

Správní řízení a průtahy v řízení

V případě správního řízení, které je vázáno zákonnými lhůtami, se neuplatní § 13 odst. 1 věta třetí zákona č. [82/1998](#) Sb. Z dikce tohoto ustanovení totiž jednoznačně vyplývá, že povinnost vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě má státní orgán pouze tehdy, pokud zákon žádnou lhůtu nestanoví. Tentýž závěr lze dovodit z ustanovení § 6 odst. 1 věty druhé zákona č. [500/2004](#) Sb. Na správní řízení tak lze aplikovat větu druhou § 13 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb. Z toho důvodu jsou postižitelné jednotlivé průtahy v řízení, tedy pokud správní orgán porušil svou povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 30 Cdo 344/2014, ze dne 29.9.2015)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl ve věci žalobkyně E. M., zastoupené Mgr. J.K., advokátem se sídlem v O., proti žalované České republice – Ministerstvu pro místní rozvoj, se sídlem v P., o náhradu nemajetkové újmy, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 25 C 88/2010, o dovolání žalobkyně a žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 8. 2013, č. j. 55 Co 172/2013-100, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 8. 2013, č. j. 55 Co 172/2013-100, se zrušuje a věc se vrací Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Z odůvodnění :

Žalobkyně se domáhala náhrady nemajetkové újmy, způsobené nepřiměřenou délkou řízení vedeného u Městského úřadu ve Vsetíně. Předmětem řízení byla žádost E. a J. G. ze dne 8. 1. 2002 o stavební povolení na stavební úpravy a nástavbu rodinného domu č. p. 363 na pozemku stavební parcela č. 1063 v k. ú. J. (dále jen „posuzované řízení“ nebo „stavební řízení“). Žalobkyně uvedla, že nepřiměřená délka řízení se projevuje na jejím psychickém a zdravotním stavu, trpí bolestmi hlavy, očí (vysoký oční tlak), nespavostí, velkým úbytkem na váze (15 kg rozdíl), v noci ji stíhají noční můry, stres se stal pravidelným hlavně v období, kdy žalobkyně očekávala dopisy od úřadů státní správy.

Soud prvního stupně rozsudkem uložil žalované povinnost písemně se žalobkyni omluvit za způsobenou nemajetkovou újmu (výrok I.), zaplatit žalobkyni částku 150 000 Kč (výrok II.), žalobní návrh o zaplacení částky 850 000 Kč zamítl (výrok III.) a žalované uložil povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 40 080 Kč (výrok IV.). Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku II. tak, že se žaloba co do částky 90 000 Kč zamítá, ve zbylé části rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Výrokem II. uložil žalované povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení před soudy obou stupňů ve výši 9 196 Kč.

Soud prvního stupně popsal průběh posuzovaného řízení. Uvedl, že řízení bylo zahájeno dne 8. 1. 2002 u Městského úřadu ve Vsetíně. Rozhodnutí Městského úřadu ve Vsetíně byla opakovaně rušena Krajským úřadem ve Zlíně. Řízení bylo několikrát přerušeno. Ve věci rovněž rozhodoval krajský soud, a to na základě žaloby E. M., přičemž žalobu shledal důvodnou. Posuzované řízení doposud nebylo skončeno. Dosavadní řízení již trvá necelých jedenáct let. Soud prvního stupně dále uvedl, že nešlo o správní řízení, které by nějak ohrožovalo základní existenční jistoty žalobkyně a nadto žalobkyně nikdy nebyla vystavena negativním důsledkům (z jejího pohledu) pravomocného stavebního povolení ke stavebním úpravám domu sousedícího s domem, který žalobkyně obývá. Soud nepovažoval za prokázané, že by se na současném zdravotním stavu žalobkyně významným způsobem podepsala právě a jen délka posuzovaného řízení. Soud nezjistil, že by jen délka posuzovaného řízení způsobila

