



Zpráva o šetření ve věci vyřizování žádosti o přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu

Pan A., adresou xxxx (dále „stěžovatel“), požádal ministra obrany o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle zákona o odpovědnosti státu.¹ Újmu měl stěžovateli způsobit personální rozkaz náčelníka Generálního štábu Armády České republiky (dále „AČR“), následně zrušený v řízení před soudem.

Vyřízení podnětu jsem se ujala já, protože veřejný ochránce práv využil své možnosti a pověřil mě výkonem části své působnosti,² mj. i vyřizováním podnětů z oblasti služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Na základě stěžovatelova podnětu jsem šetřila procesní stránku vyřízení jeho žádosti o přiměřené zadostiučinění. K závaznému posouzení toho, zda stěžovateli náleží zadostiučinění (případně v jaké výši), je totiž oprávněn jedině soud.³ Šetřeným úřadem je přímo Ministerstvo obrany (dále „ministerstvo“), protože Generální štáb AČR, který ve věci jednal se stěžovatelem, je ze zákona součástí tohoto ministerstva,⁴ a vlastní vyřízení stěžovatelovy žádosti schválil sám tehdejší ministr obrany.⁵

A. Shrnutí závěrů

Ministerstvo dodrželo šestiměsíční lhůtu pro vyrozumění stěžovatele o vyřízení stížnosti, nemuselo jej tak poučovat o možnosti podat ve věci nároku na přiměřené zadostiučinění žalobu soudu (viz C.1).

Ministerstvo však **pochybilo** tím, že:

- stěžovatele nevyrozumělo o obdržení jeho žádosti (viz C.1),
- po zjištění pochybení odmítlo dobrovolné plnění (viz C.2).

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 předpisů.

2 Ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

3 Já naproti tomu nejsem oprávněna závazně určit, zda v konkrétním případě náleží náhrada škody či přiměřené zadostiučinění. V rámci výkonu své působnosti však mohu příslušnému ministerstvu doporučit, aby poskytlo náhradu škody či přiměřené zadostiučinění vzniklé nezákonností nebo nečinností některého z jemu podřízených úřadů. Srov. „desatero“ v poznámce pod čarou č. 16.

4 Srov. ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

5 „Výzva úřadu – Generální štáb Armády České republiky – stanovisko“ ze dne 12. 10. 2021, č. j. MO 299158/2021-1304.



B. Skutková zjištění

Stěžovatel požádal ministerstvo o přiměřené zadostiučinění v penězích za vzniklou nemajetkovou újmu.⁶ Způsobit újmu mu mělo nezákonné rozhodnutí – personální rozkaz ředitele Agentury personalistiky AČR o přeložení stěžovatele ze zahraničního místa výkonu služby v pozici právního poradce velitelství na jiné služební místo.⁷ Náčelník Generálního štábu AČR napadené rozhodnutí vlastním personálním rozkazem po zamítnutí stěžovatelova odvolání potvrdil.⁸ Městský soud v Praze (dále „městský soud“) zrušil v řízení o stěžovatelově žalobě oba personální rozkazy a věc vrátil k dalšímu řízení.⁹

Ve své žádosti stěžovatel pojmenoval a vysvětlil jednotlivé důvody, v nichž spatřuje nemajetkovou újmu, a vyčíslil výši požadovaného přiměřeného zadostiučinění. Poukázal mj. na to, že nezákonnost rozhodnutí náčelníka Generálního štábu AČR konstatoval sám městský soud a že služební orgán mu doposud dobrovolně neposkytl ani omluvu.¹⁰

Ministr obrany zamítl žádost, o čemž stěžovatele informoval náčelník Generálního štábu AČR prostřednictvím svého zástupce. Vyřízení žádosti zamítnutím zdůvodnil tak, že jedním ze základních principů služebního poměru vojáka z povolání je výkon služby podle potřeb České republiky, k jehož aspektům patří určitá míra nejistoty ohledně místa, času a pozice působení vojáka.

Městský soud měl podle ministerstva pochybit, když ve zrušujícím rozsudku vyslovil právní závěr o založení práv subjektů vnitřním předpisem nad rámec zákona. Ministerstvo respektuje výrok pravomocného rozsudku, proto vydalo v jeho intencích nová rozhodnutí. Zrušené personální rozkazy služebních orgánů však považuje nadále za vydané v souladu se zákonem; naopak spatřuje nezákonnost v nesprávném posouzení (zásadní) právní otázky soudem, resp. v jejím posouzení v rozporu se základními principy právního řádu České republiky. Jelikož soud na citovaném závěru postavil celé právní hodnocení případu a rozhodnutí ve věci samé, podal náčelník Generálního štábu AČR proti zrušujícímu rozsudku kasační stížnost a ministr obrany stěžovatelův uplatněný nárok na přiměřené zadostiučinění neuznal.¹¹

Obdobnou argumentaci, kterou zástupce náčelníka Generálního štábu AČR upozorňoval na tvrzenou nepřípustnou interpretaci vnitřního předpisu městského soudu jdoucí nad rámec zákona, obsahovala uplatněná kasační stížnost. Nejvyšší správní soud ale zamítl kasační stížnost pro její nedůvodnost: městský soud podle něj správně odlišil, že v případě přeložení (vyslání) vojáka do místa výkonu služby v zahraničí limitoval vnitřní předpis jinak

6 Žádost o poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle zákona č. 82/1998 Sb. ze dne 17. 2. 2021, doplněná v upřesnění žádosti o poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu ze dne 2. 3. 2021.

7 Personální rozkaz ředitele Agentury personalistiky AČR, sp. zn. 143/2017, ze dne 12. 1. 2017.

8 Personální rozkaz náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 6. 4. 2017, č. j. MO 65789/2017-1304.

9 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2020, č. j. 6 Ad 15/2017-136, ve znění opravného usnesení téhož soudu ze dne 12. 11. 2020, č. j. 6 Ad 15/2017-150.

10 Žádost o poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle zákona č. 82/1998 Sb. ze dne 17. 2. 2021, doplněná v upřesnění žádosti o poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu ze dne 2. 3. 2021.

11 Vyrozměnění ze dne 13. 7. 2021, č. j. 205775/2021-1304.



široké správní uvážení. Předmětný vnitřní předpis je určen služebními orgány, které mají zajistit obsazenost zahraničních pracovišť, nikoliv jednotlivým vojákům z povolání. Ani stěžovateli tak nezaložil přímo žádné právo, ale založil jeho legitimní očekávání, že služební orgány budou postupovat v souladu s uvedeným vnitřním předpisem jako interním normativním aktem. Služební orgány však svými personálními rozkazy narušily právní jistotu stěžovatele plynoucí z jeho legitimního očekávání a vydaly je v rozporu s vnitřním předpisem.¹²

C. Právní hodnocení

Předběžné projednání u ústředního orgánu podle zákona o odpovědnosti je podmínkou pro následné soudní uplatnění nároku jak na náhradu škody, tak na přiměřené zadostiučinění za nemateriální újmu vzniklou nesprávným úředním postupem či nezákonným rozhodnutím.¹³

Vyřizování žádosti o nároku uplatněném podle zákona o odpovědnosti považují za veřejnoprávní proces *sui generis*,¹⁴ a jsem proto přesvědčena, že by se na něj v souladu s ustanovením § 177 odst. 1 správního řádu¹⁵ měly vztahovat rovněž základní zásady činnosti správních orgánů z ustanovení § 2 až 8 správního řádu.

Při hodnocení postupu ministerstva dále přihlížím k *Desateru dobré praxe při odškodňování za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup* (dále také „desatero“),¹⁶ které formuloval dřívější veřejný ochránce práv. Vláda České republiky vzala svým usnesením desatero na vědomí a doporučila členům vlády, vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a vedoucím jiných správních úřadů přiměřeně dodržovat postup stanovený desaterem.¹⁷ Desatero tedy zavazuje ministerstvo minimálně jako standard dobré správy doporučený ochráncem i vládou.

C.1 Plnění poučovací a informační povinnosti

Povinnost správních orgánů poučovat dotčené osoby o jejich právech a povinnostech naplňuje (spolu s dalšími povinnostmi správních orgánů ve vztahu k dotčeným osobám) zásadu výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti¹⁸ a je rovněž součástí ústavního práva

12 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2021, č. j. 6 As 350/2020-88, www.nssoud.cz.

13 Srov. komentář k ustanovením § 6 a 14 zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci uvedený v publikaci Vojtek, P., Bičák, V. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 4. vydání, In: Beck – online [online]. Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2017 [cit. 07. 03. 2022].

14 Srov. část C.2.1 závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. 7647/2016/VOP/VS, č. j. KVOP-35788/2017; dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5632>.

15 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

16 Desatero dobré praxe při odškodňování za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [online]. Brno © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 03. 03. 2022]; dostupné z <https://www.ochrance.cz/letaky/odskodneni/odskodneni.pdf>.

17 Usnesení Vlády České republiky ze dne 15. srpna 2012 č. 593, k Vyrozumění veřejného ochránce práv ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup a k souvisejícímu doporučení [dokument doc]. Úřad vlády České republiky © 2022 [cit. 03. 03. 2022]; dostupné z <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2012-08-15>.

18 Ve smyslu ustanovení § 4 správního řádu.



na právní pomoc obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny.¹⁹ Kritériem pro splnění poučovací povinnosti ze strany správního orgánu jsou mj. osobní poměry dotčené osoby, tedy i její objektivní potřeba poučení v případě, kdy je již sama (bez přičinění správního orgánu) obeznámena se svými právy a povinnostmi.²⁰

Po doručení žádosti o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu ministerstvo každého žadatele či žadatelku vyrozumí, že žádost dostalo.²¹ Do šesti měsíců od doručení žádosti pak žadateli či žadatelce sdělí, zda je odškodní, nebo ne. Pokud ministerstvo z vážných důvodů nemůže žádost vyřídit do šesti měsíců, vyrozumí všechny žadatele o důvodech zpoždění a termínu, kdy mohou očekávat odpověď. Současně je poučí o tom, že pokud odškodnění nedostanou do šesti měsíců od podání žádosti, mohou podat žalobu k soudu.²²

Stěžovatel datoval svou žádost o přiměřené zadostiučinění dnem 17. 2. 2021. Ze spisu vedeného o žádosti a doloženého k mému šetření nevyplývá jasně, kdy ministerstvo žádost obdrželo; je ale doložitelné, že s ní již dne 24. 2. 2021 ve své struktuře disponovalo.²³ Dne 13. 7. 2021 pak žádost vyřídilo.²⁴ V dané věci se jednalo o první vyrozumění ministerstva směrem ke stěžovateli.

Náčelník Generálního štábu AČR předpokládal, že poučování o možnosti soudní ochrany vyžadované desaterem směřuje na situace, kdy ministerstvo komunikuje se žadateli, kteří nemají dostatečné právní povědomí. Stěžovatel ale má právní vzdělání a ve struktuře ozbrojených sil zastával pozice právního poradce velitele na strategické úrovni; podle vlastních slov disponuje hlubokou právní erudicí v oblasti práv a povinností upravujících záležitosti služebního poměru, vedení soudních řízení jak v oblasti práva veřejného, tak soukromého, a konečně i v oblasti zákona o odpovědnosti státu. Poučovat stěžovatele o právech a povinnostech nad zákonem stanovenou poučovací povinností by náčelník Generálního štábu AČR považoval za nadbytečné a vzhledem ke stěžovatelově odborné erudici i do jisté míry za nemístné. Nadto dodal, že stěžovatel podal dne 15. 7. 2021 k Obvodnímu soudu pro Prahu 6 žalobu o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím.²⁵

Ministerstvo dodrželo šestiměsíční lhůtu pro vyrozumění stěžovatele o vyřízení stížnosti. Nemuselo tak stěžovatele ani poučovat o možnosti podat ve věci nároku na přiměřené zadostiučinění žalobu soudu. Ministerstvo také nepochybovalo, když přihlédlo k osobním

19 Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

20 Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád*. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 117 a 121.

21 Bod č. 4 desatera.

22 Bod č. 8 desatera.

23 Pokyn – předání věci ředitelem Kanceláře ministra obrany náčelníkovi Generálního štábu AČR ze dne 24. 2. 2021, č. j. MO 59547/2021-8694.

24 Odpověď stěžovateli elektronicky podepsána dne 14. 7. 2021.

25 „Výzva úřadu – Generální štáb Armády České republiky – stanovisko“ ze dne 12. 10. 2021, č. j. MO 299158/2021-1304.



poměrům stěžovatele a jeho obecné znalosti práva i konkrétnímu povědomí o postupech podle zákona o odpovědnosti státu. Přesto bych uvítala, kdyby ministerstvo obecně poučovalo o možnosti podání žaloby soudu, a to zejména jde-li o náhradu nemajetkové újmy s velice krátkou subjektivní zákonnou dobou promlčení nároku.²⁶

