

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

**Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky
podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv**

**ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném
projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí
nebo nesprávný úřední postup státu**

Z řady podnětů, které jsem jako veřejný ochránce práv obdržel, jsem zjistil, že mechanismus předběžného projednávání nároku na náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu neprobíhá vždy v souladu s právem, soudní judikaturou a principy dobré správy. Stěžovatelé ve svých podnětech většinou popisovali, že ačkoliv požádali o odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb.¹ (dále jen „zákon o odškodňování“), ústřední správní úřady na tyto žádosti nereagují, neodpovídají (resp. pokud odpovídají, tak negativně) a své závěry neodůvodňují. V některých případech dokonce odkazují na absolutní nemožnost dobrovolného plnění s ohledem na zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, nebo s odkazem na nedostatek finančních prostředků ve svých rozpočtových kapitolách.

Tyto indicie mě vedly k tomu, že jsem v listopadu roku 2010 formuloval „Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup“ (dále jen „Desatero dobré praxe při odškodňování“), které jsem současně zveřejnil² (viz bod II. tohoto vyrozumění). Při jeho formulování jsem vycházel z veřejnoprávnosti procesu předběžného projednávání nároku a z nutného rozlišování mezi náhradou škody a přiměřeným zadostiučiněním.

Následně jsem provedl šetření na vybraných ústředních správních úřadech, a to dle stěžovateli nejčastěji napadaných agend. Pro vyšší objektivitu jsem v závěru šetření rovněž písemně obeslal zbývající ústřední správní úřady, aby měly možnost se k mým zjištěním vyjádřit.

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

² <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>

I. Právní východiska

1. Povaha procesu předběžného projednání nároku na náhradu škody nebo přiměřené zadostičinění (dále jen „nároku na odškodnění“) za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu

Na předběžné projednání nároku na odškodnění pohlížím jako na **proces veřejnoprávní**. Domnívám se, že v rámci posouzení těchto žádostí stát nevystupuje v rovném postavení vůči žadateli, nýbrž jeho pozice je svým způsobem vrchnostenská.

Tento můj názor se opírá o judikaturu Ústavního soudu. Ústavní soud konstatoval, že „*Nebýt čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod, provedeného zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu..., neexistoval by ve vnitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Již z citovaného článku Listiny základních práv a svobod plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace; důvodem je - na rozdíl od jiných subjektů práva - zvláštní funkce veřejné správy, specifické vztahy a situace, v nichž působí. Automatická aplikabilita právní úpravy odpovědnosti za škodu v občanském zákoníku, jakožto základním kodexu upravujícím soukromoprávní vztahy, je tak vyloučena. Zcela jinou otázkou je však konstrukce zvolená českým zákonodárcem, kdy veřejnoprávní předpis (zákon č. 82/1998 Sb.) z důvodu legislativní techniky umožňuje, aby byl na právní vztahy jím upravené subsidiárně použit občanský zákoník. Jen volba způsobu úpravy některých otázek nemůže učinit platným závěr, že se stát (resp. i územní celky v samostatné působnosti) ocitá v řízení o náhradu škody v rovnoprávném postavení s poškozeným; ...“³*

V obdobném duchu pokračoval Ústavní soud, když v plénu potvrdil, že celou řadu zvláštních forem odpovědnosti státu není možné vykládat tak, jak jsou známy z občanskoprávní odpovědnosti za škodu.⁴

Část odborné veřejnosti se přiklání dokonce k názoru, že celý odpovědnostní vztah mezi státem a jednotlivcem (nikoliv tedy pouze předběžné projednávání nároku) odvozený od nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu je vztahem veřejnoprávním.⁵

Případné odkazy na důvodovou zprávu zákona o odškodňování,⁶ jako argument pro přisvědčení o výlučné civilní povaze procesu předběžného posouzení nároku o odškodnění, nepovažuji proto za dostačující, neboť nereflektují soudní judikaturu a rozporuplnost doktríny.

³ náleží Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II ÚS 1612/09

⁴ plenární náleží Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2011, sp. zn. Pl. US 11/10

⁵ Eliška Wagnerová, Vojtěch Šimíček, Tomáš Langášek, Ivo Pospíšil a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. 2012, ASPI, s. 746 a násl.

⁶ „...vyčlenění úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci z občanského zákoníku je důsledkem toho, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká nikoli ze soukromoprávního, ale z veřejnoprávního vztahu. Odpovědnostní právní vztah je ovšem již vztahem soukromoprávním.“

Pro veřejnoprávnost procesu odškodňování svědčí zejména skutečnost, že zákon o odškodňování je realizací čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.⁷ Týž článek současně v odst. 4 předpokládá, že podmínky a podrobnosti jeho uplatnění stanoví zákon, jímž je zákon o odškodňování, který na úrovni běžného zákonodárství zavádí proces předběžného (předsoudního) uplatnění nároku. Jedním z důvodů existence předběžného projednávání nároku ústředním správním úřadem je, mimo jiné, zjištění příčin nezákonných postupů státu, jejich odstranění a zabránění jejich opakování. Nicméně, má-li být šetřena podstata a smysl čl. 36 odst. 3 Listiny, nemůže se jednat o jediný smysl předběžného projednání nároku, neboť by tak byla popřena povaha Listinou garantovaného práva na odškodnění jako veřejného subjektivního práva jednotlivce. Základním cílem zákonné úpravy totiž musí být zajištění satisfakce poté, co byl jednotlivec postižen nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Proto je namístě klást na proces předběžného projednávání nároku takové požadavky, které zajistí předvídatelnost a transparentnost postupu státu. Stát v tomto procesu vystupuje tedy z povahy věci vrchnostensky (stejně jako v předchozím vztahu, v němž vydal nezákonné rozhodnutí nebo se dopustil nesprávného úředního postupu).

