



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věcech postupu Ministerstva financí při vyřizování nároků na odškodnění

Ve zprávě o šetření sp. zn. 6000/2021/VOP/MHU, ve věci A., jsem dospěl k závěru, že Ministerstvo financí pochybilo, když nepostupovalo v souladu s principem odpovědnosti, když se neomluvilo za zjevná, byť nikoliv závažná pochybení, spočívající v nesprávném doručení zásilky a v nesprávném postupu při vyměření úroku z prodlení.

V druhém šetření sp. zn. 4167/2021/VOP/MHU, ve věci paní B., jsem prověřoval nastavení systému odškodnění v případě bagatelních pohledávek.¹ Dospěl jsem k závěru, že neexistují indicie nasvědčující nefunkčnosti systému jako celku. Ministerstvo financí však nedodržovalo [Desatero dobré praxe při odškodňování](#).

Ministra financí, Ing. Zbyňka Stanjuru, jsem vyzval, aby se ke zprávám o šetření vyjádřil a sdělil, jaká opatření k nápravě přijal.

Z důvodu procesní ekonomie jsem se rozhodl stanovisko k oběma šetřením spojit, neboť v obou případech jde o transparentní a odpovědný přístup ministerstva a potřebu omluvy za nesprávný postup orgánů výkonné moci.

A. Vyhodnocení vyjádření ministerstva a navržená opatření k nápravě

Ve věci sp. zn. 6000/2021/VOP/MHU ministerstvo **odmítlo přijmout opatření k nápravě**.

Ve věci sp. zn. 4167/2021/VOP/MHU ministerstvo **neuznalo své pochybení. Uvedlo však, že svou dosavadní formulaci může nahradit prostou informací o možnosti podání žaloby**.

Protože Ministerstvo financí nepřijalo v prvním případě žádné opatření k nápravě a v druhém případě přijaté opatření hodnotím jako nedostatečné, vydávám závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Ministrovi financí Ing. Zbyňku Stanjurovi navrhuji, aby přijal tato opatření k nápravě:

- (A) Pokud ministerstvo nárok na přiměřené zadostiučinění neuzná plně, součástí jeho stanoviska musí být řádné **odůvodnění**. Současně **poučí žadatele o možnosti podat žalobu, včetně adresy místně příslušného soudu**.

1 Jako bagatelní označuji pohledávky, jejichž hodnota nepřesahuje 10 000 Kč, tj. v souladu s vymezením bagatelních pohledávek, u nichž není přípustné odvolání dle § 202 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (OSŘ).



- (B) V případě, že **došlo k nesprávnému úřednímu postupu²** nebo bylo vydáno **nezákonné rozhodnutí³**, ministerstvo se jménem státu za toto pochybení přinejmenším **omluví**.

B. Odůvodnění

B.1 Šetření ve věci pana A., sp. zn. 6000/2021/VOP/MHU

B.1.1 Závěr šetření

V šetření jsem dospěl k závěru, že Ministerstvo financí nepostupovalo v souladu s principem odpovědnosti, když se neomluvalo za zjevná, byť nikoliv závažná pochybení spočívající v nesprávném doručení zásilky a nesprávném postupu při vyměření úroku z prodlení.

Rovněž jsem dospěl k závěru, že nebylo vyloučeno, aby se stěžovatel domáhal náhrady škody, neboť zákonný postup pro vyjasnění nejasných plateb z povahy věci reaguje na nesprávnou specifikaci platby.

B.1.2 Vyjádření Ministerstva financí

Ministerstvo uvedlo, že v případě stěžovatele je primárním škůdcem banka. Bez jejího pochybení by nedošlo ke vzniku škody. Odkázalo přitom na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1404/2004, sp. zn. 25 Cdo 720/2007 a sp. zn. 25 Cdo 319/2022 a zásadu státu jako posledního dlužníka. Ministerstvo odmítlo poskytnout i jen omluvu, neboť by podle jeho názoru šlo o uznání základu nároku stěžovatele. Finanční úřad pro hl. město Prahu se stěžovateli omluvil a informoval ho o možnosti převedení přeplatku.

B.1.3 Závěrečné hodnocení

Nezpochybňuji, že stěžovateli poskytl omluvu již ředitel Finančního úřadu pro hl. město Prahu. Jeho postupu si vážím. **Nemohu však akceptovat důvody**, proč ministerstvo omluvu neposkytnulo v době projednání žádosti.