Ministerstvo pochybilo, když stěžovatele nevyrozumělo o obdržení jeho žádosti. Podle doloženého spisu získal stěžovatel první informaci o předběžném projednávání svého nároku až ve vyznění, kterým jej zástupce náčelníka Generálního štábu AČR spravil o nevyhovění žádosti. Tento postup nemohu akceptovat jako včasné splnění informační povinnosti ve smyslu bodu 4. desatera, kterou považuji za zásadní, protože ode dne uplatnění nároku se odvíjí doba, jejíž uplynutí je podmínkou podání žaloby soudu.²⁷ Zde již nehraje roli právní erudice stěžovatele; informace o účinném uplatnění žádosti, a tedy zahájení předběžného projednávání nároku, má faktický charakter, přičemž hraje roli při rozhodování žadatelů a žadatelek, zda připravit žalobu a kdy ji uplatnit. Především s ohledem na výše zmíněnou krátkou subjektivní promlčecí dobu nároku na náhradu nemajetkové újmy bylo tedy nezbytné, aby stěžovatel měl danou informaci k dispozici.

C.2 Dobrovolné plnění po zjištění pochybení

Pokud ministerstvo zjistí pochybení úřadu, nepotřebuje rozhodnutí soudu o přiznání nároku k tomu, aby žadatele odškodnilo. Dobrovolné plnění je mimosoudním vyrovnáním, bez toho, že by se žadatel musel domáhat přiměřeného zadostiučinění u soudu. Strany tak bezdůvodně nezatěžují soudy a šetří své náklady.²⁸

Náčelník Generálního štábu AČR popřel, že by se citované pravidlo desatera o poskytnutí dobrovolného plnění v případě zjištění pochybení jakkoliv vztahovalo na stěžovatelovu věc. Ministerstvo plně respektovalo výrok pravomocného soudního rozsudku, a následně proto vydalo přesně v jeho intencích nová rozhodnutí. Dodrželo tak pravidlo vázanosti zrušujícím rozhodnutím podle ustanovení § 8 zákona o odpovědnosti státu. Ministerstvo tak nepochybilo, ani se nedopustilo nečinnosti. Spor o zásadní otázku mezi aplikací úpravy výkonu služby podle potřeb České republiky na území České republiky i v zahraničí,²⁹ která byla předmětem řízení (a nikoliv otázka nemajetkové újmy nebo majetkových nároků stěžovatele), podle náčelníka Generálního štábu AČR nadále trvá.³⁰

Konstatuji, že ministerstvo pochybilo, když po zjištění pochybení odmítlo dobrovolné plnění. Vytýkané pochybení nespočívá v postupu po právní moci rozsudku městského soudu: zde se ministerstvo zachovalo v jeho intencích, jestliže vydalo nové personální rozkazy místo těch zrušených soudem. Rovněž podání kasační stížnosti je legitimní postup, kterého mohl žalovaný využít.

26 Ve smyslu ustanovení § 32 odst. 3 věty první zákona o odpovědnosti státu.

27 Ustanovení § 15 odst. 2 zákona o odpovědnosti státu.

28 Bod č. 7 desatera.

29 Ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

30 „Výzva úřadu – Generální štáb Armády České republiky – stanovisko“ ze dne 12. 10. 2021, č. j. MO 299158/2021-1304.



Skutečnost, že ministerstvo nyní napravuje předchozí nezákonný postup, však neznamená, že by tak zcela anulovalo svou odpovědnost za tento předchozí postup. Z takové odpovědnosti se nelze liberovat ani poukazem na to, že se sice zachovalo podle rozsudku, avšak nadále s ním nesouhlasí, považuje jej za nezákonný, a naopak rozsudkem zrušené personální rozkazy považuje za správné a zákonné. Účinky právní moci soudního rozhodnutí nelze selektivně vybírat ani si je přizpůsobovat vlastním potřebám. O meritu věci již pravomocně a závazně rozhodl soud a samo ministerstvo nemá právo jeho rozsudek měnit.

Namítaná absence civilního rozsudku o požadovaném přiměřeném zadostiučinění není překážkou dobrovolného poskytnutí nemajetkové újmy. Naopak zcela odpovídá smyslu zákona o odpovědnosti státu i podstatě 7. bodu desatera, že při pochybení úřadu (jehož zjištění stěžovatel napomohl svou správní žalobou) ministerstvo uspokojí nárok, a strany tak ušetří náklady, jež by se musely vynaložit v občanském soudním řízení.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ministryni obrany a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv ji žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 4. května 2022

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)