dne 16. dubna 2015, č. j. MMR-13079/2015-83

Dopis ministryně pro místní rozvoj ze dne 27. července 2015, č. j. MMR-21880/2015-83

Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění