



Vaše značka SpMO 28145/2022-8694
Sp. zn. 4403/2021/VOP/JMA
Č. j. KVOP-52058/2022
Datum 3. října 2022

Vážená paní
Mgr. Jana Černochová
ministryně
Ministerstvo obrany
Tychonova 221/1
160 00 Praha 6 - Hradčany

Vážená paní ministryně,

děkuji Vám za Vaše vyjádření¹ ke zprávě o šetření, kterou vydala má bývalá zástupkyně po prošetření postupu Ministerstva obrany (dále „ministerstvo“) při vyřizování žádosti pana A. (dále také „stěžovatel“), adresou xxxx, o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle zákona o odpovědnosti za škodu.² Ode dne 1. července 2022 jsem převzal vyřizování stěžovatelova podnětu.

Má bývalá zástupkyně dospěla ve zprávě o šetření k závěru, že ministerstvo pochybilo nevyrozuměním stěžovatele o obdržení jeho žádosti a odmítnutím dobrovolného plnění po zjištění pochybení.³ Po seznámení s Vaším vyjádřením ke zprávě o šetření jsem se rozhodl vydat toto **závěrečné stanovisko**, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Vyjádření ke zprávě o šetření

Ve svém vyjádření jste požádala o přehodnocení některých zjištění zprávy o šetření, které sice odpovídají podkladům, jež měla má bývalá zástupkyně k dispozici, avšak neodpovídají skutečnému průběhu vyřizování žádosti ministerstvem. Stěžovatelovu žádost o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu obdrželo ministerstvo dne 18. 2. 2021. Dne 24. 2. 2021 založilo k jejímu vyřízení spis, kterému přidělilo značku SpMO 12666/2021-8694. V rámci tohoto spisu ministerstvo stěžovateli dne 25. 2. 2021 potvrdilo, že jeho žádost obdrželo a zabývá se jí – předmětné vyrozumění stěžovatele jste mi doložila včetně doručky, že stěžovatel vyrozumění obdržel.⁴

Jelikož stěžovatel se nyní domáhá přiměřeného zadostiučinění žalobou podanou dne 15. 7. 2021, nepovažujete za vhodné vstupovat do již probíhajícího soudního řízení, naopak byste ponechala rozhodnutí o případné nemajetkové újmě k posouzení soudu. Vedou Vás k tomu jednak pochyby nad uplatnitelností *Desatera dobré praxe při odškodňování za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup* (dále také „desatero“) na stěžovatelovu věc. Byť toto desatero respektujete a ctíte, považujete je za zobecnění principů dobré praxe správních orgánů, které jako takové není schopno obsáhnout

1 Vyjádření ze dne 7. 6. 2022, č. j. MO 235873/2022-8694.

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 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 4. 5. 2022, č. j. KVOP-23090/2022, sp. zn. 4403/2021/VOP/JMA.

4 Vyrozumění ze dne 25. 2. 2021, č. j. MO 59523/2021-8694, sp. zn. SpMO 12666/2021-8694.

všechny nuance právních aspektů každého jednotlivého případu aplikace práva orgány veřejné správy.

Pokud má být smyslem dobrovolného plnění mimosoudní vyrovnání bez toho, že by se žadatel musel domáhat přiměřeného zadostiučnění u soudu a v jehož důsledku by došlo k tomu, že strany jednak nebudou zatěžovat soudy a přitom budou šetřit své náklady, musíte konstatovat, že ve stěžovatelově konkrétním případě by účelu desatera bez pochyb nebylo dosaženo. Stěžovatelův případ považujete za výjimečný jednak podstatou sporu (ojedinělost soudem konstatovaného nezákonného rozhodnutí o přeložení ze zahraničního pracoviště), jednak rozsahem a komplexností požadavků vůči rezortu ministerstva. Stěžovatel s ním vede řadu soudních řízení, ve kterých se domáhá peněžních plnění na základě různých tvrzených právních nároků. Pro individuální či systémové opatření nacházíte jen obtížně prostor v kontextu probíhajících soudních sporů se stěžovatelem v podobě, která by s těmito řízeními nekolidovala.

Nárok uplatněný stěžovatelem ve výši 2 000 000 Kč jste po analýze judikatury soudů u relativně obdobných případů ve věcech odškodnění vojáků z povolání za nesprávné rozhodnutí či nesprávný úřední postup vyhodnotila jako zcela nepřiměřený.⁵ Z intenzity újmy citovaných případů odvozujete, že případná náhrada nemajetkové újmy stěžovateli by mohla dosahovat maximálně částek řádově nižších. Přitom z historie soudních sporů se stěžovatelem a z vyjádření v rámci jeho podání můžete spravedlivě usuzovat, že řádově nižší částku by stěžovatel neakceptoval a nárok na nepřiznaný zbytek částky by stejně uplatnil u soudu.

Závěrečné hodnocení

Jak konstatovala již má bývalá zástupkyně ve zprávě o šetření, při hodnocení postupu ministerstev přihlížím k desateru, které formuloval můj předchůdce ve funkci veřejného ochránce práv.⁶ 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.⁷ Desatero tedy zavazuje ministerstvo minimálně jako standard dobré správy doporučený ochráncem i vládou.

Vyrozuměním, které jste mi doložila spolu s vyjádřením ke zprávě o šetření, ministerstvo splnilo požadavek desatera na vyrozumívání o obdržení žádosti žadatelů a žadatelek o přiměřené zadostiučnění za nemajetkovou újmu.⁸ Ze sdělených informací nicméně

5 Odkazujete na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2021, sp. zn. 30 Cdo 211/2021, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2018, č. j. 29 Co 464/2017-696.

6 Desatero dobré praxe při odškodňování za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [online]. Brno © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 08.08.2022]; dostupné z <https://www.ochrance.cz/letaky/odskodneni/odskodneni.pdf>.

7 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. 08.08.2022]; dostupné z <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2012-08-15>.

8 Bod č. 4 desatera. Musím však dodat, že ministerstvo nesplnilo tentýž požadavek v případě stěžovatelovy žádosti o náhradu škody ze dne 18. 12. 2021 (č. j. 385891/2021-8694). Ministerstvo samo přiznalo svou nečinnost

vyplývá, že předmětné vyrozumění stěžovatele je přímo součástí spisu o stěžovatelově žádosti,⁹ tj. téhož spisu, o jehož předložení požádala má bývalá zástupkyně ve výzvě ze dne 14. 9. 2021.¹⁰ Skutečnost, že jsem na výzvu neobdržel kompletní spisovou dokumentaci, o níž žádala má bývalá zástupkyně, nýbrž jen některé její části bez upozornění, že se nejedná o kompletní spis, tak musím vyhodnotit jako porušení ustanovení § 15 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.¹¹

Neposkytnutí dobrovolného plnění ve stěžovatelově případě, kdy stěžovatel požadoval přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou zjištěným nezákonným rozhodnutím služebního orgánu, vyhodnotila má bývalá zástupkyně ve zprávě o šetření jako pochybení. Po seznámení s případem, veškerou dostupnou dokumentací i Vašimi odpověďmi se s tímto hodnocením své bývalé zástupkyně ztotožňuji.

Podmínky nároku na přiměřené zadostiučinění byly ve stěžovatelově věci zjevně naplněny: služební orgán vydal nezákonné rozhodnutí, jež stěžovateli způsobilo újmu (předčasné stažení ze zahraničního služebního místa) a jež bylo následně zrušeno v soudním přezkumu.¹² Ačkoliv tehdejší ministr obrany zamítl stěžovatelovu žádost o přiměřené zadostiučinění ještě v průběhu řízení o kasační stížnosti proti rušícímu rozsudku městského soudu s tím, že se s právním názorem soudu neztotožňuje,¹³ a za tohoto stavu také zahájila má bývalá zástupkyně šetření, Nejvyšší správní soud nakonec stejně kasační stížnost žalovaného zamítl, městský soud totiž podle něj dospěl ke správnému právnímu závěru.¹⁴

Mezi vydáním rozhodnutí a vznikem újmy existuje příčinná souvislost (pokud by nebylo nezákonného rozhodnutí, stěžovatel by se se svou rodinou ze zahraničí nevracel). Za dané situace již nebylo možno odčinit nemajetkovou újmu jiným způsobem (dané služební místo na zahraničním pracovišti již služební orgán obsadil stěžovatelovým nástupcem),¹⁵ přičemž konstatování porušení práva se s ohledem na intenzitu zásahu do stěžovatelova profesního a rodinného života samo o sobě nejevilo jako dostatečné.¹⁶

K Vaším konkrétním argumentům ve vyjádření ke zprávě o šetření uvádím, že probíhající soudní řízení o stěžovatelově žalobě není překážkou toho, aby ministerstvo stěžovateli dobrovolně plnilo. Samo ministerstvo je stranou tohoto soudního sporu. Stěžovatel s ohledem na promlčecí lhůtu stanovenou zákonem o odpovědnosti za škodu neměl možnost vyčkávat s podáním žaloby,¹⁷ stejně jako byl pro dodržení podmínek citovaného

i při vyřizování stěžovatelovy stížnosti podané v téže věci – viz „Vyrozumění o výsledku šetření stížnosti“ ze dne 7. 7. 2022, č. j. MO 278457/2022-6757.