Za to, že finanční úřad **nakládal s nejasnou platbou nesprávně, nemůže banka**, ale finanční úřad. Daňový řád počítá s tím, že **platba může být nesprávně specifikovaná**. Stane-li se to, má **finanční úřad povinnost** účel této platby vyjasnit poté, co ji přijme. To finanční úřad neudělal. Role banky v následném nesprávném postupu finančního úřadu nehraje roli.

Stejně tak za to, že finanční úřad nerespektoval rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství a situaci **stěžovateli srozumitelně nevysvětlil**, také nemůže banka, ale finanční úřad.

Potenciální škodu se podařilo vyřešit s finančním úřadem tak, že dal stěžovateli na výběr, jak s platbou naloží. Stále však v době posouzení žádosti o odškodnění zbýval nesprávný úřední postup a omluva za nemajetkovou újmu, která vznikla zklamáním důvěry stěžovatele v řádnost postupu finančního úřadu.

2 Ve smyslu § 13 zákona 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).

3 Ve smyslu § 7 a 8 zákona o odpovědnosti státu za škodu.



Přesnou a vhodnou formulací omluvy lze předejít tomu, aby soud vzal základ nároku za prokázaný v rozsahu, s nímž ministerstvo nesouhlasí. Trvám proto na závěru, že v případě nemajetkové újmy je **základním východiskem** to, že by se stát za svůj **nesprávný postup měl omluvit**.⁴ Opírám se o [principy dobré správy](#) a takový postup považuji za projev slušnosti a vstřícnosti a za naplnění principu odpovědnosti.⁵ Jde o vyjádření toho, že si je stát vědom svého závazku odškodnit svůj nesprávný postup.

I přesto, že Ministerstvo financí mělo postaveno na jisto, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu a že bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, přesto se za tato pochybení **neomluvalo. Ministerstvo proto při vyřizování žádosti stěžovatele pochybilo.**

B.2 Šetření postupu ministerstva ve věci paní B., sp. zn. 4167/2021/VOP/MHU

B.2.1 Závěr šetření

V šetření jsem **nezaznamenal systémové problémy**, které by nasvědčovaly nefunkčnosti systému projednání nároku na náhradu újmy v resortu Ministerstva financí v případě bagatelních nároků.

Ve vztahu k odůvodnění sdělení ministerstva bych **uvítal**, pokud by ministerstvo **důsledněji dbalo principu přesvědčivosti** a v případě přiznání části nároku **přesně** uvedlo (spolu s odkazy na konkrétní ustanovení právního předpisu), jak k výpočtu dospělo i v případech, kdy je žadatel nebo jeho zástupce profesně zdatný a v problematice se orientující.

V případě, že se ministerstvo vyjadřuje k nároku jako k **promlčenému**, pak by součástí sdělení měl být i **přesný popis běhu promlčecí lhůty**.

V případě, že ministerstvo dospěje k tomu, že **došlo k nesprávnému úřednímu postupu** nebo vydání **nezákonného rozhodnutí**, **automatickou součástí odpovědi** by mělo být **nejenom konstatování protiprávního jednání**, ale rovněž i **omluva za něj jménem státu**, a to i v případech, kdy o ni poškozený **explicitně nepožádal**.

Uvítal bych, kdyby ministerstvo poučilo žadatele, jejichž nárok nebyl uspokojen zcela, o možnosti podat žalobu včetně adresy místně příslušného soudu.

B.2.2 Vyjádření Ministerstva financí

Ministerstvo souhlasí s mým závěrem, že systém odškodnění je v zásadě nastaven funkčně. Absentující části odůvodnění nebo jeho větší obecnost v některých písemnostech souvisí s přetížením odboru odškodnění a náhrad a snahou o optimalizaci výstupů. **Ministerstvo se zaměřuje na prioritní případy s větším dopadem na žadatele a omezuje podrobné odpovědi na žádosti s nižším dopadem.** Ministerstvo již přistoupilo k tomu, že žadatele vyzumívá o tom, že pokud jejich žádost nebude vyřízena do šesti měsíců, má se

4 Viz IŠTVÁNEK, František. § 31a Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. In: IŠTVÁNEK, František, Pavel SIMON a František KORBEL. Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 25. srpna 2022]. ASPI_ID KO82_1998CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.] „Projevem vstřícné vůle veřejné moci uznat chybu by (zpravidla) měla být i omluva za takové porušení práva, už jenom z hlediska slušnosti, i když se toho poškozený výslovně nedomáhá.“

5 Srov. s bodem 7 Desatera.



za neuspokojenou. Zároveň se snaží obsadit volná místa a v současnosti ještě zvládá na veškerá podání v zákonné lhůtě odpovídat, byť v některých případech velmi stručně.

Ministerstvo nesouhlasí s mým závěrem, že má poskytnout omluvu vždy, když dojde k vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávnému úřednímu postupu, a to i tehdy, když o ni žadatel nepožádal. Ministerstvo upozorňuje, že podle judikatury je povinnost poskytnout omluvu konzumována v případě, kdy poskytuje zadostiučinění v penězích. Rovněž poukazuje na zhoršení procesní pozice, neboť omluvu soudy považují za uznání základu nároku.

Třetí výhrada se týká neposkytování poučení o možnosti podat žalobu a o běhu promlčecích lhůt. Ministerstvo uvádí, že předběžné projednání nároků na náhradu škody není správním řízením podle správního řádu. Poskytování poučení o žalobě a o promlčecích lhůtách není povinností ministerstva, neboť mu to žádný zákon explicitně neukládá. Navíc ministerstvo čelí zneužívání volby místně příslušného soudu za účelem získání neoprávněného zisku ze strany žalobců, což brání sloučení souvisejících řízení.

Ministerstvo proto bude poskytovat pouze obecné poučení o možnosti podání žaloby bez dalších podrobností a nebude poučovat o promlčecí lhůtě.

B.2.3 Závěrečné hodnocení

B.2.3.1 Adresnost vyrozumění a délka řízení

Ministerstvo vysvětlovalo nepřiléhavost a neadresnost některých sdělení snahou zaměřit se primárně na věci složitější nebo důležitější. I v případě bagatelních pohledávek si však žadatelé zaslouží dostat od ministerstva řádně odůvodněnou odpověď.

Pro věcné posouzení každého nároku je třeba vždy učinit právní úvahu o jeho opodstatněnosti. Rozumím tomu, že toto posouzení zabírá ministerstvu čas. Pokud již však právní úvahu učiní, mělo by ji vtělit do odůvodnění sdělení. Stručné, ale **výstižné vyjádření podstaty stanoviska ministerstva k nároku** na odškodnění, v ideálním případě včetně citace relevantních ustanovení zákona, a je-li to pro právní hodnocení třeba, i citace příslušné judikatury, považuji za **nezbytné pro to**, aby byly naplněny **principy dobré správy**.⁶ Stejně tak považuji za nezbytné, aby ministerstvo ve svém stanovisku zachytilo běh promlčecí lhůty v případě, že má nárok za promlčený.

Dobře odůvodněné stanovisko **může ministerstvu ušetřit soudní spor** nebo šetření ochránce, které pro ministerstvo znamenají další zátěž.

Odpověď ministerstva by měl žadatel obdržet co nejdříve, nejpozději v zákonné lhůtě.

V této souvislosti podotýkám, že mým úkolem **není zasazovat** se o to, aby šetřené úřady **vykonávaly nezbytné zákonné minimum**, ale formulovat příklady a standardy praxe takové, **jaké by být měly**. To, že Nejvyšší soud dovodil, že v zásadě porušení povinnosti projednat věc v zákonné lhůtě nepovede k nemožnosti uplatnění námitky promlčení, ještě neznamená, že ministerstvo může na včasné projednání žádosti rezignovat.

6 Zejména princip přesvědčivosti a efektivnosti.



Neberu na lehkou váhu informace o nedostatku personálních kapacit. **Skutečnost, že ministerstvo již poučilo stěžovatele o tom, že žádosti nevyřízené do šesti měsíců bude považovat za neuspokojené, považuji za vážnou. Takový postup lze akceptovat pouze jako krajní velmi časově omezené řešení nedostatečné personální kapacity odboru, nikoliv jako systémové nastavení práce.**

Stát má na rozdíl od jiných subjektů privilegované postavení v tom, že má dlouhou bezúročnou pariční lhůtu a bez předběžného projednání není možné žalobu podat. Evropský soud pro lidská práva (ESLP) však již varoval⁷, že pouze při dodržování této lhůty lze český systém odškodnění považovat za souladný s článkem 6 Úmluvy.⁸ Ústavní soud pak již v nálezu z roku 2010 *obiter dictum* uvedl, že očekává, že šestiměsíční lhůta k předběžnému projednání žádosti o odškodnění bude v blízké době zákonodárcem zkrácena.⁹ To se však nestalo a naopak docházelo k značnému prodlužování délky odškodňovacího řízení. Ústavní soud proto dále reagoval¹⁰ vyslovením právního názoru, podle kterého **kritériem, které musí být vzato v úvahu při rozhodování o zadostiučinění nemajetkové újmy způsobené průtahy v původním řízení, je i délka (rychlost) řízení o přiznání zadostiučinění nemajetkové újmy za průtahy v původním řízení.** Obdobný závěr plyne i z judikatury ESLP.¹¹

ESLP již před několika lety zdůraznil své obavy o přiměřenost české úpravy a její aplikační praxi.¹² Ve svém rozhodnutí uvedl, že řízení o odškodnění újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení od státu vyžaduje zvláštní péči. Jednoznačně uvedl, že kompenzační řízení začíná už uplatněním předběžného nároku u Ministerstva spravedlnosti, byť nemá charakter „sporu“ v obvyklém slova smyslu. Uvítal a podpořil praxi, při níž soudy všeobecně připustily možnost odškodnění nepřiměřené délky kompenzačního řízení přiznáním zvýšené částky odškodnění. Znovu však vyslovil obavy z nebezpečí nárůstu délky kompenzačních řízení v České republice. Upozornil na to, že pokud by se délka kompenzačního řízení podle zákona o odpovědnosti státu ukázala jako obecný problém, a účastníci řízení se z tohoto důvodu nemohli snadno domoci zvýšeného odškodnění bez ohledu na fázi řízení, v níž k průtahům došlo, ESLP může přehodnotit svůj názor na slučitelnost tohoto prostředku nápravy s článkem 13 Úmluvy.

Délku předběžného projednání u ministerstva proto budu sledovat.

7 V rozhodnutí ESLP ve věci Vokurka proti České republice, konečné rozhodnutí Evropského soudu o přijatelnosti stížnosti ze dne 16. října 2007, č. 40552/02, bod 38 a násl., bod 32, bod 60 a násl. Dostupné z: [http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/0/E63DCFC333100C84C1257D9400534C79/\\$file/Vokurka-rozhodnut%C3%AD.pdf?open&](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/0/E63DCFC333100C84C1257D9400534C79/$file/Vokurka-rozhodnut%C3%AD.pdf?open&)

8 Evropská úmluva o ochraně lidských práv vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

9 V nálezu ze dne 23. února 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

10 V nálezu ze dne 19. května 2010, sp. zn. II. ÚS 862/10, bod 16.

11 Rozsudek velkého senátu Evropského soudu ze dne 29. března 2006, ve věci Apicella proti Itálii, stížnost č. 64890/01, bod 95. "[d]okonce připadá v úvahu, aby soud, který stanoví částku náhrady, potvrdil vlastní průtahy, a v důsledku toho přiznal mimořádně vyšší náhradu, aby tak pokryl toto dodatečné prodloužení" (bod 96) ..."

12 Rozsudek Evropského soudu ve věci Žirovnický proti České republice, ze dne 8. února 2018, č. 10092/13, a dalších šest, body 133, 148, 165.



B.2.3.2 Poskytnutí omluvy

Mezi mnou a ministerstvem není sporu o tom, že omluva je namístě pouze tehdy, pokud došlo k nesprávnému úřednímu postupu nebo vydání nezákonného rozhodnutí.¹³ **Neshodujeme se však v tom, zda se má ministerstvo omluvit i tehdy, když žadatel o omluvu výslovně nežádá.**

Jsem toho názoru, že by se stát za svůj nesprávný postup měl omluvit. A to i v případě, že omluvu poškozený **nežádá**.¹⁴ Takový postup je elementárním vyjádřením slušnosti a vstřícnosti,¹⁵ a vychází z principu odpovědnosti.^{16, 17} Až když je nemajetková újma vyšší intenzity a konstatování nezákonnosti spolu s omluvou jako morální satisfakce nepostačují, je třeba přiznat náhradu újmy v penězích.¹⁸

Pokud stěžovatel požaduje zadostiučinění v penězích, a to mu nelze přiznat například proto, že se jednalo o nesprávný úřední postup, který neměl zásadních dopadů do jeho práv, **neznamená to, že by omluva neměla význam.** Z hlediska žadatele totiž nedává smysl, aby omluvu požadoval, neboť má **implicitně za to, že omluva nestačí** (jinak by nebylo možné zadostiučinění přiznat).¹⁹

Ostatně právě to, že se příslušný orgán včasné omluvil, může být důvodem pro nepřiznání zadostiučinění v penězích, pokud to ve světle případu lze považovat za dostačující.²⁰ Pro ministerstvo tak není omluva ničím, co by mu vedle konstatování porušení práva uškodilo. Je-li postaven na jisto nesprávný úřední postup nebo vydání nezákonného rozhodnutí, pak ani nedochází ke zhoršení procesního postavení.

Mám naopak za to, že z *disposiční zásady*, již ministerstvo operuje, lze dovodit **opak** jeho závěru. Tím, že zadostiučinění v penězích v sobě zahrnuje i omluvu, domáhá-li se žadatel zadostiučinění v penězích, pak lze mít i za to, že se domáhá i omluvy, neboť ta je součástí jeho požadavku.

Jsem si vědom toho, že podle ustálené judikatury²¹ Nejvyššího soudu konzumuje přiznání zadostiučinění v penězích omluvu, a není tak možné **se jich domáhat** vedle sebe.²² Připouštím

13 Ve smyslu § 7 a 8 zákona o odpovědnosti státu za škodu.

14 Viz IŠTVÁNEK, František. § 31a Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. In: IŠTVÁNEK, František, Pavel SIMON a František KORBEL. Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 25. srpna 2022]. ASPI_ID KO82_1998CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.] „Projevem vstřícné vůle veřejné moci uznat chybu by (zpravidla) měla být i omluva za takové porušení práva, už jenom z hlediska slušnosti, i když se toho poškozený výslovně nedomáhá.“

15 Viz princip vstřícnosti.

16 Viz princip odpovědnosti.

17 Srov. s bodem 7 Desatera.

18 Viz ustanovení § 31a odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti státu za škodu.

19 Viz ustanovení § 31a odst. 2 zákona o odpovědnosti státu za škodu.

20 Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. listopadu 2014, sp. zn. 30 Cdo 3850/2014.

21 Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. června 2011, sp. zn. 30 Cdo 1684/2010.

22 Viz také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. 30 Cdo 4342/2014.



však souběžné poskytnutí omluvy a konstatování neoprávněného zásahu do práv poškozeného subjektu v případě, že jejich rozsah není shodný. Vylučuje možnost domáhat se zvláště konstatování porušení práva, je-li již zahrnuto plně v omluvě.²³ Nejsem si však vědom toho, že by jakýkoliv právní předpis, doktrinální názor nebo judikát možnost jejich souběžného poskytnutí **vylučoval**, bude-li omluva v **daném případě vhodná**. Rovněž mám za to, že není žádný důvod neposkytnout omluvu namísto konstatování porušení práva, neboť, jak vyplývá z výše uvedeného, konstatování porušení práva může být v omluvě zahrnuto.

Trvám proto na závěrech svého předchůdce²⁴ JUDr. Varvařovského o tom, že **elementární součástí přijetí odpovědnosti za pochybení přičitatelné státu je povinnost v souladu s principem odpovědnosti poskytnout omluvu**.

B.2.3.3 Poučení o žalobě a promlčecí lhůtě

Jsme s ministerstvem ve shodě, že předběžné projednání nároku není správním řízením.²⁵ Respektuji judikaturu Nejvyššího soudu, že povaha nároku je soukromoprávní a projednání věci není správním řízením.²⁶ Postup ministerstva proto hodnotím „pouze“ optikou principů dobré správy a dodržováním [Desatera dobré praxe při odškodňování](#), tak jak mi ukládá zákon o veřejném ochránci práv.²⁷ Ostatně takový postup je zakotven i v [usnesení vlády č. 593](#) ze dne 12. srpna 2012, které **doporučilo** členům vlády a ústředním orgánům státní správy, aby se jím řídili a sami jej zveřejnili. Není mi známo, že by se v současné době jakýkoliv ústřední orgán státní správy odmítal Desaterem dobré praxe při odškodňování řídit.