Pokud bychom přiznali předběžnému projednávání nároku plně soukromoprávní povahu, dospějeme k závěru, že stát získává (na rozdíl od kterékoliv jiné právnické či fyzické osoby, která způsobí škodu) zvláštní privilegium. Náleželo by mu totiž právo žádat před samotným zahájením soudního řízení po budoucím žalobci doložení nezákonného jednání, škody a příčinné souvislosti bez toho, že by byl sám vázán jakýmkoliv povinnostmi (přesněji povinnostmi, jejichž nesplnění je spojeno s možností uplatnění opatření k nápravě či sankcí). V situaci, kdy stejné okolnosti musí tvrdit a prokazovat žalobce v následujícím soudním řízení (ovládaném zásadou rovnosti stran a kontradiktorností), musí být tato procesní nevýhoda nějak kompenzována v rámci předběžného projednávání nároku. Pro jednotlivce by předběžné projednání nároku postrádalo jakýkoliv smysl, pokud by z povahy tohoto procesu nevyplývala povinnost státu odůvodňovat výsledek předběžného posouzení, povinnost postupovat v obdobných případech obdobně, a především povinnost nebyť nečinný (jako některé důsledky veřejnoprávnosti procesu).

Vhodné je také pozastavení se nad samotnou konstrukcí dobrovolného plnění v zákoně o odškodňování. Výsledkem posouzení uplatněného nároku není totiž uzavření dohody o narovnání či dohoda o mimosoudním vyrovnání soukromoprávního charakteru. Jelikož správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (naopak se nepoužije, pokud se jedná o občanskoprávní úkony), měl by být alespoň zčásti použitelný rovněž na předběžné projednávání nároku na odškodnění.

Předběžné projednávání nároku na odškodnění (ne-li celý vztah poškozený jednotlivec – stát) tedy chápu jako výkon veřejné správy sui generis. Podle ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu je při něm třeba respektovat alespoň základní zásady činnosti správních orgánů (ustanovení § 2 - § 8 správního řádu),⁸

⁷ ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“.

⁸ „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v ustanoveních § 2 až § 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

a možné je též poměrování procesu skrze principy dobré správy.⁹ Tyto principy jsem se pokusil pro oblast odškodňování definovat v Desateru dobré praxe při odškodňování (viz část II. tohoto vyrozumění).

2. Rozlišování mezi žádostí o náhradu škody a přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu

Možnost žádat přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu (dále jen „přiměřené zadostiučinění“) byla do českého právního řádu včleněna zákonem č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon o odškodňování s účinností ode dne 27. 4. 2006. Jednalo se o reakci na kritiku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“),¹⁰ že v českém právním řádu chybí účinný právní prostředek nápravy před vnitrostátním orgánem, který by umožňoval stěžovat si na porušení povinnosti projednat věc v přiměřené lhůtě stanovené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,¹¹ jak ukládá čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹²

Škoda je majetková újma vyjádřitelná v penězích spočívající ve zmenšení, snížení či jiném znehodnocení existujícího majetku poškozeného, jakož i ve vynaložení nákladů na odstranění tohoto znehodnocení.¹³ Stát nese odpovědnost za takto vzniklou škodu za předpokladu prokázání příčinné souvislosti mezi vzniklou škodou a zákonem předvídatelnou škodnou událostí (nezákonné rozhodnutí/nesprávný úřední postup). Naproti tomu **nemajetkovou újmu** se rozumí negativní zásah do jiné než majetkové sféry osoby, zejména do její osobnostní integrity (např. úzkost, obtíž, nejistota či jiná nemajetková újma). Nemajetková újma rovněž vzniká porušením povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené či zákonné lhůtě. (V těchto případech jde dokonce o nejčastější důvod nemajetkové újmy v praxi.) Přiměřené zadostiučinění zde slouží ke kompenzaci stavu nejistoty, do níž byl poškozený v důsledku nepřiměřeně dlouhého jednání uveden.

ESLP při posuzování nemajetkové újmy vychází ze „silné, ale vyvratitelné domněnky“, že nepřiměřená délka řízení způsobuje morální újmu a žádné důkazy v tomto ohledu nevyžaduje (újma vzniká samotným porušením práva).¹⁴ Nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem je třeba tvrdit, tj. žádost (žaloba) by měla obsahovat co nejvýstižnější popis skutečností, na základě

⁹ ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ viz např. rozhodnutí ESLP ve věci *HARTMAN proti České republice* ze dne 10. 7. 2003 (č. 53341/99) či rozhodnutí ve věci *METZLOVÁ proti České republice* ze dne 18. 4. 2006 (č. 38194/02), či rozhodnutí ESLP ve věci *PATTA proti České republice* ze dne 18. 4. 2006 (č. 12605/02).

¹¹ „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého, nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

¹² „Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

¹³ viz Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002

¹⁴ viz např. rozhodnutí Velkého senátu ESLP ve věci *APICELLA proti Itálii* ze dne 29. 3. 2006, č. 64890/01, bod 93; Nález Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2010, II. ÚS 862/2010, či rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 958/2009), rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 4761/2009).

kterých měla poškozenému taková újma vzniknout, a uvedení toho, čeho se domáhá (vysvětlení motivace k uplatnění nároku).¹⁵ Popření tvrzení o nemajetkové újmě je pak na dotčeném ústředním orgánu státní správy (žalovaném), jenž má povinnost uvést skutečnosti vylučující pravdivost tvrzení žadatele. Je tedy věcí státu, zda se na základě okolností konkrétního případu pokusí danou domněnku vyvrátit.

Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění v případech nemajetkové újmy vzniklé nepřiměřenou (nezákonnou) délkou řízení je třeba přihlídnout k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k újmě došlo (§ 31a zákona o odškodňování¹⁶). Dospěje-li ústřední správní úřad (soud) k závěru, že v konkrétním případě došlo k porušení práva na přiměřenou délku řízení (tedy k nesprávnému úřednímu postupu), musí zvážit, zda je dostatečné pouhé konstatování porušení práva, či zda je třeba přiznat poškozenému přiměřené zadostiučinění v penězích. Evropský soud pro lidská práva přitom jen zcela výjimečně nepřiznává finanční kompenzaci.

Přiměřené zadostiučinění poskytuje pouze následnou kompenzaci za již vzniklou nemajetkovou újmu. Proto je žádoucí, aby bylo poskytováno rychle, až na výjimky v penězích a v dostatečné výši.¹⁷

3. Přiměřená lhůta

Jak již bylo uvedeno výše, novela zákona o odškodňování doplnila jeho ustanovení § 13 o výslovnou odpovědnost státu za nesprávný úřední postup spočívající v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v „přiměřené lhůtě“.

Vzhledem k tomu, že právní řád České republiky (až na výjimky) nestanoví lhůtu pro celkovou délku správních/soudních řízení, je třeba aplikovat právě ustanovení § 13 odst. 1 zákona o odškodňování v části týkající se „přiměřené lhůty“. Tato právní norma je aplikovatelná nejen na soudní, nýbrž i na správní řízení, a správní orgány tak jsou vázány nejen povinnostmi vydávat dílčí rozhodnutí

¹⁵ viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 4761/2009) či rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 958/2009). Současně je možné poukázat na Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 (sp. zn.: Cpjn 206/2010) str. 14

¹⁶ „(1) 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.

(2) Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlídnou k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo.

(3) V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle ustanovení § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo ustanovení § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, přihlídnou se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k

a) celkové délce řízení,

b) složitosti řízení,

c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobily odstranit průtahy v řízení,

d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a

e) významu předmětu řízení pro poškozeného.“

¹⁷ viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 1337/2010) či již zmiňované Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 (sp. zn.: Cpjn 206/2010) str. 15.

(usnesení) ve lhůtách stanovených správním řádem, nýbrž rovněž povinností ukončit správní řízení jako celek v přiměřené lhůtě odpovídající okolnostem případu.

Při posuzování přiměřenosti délky řízení je třeba vzít v úvahu dvě složky práva na spravedlivý proces, a to zájem účastníka na rychlém vyřízení věci, jakož i zájem na řádném výkonu spravedlnosti. Při hodnocení přiměřenosti délky řízení je třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem individuálního případu a vzít v úvahu složitost případu, chování poškozeného, postup příslušného orgánu veřejné moci během řízení a význam předmětu řízení pro poškozeného.

II. Desatero dobré praxe při odškodňování

(1) Každé ministerstvo má mít jedno místo příslušné k vyřizování žádostí o odškodnění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon č. 82/1998 Sb.)

U ministerstva je určen jeden organizační útvar, u něhož se shromažďují žádosti dle zákona č. 82/1998 Sb. Ostatní útvary bezodkladně postupují žádosti na jedno místo oprávněné tyto prošetřit a vyřídit. Jednotlivá ministerstva si vzájemně vyměňují informace a sjednocují postupy.

Určení jednoho centra pro vyřizování žádostí považují za vhodné hned z několika důvodů. V prvé řadě musí ministerstvo zabezpečit jednotný výkon této agendy napříč svými odbory, a to tak, aby ve smyslu principu rovného zacházení byly řešeny obdobné případy obdobně (jak posouzení základu nároku, tak také přiznání srovnatelné výše odškodnění) a nedocházelo k neodůvodněným rozdílům. Zadruhé by mělo být dlouhodobějším cílem státu koordinovat odškodňovací agendu i mezi jednotlivými ministerstvy, a centrální místo by tak bylo zároveň kontaktním místem pro ostatní ministerstva. Důvodem je opět princip rovného zacházení uplatňovaný také napříč jednotlivými ministerstvy. Zatřetí pak, vzhledem k velkým odborným nárokům, které tato agenda na vyřizující pracovníky klade, je nezbytná její koncentrace u užší skupiny profesionálních právníků ministerstva, kteří budou schopni detailní analýzy každého případu, budou se dále vzdělávat v této specifické podoblasti práva a sledovat judikaturu českých, ale i evropských soudů apod. Je samozřejmé, že i po centralizování odškodňovací agendy bude nezbytná spolupráce s věcnými odbory, nicméně odpovědnost za konečné vyřízení věci by měla spočívat na bedrech centrálního místa. Takovéto nastavení navíc umožní nestranné prošetření předchozích postupů státní správy i v těch případech, kdy se samotné ministerstvo (jeho věcný odbor) podílelo na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nezákonném úředním postupu, či bylo ve věci jinak věcně zainteresováno.

(2) Ministerstvo má vést statistiky přijatých žádostí o odškodnění.

U každého ministerstva musí existovat systém pro statistické sledování dat, které by mělo být rozděleno do převažujících oblastí. Součástí statistik má být i přesná a jasná evidence případů, ve kterých byla náhrada škody, či přiměřené zadostiučinění, poskytnuta (s ohledem na možnost předvídatelnosti v obdobných věcech) a v jaké výši.

Důvodem pro vedení jednotného přehledu žádostí o odškodnění a způsobů jejich vyřízení je možnost operativního sledování celé agendy, možnost snazší spolupráce s jinými ministerstvy a v neposlední řadě možnost České republiky statisticky doložit Evropskému soudu pro lidská práva, jak jsou nastaveny (a jak také v praxi fungují) vnitrostátní prostředky nápravy nezákonných úředních rozhodnutí a nesprávných úředních postupů (např. nečinnosti).

(3) Ministerstvo musí každou žádost striktně posoudit podle jejího obsahu.

Ministerstvo po obdržení žádosti posoudí, zda se dle obsahu jedná o žádost o náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem (zejména nečinností příslušného úřadu) či nezákonným rozhodnutím; současně posoudí, zda se jedná o žádost o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Žádosti nesmí být posuzovány podle názvu či zjevně chybně zvolené formulace.

Při posuzování obsahu každé žádosti je tedy vždy třeba přesně rozlišovat, zda se osoba domáhá nároku z důvodu nesprávného úředního postupu (§ 13 zákona č. 82/1998 Sb.), nebo nezákonného rozhodnutí (§ 7 a násl. zákona č. 82/1998 Sb.), a dále, zda jde o nárok náhrady škody (tedy hmotné škody), či nárok na zaplacení přiměřeného zadostiučinění ve smyslu § 31a zákona o odškodňování. Vzhledem ke skutečnosti, že uplatněný nárok osoby je v některých případech nejasný, je třeba dalším dotazováním odstranit nejasnosti ohledně podstaty uplatněného právního nároku.

Definice nezákonného rozhodnutí obvykle nečiní v praxi větších problémů. Takovým rozhodnutím je totiž rozhodnutí, které bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno. Nesprávný úřední postup pak není vázán na existenci jakéhokoliv rozhodnutí. Dle zákona je jím také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (či ve lhůtě přiměřené). Nejčastějším nesprávným úředním postupem jsou právě průtahy nebo nečinnost správních úřadů.

(4) Ministerstvo má žadatele informovat, že žádost obdrželo.

Po obdržení žádosti by mělo ministerstvo každého žadatele informovat, že žádost obdrželo, příp. ho požádat o sdělení čísla účtu, na který by v případě kladného vyřízení žádosti mělo zaslat požadovanou náhradu škody (tzv. akceptační dopis), a to v rámci zásady vstřícnosti při vyřizování žádostí o odškodnění

(5) Ministerstvo má činit kroky k odstranění příčin nečinnosti, které se objevují v žádostech o odškodnění častěji.

Ukazuje-li praxe na nečinnost (systémovou) v některé agendě ministerstva, ministerstvo činí bezodkladně průkazné kroky k odstranění příčin nečinnosti. Činí tak v zájmu ochrany práv jednotlivců před nečinností, pro zajištění spravedlivého procesu i za účelem snížení nákladů státu z titulu jeho odpovědnosti.

(6) Ministerstvo má vyzvat žadatele k doplnění žádosti.

Chybí-li v žádosti některý z důležitých podkladů, bez něhož není možné žádost objektivně posoudit (např. není uvedena výše požadované náhrady škody či přiměřeného zadostiučinění), vyzve ministerstvo žadatele k doplnění.

Možnost využívat výzev k doplnění či upřesnění žádosti sleduje cíl předpokládaný zákonodárcem, jímž je prioritou dobrovolného plnění v rámci předběžného projednání v případech, kdy bylo vydáno nezákonné rozhodnutí nebo došlo k nesprávnému úřednímu postupu. V těchto případech má stát učinit vše, aby svá pochybení napravil a odčinil, čímž předejde zbytečným soudním sporům. Z povahy věci ovšem bude připadat zpracování výzvy k doplnění v úvahu spíše v těch případech, kde je požadována náhrada škody, tj. žadatel musí svůj nárok nejen tvrdit, ale i prokázat existenci škody a příčinnou souvislost. Naopak u přiměřeného zadostiučinění bude potřeba doplnění méně častá.

(7) Ministerstvo nesmí a priori odmítat dobrovolné plnění.

Zjistí-li ministerstvo, že v posuzovaném případě došlo k pochybení úřadu (zejména nečinnosti), nepotřebuje pro odškodnění rozhodnutí soudu. Dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení je mimosoudním vyrovnáním svého druhu. Obě strany šetří náklady soudního řízení a současně nedochází k nedůvodnému zatěžování soudů. Ministerstvo dobrovolné plnění posuzuje se znalostí Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 a také judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Praxe dobrovolného plnění v případě zjištění pochybení je jedním z měřítek účinnosti vnitrostátního prostředku ochrany tak, jak ho požaduje Úmluva i Evropský soud pro lidská práva.

Při prověřování praxe na jednotlivých ústředních správních úřadech bylo u některých zjištěno, že téměř všechny žádosti o odškodnění byly zamítnuty. Statisticky je přitom přinejmenším nepravděpodobné, aby žádný z uplatněných nároků na přiměřené zadostiučinění nebyl alespoň částečně oprávněným. Zamítání všech nároků může přitom významně snížit možnosti obrany České republiky u Evropského soudu pro lidská práva, kde náš stát argumentuje systémem dobrovolného plnění jako účinným kompenzačním prostředkem.¹⁸

(8) Ministerstvo musí žadatele vyzvat o vyřízení žádosti do šesti měsíců.

Ministerstvo odpoví žadateli do 6 měsíců, zda jeho žádosti vyhoví, či nikoliv. Pokud z vážných důvodů nemůže ministerstvo věc vyřídit ve lhůtě 6 měsíců,

¹⁸ Vokurka proti České republice (Konečné rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti ze dne 16. 10. 2007, č. 40552/02, bod 25 a násl.).

vyrozumí žadatele o důvodech zpoždění a termínu, kdy lze stanovisko ministerstva očekávat. Současně je povinností ministerstva poučit žadatele o jeho právu domáhat se odškodnění u příslušného soudu.¹⁹

(9) Ministerstvo má výsledek posouzení žádosti odůvodnit. V případě vyhovění žádosti musí odškodnění vyplatit bezodkladně.

Ministerstvo žadateli vysvětlí a řádně odůvodní, proč nebylo možné žádosti vyhovět. Tuto povinnost má ministerstvo i v případě, že žádosti zcela nebo zčásti vyhoví. Žádá-li osoba o přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, vyhověním žádosti není pouze výplata v penězích, ale podle intenzity nemajetkové újmy také konstatování nezákonnosti nebo nečinnosti a omluva.

Při posuzování důvodnosti žádosti musí ministerstvo respektovat ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (v případě potřeby ministerstvo požádá o součinnost Ministerstvo spravedlnosti). Je-li žádosti zcela nebo zčásti vyhověno, musí být náhrada vyplacena bezodkladně, nejpozději do šesti měsíců od obdržení žádosti.

(10) Ministerstvo může přistoupit k advokátnímu zastoupení jen ve zcela ojedinělých, skutkově a právně složitých případech.

Ministerstvo vyřizuje žádosti o odškodnění prostřednictvím svých odborných zaměstnanců. Také v případě, že žadatel uplatní svůj nárok u soudu, měl by ministerstvo zastupovat jeho odborný zaměstnanec. Zastoupení ministerstva advokátem je nezbytné jen ve zcela ojedinělých, skutkově a právně složitých případech. Zastoupení ministerstva advokátem v případě obvyklé a běžné agendy ministerstva je zcela nepřipustné. Ani při plném úspěchu státu v soudním sporu není vyloučeno, že soud nepřizná státu náklady právního zastoupení. Náklady vynaložené na advokáta jdou tak zcela na vrub státního rozpočtu. Slovy Ústavního soudu²⁰ či Nejvyššího správního soudu²¹ lze k uvedenému shrnout, že „zastoupení státu lze akceptovat jako výjimku z pravidla, již je nutno vykládat přísně restriktivním způsobem“.

¹⁹ dle ustanovení § 15 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., který zní: „Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.“

²⁰ srovnej např. nález Ústavního soudu IV. ÚS 1087/09 ze dne 24. 11. 2009 a nález IV. ÚS 3243/09 ze dne 2. 3. 2010

²¹ rozhodnutí ze dne 26. 4. 2007, č.j.: 6 As 40/2006-87, které je v elektronické podobě dostupné na webových stránkách Nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz

III. Zjištěná správní praxe při předběžném projednávání žádostí o odškodnění (listopad 2010 – únor 2012)

1. Konkrétní zjištěná pochybení ústředních správních úřadů

Na základě provedených šetření jsem zjistil, že pouze praxi Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva vnitra a Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního lze označit za příklady dobré správní praxe.

Ministerstvo spravedlnosti vede statistiky o přijatých žádostech, ale mívá problém s dodržením šestiměsíční lhůty k vyřízení s ohledem na množství přijatých žádostí.²²

Ministerstvo vnitra nevede centrální evidenci žádostí z důvodu velké rozmanitosti agendy, a protože programové vybavení (systém GINIS) ani neumožňuje v takovém rozsahu statistiky vést; v celém kontextu celé problematiky odškodňování jde ale „pouze“ o menší nedostatek, který je možné v budoucnu odstranit.

Obě ministerstva mají jedno místo příslušné k vyřizování žádostí o odškodnění, zasílají akceptační dopisy, posuzují je dle obsahu, vyzývají k doplnění, neodmítají dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení, výsledky posouzení žádosti dostatečně odůvodňují, odškodnění vyplácí bezodkladně, poučují žadatele o možnosti obrátit se na soud (pokud s výsledkem nesouhlasí) a nenechávají se v soudních sporech zastupovat advokáty.²³

Český úřad zeměměřičský a katastrální (dále jen „ČÚZK“) má jednotné místo k vyřizování žádostí, vede statistiky přijatých žádostí, posuzuje je dle obsahu, vyzývá k doplnění, problematické záležitosti řeší metodicky,²⁴ neodmítá dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení, výsledky posouzení žádosti odůvodňuje, odškodnění vyplácí bezodkladně a nenechává se v soudních sporech zastupovat advokáty. ČÚZK ale nezasílá akceptační dopisy, neboť žádosti vyřizuje do 2 měsíců (nejde o závažný nedostatek vzhledem k poměrně rychlému vyřízení žádosti) a nepoučuje žadatele o možnosti obrátit se na soud (pokud s výsledkem nesouhlasí).

V případě ostatních níže jmenovaných ústředních správních úřadů jsem musel konstatovat větší či menší nesoulad s principy dobré správy.