nemajetkovou újmu mimořádné intenzity a byla stěžejním důvodem pro ty útrapy, které žalobkyně popisuje. Soud prvního stupně rovněž zohlednil vyšší věk žalobkyně, přičemž odkázal na stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné pod číslem 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek (dále jen „Stanovisko“). Soud prvního stupně dospěl k závěru, že v řízení byla porušena povinnost orgánů územních samosprávných celků v přenesené působnosti vyplývající z ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a to především rozhodnout v předmětném stavebním řízení v přiměřené lhůtě. Konstatování porušení práva a žalobkyní požadovaná omluva se nejeví jako dostačující zadostiučinění. Žalobkyni náleží zadostiučinění v penězích. Základní výše zadostiučinění činí 150 000 Kč, přičemž není dán důvod k úpravě (snížení či zvýšení) základního odškodnění s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem případu dle ustanovení § 31a odst. 3 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpŠk“). Průběh předmětného řízení byl a je složitější již proto, že rozhodnutí prvostupňového stavebního úřadu bylo třikrát zrušeno odvolacím orgánem a počtvrté správním soudem a jelikož se stavební úřad musel vypořádat s celou řadou námitek účastníků řízení. Na druhou stranu se na celkové délce řízení podepsalo nesprávné vymezení okruhu účastníků na samém počátku řízení a opakované rušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem mimo jiné z důvodu, na který mohl odvolací orgán objektivně upozornit již v prvním zrušujícím rozhodnutí. Význam předmětu řízení pro žalobkyni soud nehodnotil ani jako méně významný a ani jako mimořádně významný.

Odvolací soud vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně a ztotožnil se s následujícími právními závěry: V posuzovaném řízení byla porušena povinnost orgánů územních samosprávných celků v přenesené působnosti, vyplývající z ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny, a to především rozhodnout v předmětném stavebním řízení v přiměřené lhůtě; žalobkyni vznikla v souvislosti s nepřiměřenou délkou řízení nemajetková újma; konstatování porušení práva ani žalobkyní požadovaná omluva se nejeví jako dostačující zadostiučinění; žalobkyni náleží zadostiučinění v penězích; základní výše zadostiučinění činí 150 000 Kč. Na rozdíl od soudu prvního stupně odvolací soud dospěl k závěru, že jsou dány podmínky pro úpravu zadostiučinění dle kritérií § 31a odst. 3 OdpŠk. Věc je do určité míry složitá, neboť je obecně známé, že se jedná typově o skutkově i právně složitě řízení. Tato skutečnost odůvodňuje snížení o 20 %. Věc má pro žalobkyni malý význam, neboť nešlo o správní řízení, které by ohrožovalo základní existenční jistoty žalobkyně. Žalobkyně nikdy nebyla vystavena negativním důsledkům pravomocného stavebního povolení, neboť změny dosud vlastníky sousedního domu provedeny nebyly. Za stěžejní odvolací soud považoval skutečnost, že žalobkyni svědčí pouhé právo z věcného břemene užívání nemovitosti, nikoli právo vlastnické. Stav nejistoty žalobkyně, v němž je v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení udržována, souvisí jen s obavou z případného zhoršení kvality bydlení, nikoli již s obavou např. z případného poklesu tržní ceny nemovitosti. Malý význam pro žalobkyni odůvodňuje snížení o dalších 40 %. Přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu žalobkyně tak celkem činí 60 000 Kč. K odvolacím námitkám žalované dovolací soud uvedl, že Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“ nebo „Evropský soud“) vychází z vyvratitelné domněnky, že nepřiměřená délka řízení znamená pro stěžovatele morální újmu a žádné důkazy v tomto ohledu v zásadě nevyžaduje. Odvolací soud nepovažoval za správný argument žalované, že vzhledem k charakteru správního řízení nelze vycházet při výpočtu zadostiučinění z řádově nižších částek než v soudním řízení, ani názor, dle něž není přípustná kumulace zadostiučinění ve formě omluvy s přiznáním zadostiučinění v penězích.