Cílem mého šetření je tak zajistit, aby ministerstvo materiálně respektovalo čl. 36 odst. 3 Listiny²⁸ a **vytvořilo férové podmínky pro ty, kteří mají za to, že byli jeho nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem poškozeni**. Základ a původ nároku leží

23 Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2021, sp. zn. 30 Cdo 351/2021 odstavce 22 až 25.

24 Viz závěrečná zpráva o šetření ochránce, sp. zn. 5691/2011/VOP/VBG ze dne 23. března 2012 dostupná na: [kvopap:81/KVOPESoSearch/Nalezene/Edit/255](#).

- I. Shledá-li ministerstvo průtahy v řízení, které jsou přičitatelné státu, je povinno se žadateli o odškodnění omluvit. Omluva, jako elementární součást odpovědi úřadu v případě konstatovaného pochybení, je projevem naplnění principů dobré správy (principu odpovědnosti), nikoliv další formou reparace nad rámec zákona č. 82/1998 Sb.
- II. Z odůvodnění stanoviska ministerstva, jímž ministerstvo přiznává žadateli odškodnění za nemajetkovou újmu, by mělo být zřejmé, jakým způsobem byla výše odškodnění vypočtena, a to s odkazem na sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 (sp. zn. Cpjn 206/2010) a související judikaturu ESLP a Ústavního soudu. Transparentní výpočet s patřičným zdůvodněním je výrazem dobré správy a může vést žadatele k rozumnému posouzení úspěšnosti případné žaloby.

25 Ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

26 Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. 30 Cdo 258/2015. Původní myšlenka o civilní povaze nároku odvozené z porušení povinnosti veřejného práva v nálezů Ústavního soudu ze dne 28. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 642/05.

27 Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

28 Dle čl. 36 odst. 3 Listiny: „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“



(zejména) ve výkonu mocenského působení vůči jednotlivci.²⁹ Jakkoliv samotný stát je v rovině dlužníka nebo škůdce, jeho postavení není srovnatelné se subjekty občanského práva. Existují rozdílné výhody státu (povinné předběžné projednání, bezúročné období 6 měsíců, vyloučení nákladů na právní pomoc při předběžného projednání z náhrady) a nevýhody (objektivní odpovědnost). Jeho postavení **nelze stavět na roveň běžnému vztahu dlužníka a věřitele nebo škůdce a poškozeného**.

Kompenzace za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup tvoří integrální součást základních principů právního státu. Proto je dle mého názoru zapotřebí respektovat principy dobré správy a sledovat nejenom hledisko toho, kdo chrání *fiscus* před nedůvodně uplatněnými nároky, ale i **nahradit újmu tam, kde ji stát skutečně způsobil**.

Mezi férové podmínky odškodňovacího procesu patří i poskytnutí řádného poučení o dalších možnostech obrany žadatele. Ostatně absence poučení o možnostech obrany dopadne disproporčně na jednotlivce chudé s horší orientací v právu. Vzhledem k tomu, že zákon explicitně vylučuje náhradu nákladů v průběhu předběžného projednání, pouze ti majetnější žadatelé si zaplatí právní pomoc v situaci, kdy je vyloučena její náhrada.

Ocenil bych, pokud by se ministerstvo pokusilo na věc nahlédnout tímto úhlem pohledu.

Poučení o příslušném soudu

V rámci zprávy o šetření jsem poskytnul ministerstvu modelové poučení, které považuji za dostatečně přesné a srozumitelné. Ministerstvo je nechce užívat z toho důvodu, že má neblahé zkušenosti s postupem některých advokátů za účelem rozdělení sporů do dílčích částí tak, aby z každého sporu potenciálně získali náklady řízení. Taková situace je však podle mého názoru řešitelná.

K projednání sporu je příslušný **Obvodní soud pro Prahu 1 a okresní soud v místě, kde došlo k události zakládající škodu**. Pokud se advokát rozhodne spor účelově rozdělit a žalovat na dvou různých soudech, lze se pokusit využít institutu přikázání věci z důvodu vhodnosti ve smyslu § 12 odst. 2 OSŘ. Po přikázání věci stejnému soudu lze všechna řízení spojit v souladu s ustanovením § 112 OSŘ.³⁰ Jinou alternativou může být návrh na nepřiznání nákladů řízení pro zneužití práva.³¹ Pokud by šlo skutečně o zjevné zneužití práva, nemělo by mít ministerstvo problém takové jednání prokázat.