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) žádosti posuzuje dle obsahu, zasílá akceptační dopisy, vyzývá k doplnění, snaží se dodržovat šestiměsíční lhůtu k vyřízení, výsledky posouzení žádosti odůvodňuje a nenechává se v soudních sporech zastupovat advokáty. Nemá však jednotné místo k vyřizování žádostí²⁵ (s účinností ode dne 15. 3. 2011 byl ale z odboru legislativně-právního vyčleněn odbor právní, který by měl do budoucna zastřešovat záležitosti týkající se náhrady škody dle zákona o odškodňování tak, že žádosti u něj budou povinně konzultovány a měl by posoudit jejich konečné vyřízení). Ačkoliv MPO nemá samostatnou evidenci žádostí, s ohledem na jejich nízký počet je možné tyto dohledat. Do budoucna by neměl být problém statistiku zavést. MPO nepoučuje žadatele o možnosti obrátit se na soud (pokud s výsledkem nesouhlasí), neboť dle jeho názoru jde o obecně známou skutečnost a většina žadatelů je zastoupena advokátem.

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“) vyzývá žadatele k doplnění, snaží se žádosti vyřizovat do šesti měsíců a nenechává se zastupovat advokáty (jen ve zcela výjimečných případech). MD nemá jedno místo k vyřizování žádostí²⁶ (nově ale jejich postupy sjednocuje a kontroluje odbor právní), nevede statistiky žádostí (i když do budoucna je možné statistická data očekávat), nedostatečně pracuje

²² jde o ministerstvo, které má statisticky největší počet žádostí o odškodnění

²³ využívají svých zaměstnanců, příp. služeb Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

²⁴ o zjištěných pochybeních informuje ČÚZK ředitele katastrálních pracovišť na pravidelných konferencích ředitelů, kdy je problematika odškodňování věnována vždy určitá část této porady

²⁵ vyřizuje odbor, do jehož kompetence náleží příslušná agenda

²⁶ vyřizuje odbor, do jehož kompetence náleží příslušná agenda

s kategorií přiměřeného zadostiučinění, neposkytuje dobrovolné plnění a výsledky posouzení žádosti dostatečně neodůvodňuje (zejména zamítavá stanoviska). Ve všech těchto oblastech byla přislíbena náprava. Ministerstvo formulovalo vnitřní politiku nestranného posuzování žádostí v odůvodněných případech.

Postupy **Ministerstva práce a sociálních věcí** (dále jen „MPSV“) při vyřizování žádostí byly do konce roku 2010 přímo alarmující. MPSV ale svoji činnost od 1. 1. 2011 napravuje. Za nejzásadnější problém jsem považoval skutečnost, že v případě nároku osoby právně zastoupené JUDr. M. ministerstvo automaticky žádost postupovalo smluvené advokátní kanceláři, která stát zastupovala v soudním řízení, aniž by se samo vůbec předběžným projednáním nároku zabývalo. Díky tomu se v několika případech stalo, že osoby, které se po šesti měsících na soud neobrátily, nebyly vůbec ministerstvem vyrozuměny o tom, jak byla jejich žádost posouzena (MPSV předběžné posouzení vůbec neučinilo).

Teprve od 1. 1. 2011 MPSV svoji praxi změnilo. Má jednotné místo k vyřizování žádostí,²⁷ zasílá akceptační dopisy, posuzuje žádosti dle obsahu, vyzývá žadatele k doplnění, dobrovolně odškodňuje, dodržuje šestiměsíční lhůtu k vyřízení, výsledky posouzení žádosti o odškodnění odůvodňuje a ustupuje od praxe, kdy se nechávalo zastupovat advokátem. Ačkoliv se procesní postup MPSV při posuzování žádostí za poslední rok diametrálně změnil, nemá jednotnou evidenci a statistiku došlých žádostí (eviduje je pouze dle č. j.) a nadále dobíhají soudní řízení u osob zastoupených JUDr. M. u žádostí, jimiž se MPSV nezabývalo.

Český telekomunikační úřad (dále jen „ČTÚ“) má jednotné místo k vyřizování žádostí, vede statistiky přijatých žádostí, posuzuje je dle obsahu, vyzývá žadatele k doplnění, žádosti vyřizuje do šesti měsíců a nenechává se v soudních sporech zastupovat advokáty. ČTÚ nezasílá akceptační dopisy a neinformuje žadatele o možnosti obrátit se na soud (pokud s výsledkem nesouhlasí) - v těchto oblastech byla přislíbena náprava. ČTÚ ale nečiní kroky k odstranění příčin nečinnosti častěji se objevujících v žádostech, když není schopno dodržet zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí v tzv. účastnických sporech.

Ministerstvo zahraničních věcí (dále jen „MZV“) se snaží s ohledem na specifičnost své agendy (obrací se na něj většinou cizinci) posuzovat žádosti dle obsahu, vyzývá žadatele k doplnění, vyřizuje žádosti ve lhůtě šesti měsíců a výsledek posouzení žádosti odůvodňuje.

Protože byl nápad žádostí o náhradu škody do roku 2008 téměř nulový a i v dalších letech nízký,²⁸ nemá MZV jednotné místo k vyřizování žádostí a nevede jejich statistiky. Do budoucna bude na útvary řešící žádosti dohlížet sekce právní a konzulární. MZV nezasílá akceptační dopisy a nepoučuje žadatele o možnosti obrátit se na soud (pokud s výsledkem nesouhlasí) a nechává se v soudních sporech zastupovat advokáty; bylo však přislíbeno, že MZV bude usilovat o zajištění zastupování vlastními zaměstnanci, nicméně nelze vyloučit, že ve zvlášť závažných případech bude nutné advokátní zastoupení.

Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) má jednotné místo k vyřizování žádostí, posuzuje žádosti dle obsahu, vyzývá žadatele k doplnění, snaží se dodržovat šestiměsíční lhůtu k vyřízení, výsledky posouzení žádosti odůvodňuje²⁹ a nenechává se v soudních sporech zastupovat advokáty. MŽP nevede statistiku přijatých žádostí, nezasílá akceptační dopisy a nepoučuje žadatele o možnosti obrátit se na soud (pokud s výsledkem nesouhlasí) - ve všech těchto oblastech byla přislíbena do budoucna náprava. MŽP ale ne zcela správně pracuje s kategorií přiměřeného zadostiučinění a dobrovolně neodškodňuje (za poslední desetiletí neuznalo žádný nárok žadatele za oprávněný).

Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZ“) posuzuje žádosti dle obsahu, snaží se je vyřizovat do šesti měsíců a nenechává se v případě soudních sporů zastupovat advokáty. MZ má 2 centrální místa k vyřizování žádostí³⁰ a nevede statistiky přijatých žádostí - v tomto směru byla přislíbena náprava.

²⁷ odbor centrálních nákupů, právní podpory a správy majetku

²⁸ odbor konzulárních činností se zabýval 2 žádostmi a odbor konzulárních koncepcí a metodiky řešil 6 žádostí v souvislosti s výkonem vízové agendy, přičemž ve dvou případech se jednalo o hromadné žádosti několika desítek žadatelů (v jednom případě 161 žadatelů) zastoupených advokátem

²⁹ i když z několika předložených spisů vyplynulo, že odůvodnění nebylo zcela odpovídající samotnému obsahu žádosti, s čímž se může pojit otázka správnosti posouzení žádosti

³⁰ odbor legislativní a právní a ústřední pozemkový úřad

MZ ale nezasílá akceptační dopisy (s odůvodněním, že žádosti vyřizuje rychle³¹), nevyzývá žadatele k doplnění (naopak v některých případech zamítá neúplné žádosti), odmítá dobrovolně odškodňovat (za poslední desetiletí neuznalo žádný nárok žadatele za oprávněný) a výsledky posouzení žádosti o odškodnění neodůvodňuje.

Ministerstvo financí (dále jen „MF“) má od 1. 1. 2011 jedno místo příslušné k vyřizování žádostí,³² vede statistiky přijatých žádostí, posuzuje žádosti dle obsahu, zasílá akceptační dopisy, vyzývá k doplnění a až na výjimky dodržuje šestiměsíční lhůtu k vyřízení žádosti. Ve zcela výjimečných případech se nechává zastupovat před soudem advokáty,³³ jinak ho zastupují jeho zaměstnanci. MF ale neodůvodňuje náležitě výsledek posouzení žádosti (zejména v případech, kdy žádosti nevyhoví) a žadatele nepoučuje o možnosti obrátit se na soud (pokud s výsledkem nesouhlasí).

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) vede statistiky žádostí o odškodnění, posuzuje žádosti dle obsahu (ale nesprávně pracuje s posouzením podmínek pro přiměřené zadostiučinění³⁴), zasílá akceptační dopisy, vyzývá žadatele k doplnění, snaží se dodržovat šestiměsíční lhůtu k vyřízení, výsledky posouzení žádosti odůvodňuje (u žádostí o náhradu škody) a nenechává se v případě soudních sporů zastupovat advokáty (jen ve výjimečně složitějších kauzách). MMR ale nemá jednotné místo k vyřizování žádostí³⁵ a nesprávně posuzuje žádosti o přiměřené zadostiučinění (po žadatelích požaduje prokázání příčinné souvislosti mezi nárokovaným přiměřeným zadostiučiněním a nesprávným úředním postupem).

O náhledu na danou problematiku a vydaném Desateru dobré praxe při odškodňování jsem dne 14. února 2012 informoval písemně (bez nutnosti provést šetření na místě samém) zbývající ministerstva, tj. Ministerstvo obrany, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury a Ministerstvo zdravotnictví. K tomuto kroku jsem přistoupil s ohledem na to, že se ve své agendě se stížnostmi na činnost těchto ministerstev setkávám v menší míře. Ani jedno z těchto ministerstev nevyužilo svého oprávnění a k dané záležitosti se nevyjádřilo, ani nesdělilo názor na povahu procesu předběžného projednávání nároků na odškodnění.

³¹ nejde sice o závažný nedostatek vzhledem k poměrně rychlému vyřízení žádosti, přesto MZ do budoucna zváží zasílání formalizovaných oznámení

³² odbor 29 - legislativní, oddělení 293 – náhrada škody při výkonu veřejné moci

³³ v případech, které jsou věcně mimo běžnou agendu ministerstva, kterou se žádný z pracovníků nezabývá

³⁴ nastavenou praxí MMR „nepodporují“ ani soudy, na které se někteří z žadatelů obrátili s žalobou a ti to byli ve svých sporech úspěšní – viz např. rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 1, č. j. 15 C 172/2007-96 (které bylo potvrzeno rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. 55 Co 405/2009) či rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 9. 12. 2009, sp. zn. 39 C 64/2009 (které bylo rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 62 Co 131/2010 změněno jen co do výše poskytnuté nemajetkové újmy)

³⁵ agenda je rozdělena mezi jednotlivé odbory podle toho, v jaké fázi se vyřizování žádostí nachází, odbory spolu ale vzájemně spolupracují

2. Zobecnění nejzávažnějších pochybení ústředních správních úřadů

Na proces projednávání žádosti o odškodnění jako na **proces veřejnoprávní** nahlíží stejně jako já Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti³⁶ a Ministerstvo dopravy. Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo zemědělství souhlasí s formulovanými principy (v praxi je hodlají naplňovat) a otázka veřejnoprávnosti procesu pro ně není rozhodná. Proti veřejnoprávnosti procesu se vyslovilo Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo financí. Tomu přisvědčilo Ministerstvo práce a sociálních věcí, ač svůj postup při vyřizování žádostí upravilo podle mnou formulovaných principů.