9 Sp. zn. SpMO 12666/2021-8694. Viz také výše pozn. 4.

10 Výzva ze dne 14. 9. 2021, č. j. KVOP-39076/2021, sp. zn. 4403/2021/VOP/JMA.

11 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

12 Rozsudkem městského soudu ze dne 22. 10. 2020, č. j. 6 Ad 15/2017-136, ve znění pozdějších usnesení.

13 Srov. vyjádření ze dne 13. 7. 2021, č. j. 205775/2021-1304.

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

15 Srov. vyjádření žalovaného k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě na soudní přezkum rozhodnutí služebního orgánu ze dne 5. 6. 2017, č. j. 306-00238-17-3-30-1322P.

16 § 31a odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu.

17 § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu.

zákona nucen vždy využívat všech procesních prostředků poskytnutých k ochraně svých práv. Ostatní soudní řízení, která stěžovatel v současnosti vede, se pak týkají jiných nároků stěžovatele uplatněných vůči ministerstvu. Stěžovatel podáním předmětných žalob realizoval své právo ve věcech, které se záležitostí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu bezprostředně nesouvisejí a vyřizování jeho žádosti o přiměřené zadostiučinění nemohou ovlivnit.

Těší mě, že nad rámec formálního doporučení vlády týkající se mého desatera¹⁸ je sama respektujete a ctíte. Souhlasím s Vámi, že desatero představuje zobecnění principů dobré praxe správních orgánů při posuzování žádosti podle zákona o odpovědnosti za škodu. Zároveň ale musím připomenout, že desatero představuje také kritéria, kterými hodnotím správnost postupu ministerstev při vyřizování takových žádostí. Ministerstva by tedy měla dbát na to, aby se desaterem řídila. Sedmý bod desatera se vztahuje jak na správní orgány, tak na žadatele; ministerstvo má ale vlastní samostatnou odpovědnost a nemělo by rezignovat na plnění svých povinností ani v situaci, kdy má obavy z toho, že nesplnění účelu sedmého bodu desatera může zapříčinit stěžovatel.

Překážku bránící ministerstvu jednat v souladu se sedmým bodem desatera nespátřuji ani v tom, že stěžovatel uplatnil svůj nárok ve výši, která je podle Vás neúměrná a neodpovídající judikatuře vycházející z relativně obdobných případů. Požadavek na formu satisfakce je závazný tehdy, pokud se žadatel domáhá pouhého konstatování porušení svého práva.¹⁹ Stěžovatel však ve svém případě žádá zadostiučinění v peněžní formě a v takovém případě není posuzující orgán vázán výší uplatněné částky – může tedy plnění přiznat jen v části požadované výše, přiměřené k utrpěné nemajetkové újmě.

Návrh opatření k nápravě

Na základě výše uvedeného a v souladu s ustanoveními § 18 odst. 2 a § 19 písm. e) zákona o veřejném ochránci práv Vám navrhuji jako efektivní a proveditelné **opatření k nápravě**, aby se ministerstvo stěžovatelovou žádostí ze dne 17. 2. 2021, doplněnou dne 2. 3. 2021, znovu zabývalo, včetně zkoumání podmínek vzniku odpovědnosti za nemajetkovou újmu. Na základě došetření se pak v odůvodnění vyjádří k namítanému zásahu do práv stěžovatele výkonem státní moci, a především rozhodne o formě a případné výši kompenzace.

Vážená paní ministryně, poprosil bych Vás o vyjádření, jaké opatření k nápravě ministerstvo provedlo. Své vyjádření, prosím, zašlete do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska, přičemž uvítám, když mi do uvedených 30 dnů poskytnete rovněž doklad o rozhodnutí o přiznání přiměřeného zadostiučinění.

Děkuji Vám za spolupráci.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

18 Viz výše pozn. 7.

19 Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1684/2010.