29 Viz např. [POSPÍŠIL, Ivo. Čl. 36 (Právo na spravedlivý proces). In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL aj. Listina základních práv a svobod: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-6-1]. ASPI_ID KO2_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.] Nelze však přehlížet, že jde primárně o vztah mezi jednotlivcem a státem, který vzniká v důsledku nezákonného či nesprávného postupu státu při výkonu veřejné moci, tedy v rámci výkonu vrchnostenského oprávnění státu, byť česká právní úprava (viz § 26 zákona č. 82/1998 Sb., který odkazuje na subsidiární použití obecných institutů odpovědnosti za škodu podle obč. zák.) i doktrína tento typ odpovědnosti pojímá jako součást soukromého práva.

30 „(1) V zájmu hospodárnosti řízení může soud spojit ke společnému řízení věci, které byly u něho zahájeny a skutkově spolu souvisí nebo se týkají týchž účastníků.

(2) Jsou-li v návrhu na zahájení řízení uvedeny věci, které se ke spojení nehodí, nebo odpadnou-li důvody, pro které byly věci soudem spojeny, může soud některou věc vyloučit k samostatnému řízení.“

31 Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 10 ledna 2012, sp. zn. III. ÚS 3000/11.



Předpokládám, že o účelové rozdělení sporu se pokouší osoby znalé procesních předpisů. **Nezahrnutím poučení tak ministerstvo nijak neumenší zneužívání předpisů osobami, které je dobře znají a jejich slabin se snaží zneužívat. Poučení cílí na odlišnou skupinu subjektů. Míří na osoby, které nemají právního zástupce a samy se v právu dostatečně neorientují a se závěry ministerstva nesouhlasí. Riziko, že by se tyto osoby následně účelově snažily rozdělit spor mezi soudy, pak považuji za minimální.**

Poučení o promlčecí lhůtě

Ministerstvo se rovněž vymezuje proti tomu, aby v poučení uvádělo informaci o promlčecí lhůtě. Argumentuje tím, že předběžné projednání nároku není správním řízením³² a zahrnutí informace o existenci promlčecí lhůty je v rozporu s § 14 zákona o majetku České republiky.³³

I tuto argumentaci však musím odmítnout. Stát není zaměnitelný s jinými účastníky soukromoprávních vztahů.³⁴ Rovněž nelze ztotožňovat postup státu ve věcech „čistě“ soukromoprávních (pronájem kanceláře, pořízení služby apod.) se situacemi, kdy je původ nároku veřejnoprávní.

Nemám za to, že by informace o plynutí promlčecí lhůty nároku porušovala péči řádného hospodáře. Naopak je výrazem dvojí role ministerstva. Odškodňovat ty, kdo utrpěli újmu a odmítat ty nároky, jež zákon odškodnit neumožňuje.

Plně souhlasím s tím, že stát má využívat dostupných prostředků pro ochranu svých práv. Mezi tyto prostředky patří i možnost uplatnit námitku promlčení. Institut promlčení je právním nástrojem, který má garantovat právní jistotu a včasnost projednání potenciálně sporných nároků. Nikoliv poskytovat výhodu tomu, kdo je sám v materiálně lepší pozici a měl by jít ostatním příkladem.

Pro srovnání lze uvést, že například Ministerstvo spravedlnosti, které vyřizuje největší množství žádostí o odškodnění, **rutinně** žadatele o délce promlčecí doby informuje již v akceptačním dopisu. Pokud vím, nikdy mu tento postup nebyl vytýkán. Já tento přístup považuji za **příklad dobré praxe**.

C. Výzva ke zjednání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám Ing. Zbyňku Stanjurovi, ministru financí, a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď bych rád obdržel v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovatelům.

32 Ve smyslu správního řádu.

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

34 Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 4. března 2003, sp. zn. III. ÚS 495/02. „I v případech, kdy stát vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když stát zastupují z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc.“



Pokud Ministerstvo financí nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu. Také mohu případ zveřejnit (včetně jmen osob oprávněných jednat jménem ministerstva).

Brno 21. srpna 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)