K dobrovolnosti odškodňování při předběžném projednání nároku se ministerstva stavěla rezervovaně. Zcela běžná je praxe dobrovolného odškodňování jen u Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra. Ministerstvo financí rovněž uvádí, že v případech, kdy mají za prokázané, že nesprávným úředním postupem byla způsobena škoda, dobrovolně odškodňují.

Některá ministerstva **nepoučují žadatele o možnosti obrátit se na soud** v případě, že nesouhlasí s výsledkem předběžného projednání. Ministerstvo pro místní rozvoj poučuje o této možnosti jen, pokud se na ně žadatel obrací opakovaně. Ministerstvo zemědělství nepoučuje a vychází z toho, že žadatel ví, že se jedná o předžalobní návrh. Ministerstvo financí poukázalo na (dle jeho názoru) soukromoprávní podstatu odškodňovacího vztahu, a proto nepovažuje za vhodné na tuto možnost upozorňovat.

Většina ministerstev **odlišnosti nároků na přiměřené zadostiučinění a nároků na náhradu škody** akceptuje a zohledňuje. Výrazný nesouhlas vzneslo Ministerstvo pro místní rozvoj v případě vyřizování žádostí o odškodnění nemajetkové újmy. Zdůraznilo neexistenci pojmu „nepřiměřená délka řízení“ v zákoně o odškodňování. Domnívá se, že nečinností lze rozumět pouze nesplnění lhůt pro vydání rozhodnutí podle správního řádu (event. podle stavebního zákona). Zastává názor, že nepřiměřenou délku řízení nelze podřadit pod nesprávný úřední postup.

Co se týká **zastupování státu před soudy** v žalobách o odškodnění, většina ministerstev využívá služeb vlastních zaměstnanců. Ministerstvo spravedlnosti (systematicky) a Ministerstvo práce a sociálních věcí (v jednotkách) správně využívá služeb Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Advokátů (ve srovnání s ostatními ministerstvy) ve větší míře využívá Ministerstvo financí.³⁷

³⁶ s výhradou, že jejich předmět posuzování – nečinnost v soudním řízení, je odlišný než výkon jiných správních činností

³⁷ činí tak z důvodu tzv. zbytkové agendy odškodňování (kde je zřejmé, že není možné zajistit specializaci ve všech oblastech veřejné správy) a ve výjimečných kauzách (regulace nájemného, fotovoltaiky).

IV. Zásadní rozpory (závěr)

Na základě provedených šetření většina ústředních správních úřadů své dosavadní nevhodné postupy napravila. Nadále jsem však v zásadním rozporu s:

a) **Ministerstvem financí**, které nepohlíží na předběžné projednání nároku na odškodnění jako na veřejnoprávní proces a preferuje hledisko soukromoprávní (opíraje se o absenci povinnosti vydávat v těchto případech klasická rozhodnutí a následnou věcnou příslušnost obecných, nikoliv správních soudů). Ministerstvo financí se zároveň neztotožnilo s mým názorem na povinnost odůvodňovat závěry z předběžného projednávání nároku.³⁸

b) **Ministerstvem pro místní rozvoj**, které nepohlíží na předběžné projednání nároku na odškodnění jako na veřejnoprávní proces a preferuje hledisko soukromoprávní (svůj názor odůvodňuje pouze důvodovou zprávou k zákonu o odškodňování). Zároveň nesprávně pracuje s kategorií přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu a požaduje po žadatelích prokázání výše nemajetkové újmy a příčinnou souvislost mezi vznikem nemajetkové újmy a nečinností správního úřadu. Svůj názor odůvodňuje neexistencí pojmu „nepřiměřená délka řízení“ v zákoně o odškodňování a je přesvědčeno, že v praxi stavebních úřadů je postupováno v souladu s lhůtami zakotvenými ve správním řádu či stavebním zákonem pro jednotlivé úkony, což považuje za dostačující, bez ohledu na celkovou délku příslušného správního řízení. Domnívá se, že nepřiměřenou délku řízení nelze podřadit pod „nesprávný úřední postup“, a odmítá proto aplikovat nejen judikaturu ESLP, ale i Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/201010 (které je použitelné i na nečinnost ve správním řízení).

c) **Ministerstvem zemědělství**, které dobrovolně neodškodňuje (za poslední desetiletí neuznalo žádný nárok žadatele za oprávněný) a výsledky posouzení žádostí neodůvodňuje.

d) **Ministerstvem životního prostředí**, které ne zcela správně pracuje s kategorií přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu a dobrovolně neodškodňuje (za poslední desetiletí neuznalo žádný nárok žadatele za oprávněný).

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

³⁸ pokud MF neshledá žádost o odškodnění důvodnou, omezuje se v odůvodnění jen na konstatování nesplnění základních zákonných požadavků umožňujících žádosti o náhradu škody vyhovět