Proti rozsudku odvolacího soudu ve věci samé podala žalobkyně dovolání, které doplnila podáním ze dne 4. 11. 2013. Splnění předpokladů přípustnosti dovolání spatřuje dovolatelka v tom, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného práva a odvolací soud se odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu.

Jako dovolací důvod dovolatelka uvádí, že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Dovolatelka namítá:

- a) odvolací soud pochybil, když snížil základní výši zadostiučinění z důvodu, že stavební řízení bylo skutkově a právně složité. Stavebních řízení probíhá denně celá řada a není běžné, aby tato řízení trvala déle než 10 let a aby byly neustále opakovány tytéž chyby přesto, že byly zcela evidentní, bylo na ně upozorňováno a byla vyžadována jejich náprava;
- b) odvolací soud pochybil, když snížil základní výši zadostiučinění z důvodu, že dovolatelce svědčí pouhé právo z věcného břemene užívání nemovitosti. Dovolatelka, jakožto oprávněná z věcného břemene, má právo nemovitosti užívat. Dojde-li ke vzniku negativních vlivů působících na nemovitost, dojde také ke zhoršení podmínek užívání předmětné nemovitosti.

Dále dovolatelka v dovolání poukazuje na vady řízení, které spočívají v tom, že jí při jednání před odvolacím soudem nebylo umožněno řádně se k věci vyjádřit a odvolací soud svým přístupem a chováním při jednání dával dovolatelce najevo svou nadřazenost. Dále dovolatelka považuje za vadu řízení, že soud prvního stupně při jednání dne 17. 10. 2012 zamítl návrh žalobkyně na spojení projednávané věci s věcí vedenou před Obvodním soudem pro Prahu 1 pod sp. zn. 23 C 57/2012. Následně bylo řízení pod sp. zn. 23 C 57/2012 usnesením zastaveno z důvodu překážky litispendence, neboť řízení pod sp. zn. 25 C 88/2010 se týká stejného předmětu řízení a shodných účastníků řízení. V další části dovolání (i jeho doplnění) dovolatelka obsáhle rekapituluje průběh posuzovaného řízení, líčí nesprávnosti, kterých se orgány v řízení dopustily, a opakuje své argumenty vznesené v řízení před soudy nižších stupňů. K prokázání svých tvrzení navrhuje dovolatelka dovolacímu soudu k provedení řadu důkazů.

Dovolatelka navrhuje, aby dovolací soud změnil rozsudek odvolacího soudu a rozhodl tak, že žalovaná je povinna písemně se žalobkyni omluvit za způsobenou nemajetkovou a morální újmu vzniklou jí nepřiměřenou délkou řízení, dále je žalovaná povinna zaplatit žalobkyni částku 2 200 000 Kč a náhradu nákladů řízení. Dovolatelka požaduje, aby Nejvyšší soud zrušil protizákonně zahájené územní řízení sloučené se stavebním řízením rozhodnutím ze dne 9. 1. 2002, č. j. Výst. 330-196/02Re.

Nejvyššímu soudu bylo dále doručeno podání dovolatelky ze dne 21. 1. 2014. Tímto podáním se dovolatelka odvolávala proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 7. 1. 2014, č. j. 13 C 270/2012-38. Podání dovolatelka rovněž adresovala Nejvyššímu soudu a označila je jako doplnění dovolání ze dne 4. 11. 2013. Tímto podáním dovolatelka navrhuje, aby Nejvyšší soud „spojil žaloby č. j. 25 C 88/2010 a č. j. 13 C 270/2012 do jedné omluvy a žaloby č. j. 25 C 88/2010 a č. j. 23 C 57/2012 o peněžité zadostiučinění do jedné částky.“ Dalším podáním ze dne 21. 10. 2014 dovolatelka požádala, aby dovolací soud dle § 9 odst. 3 zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, přikázal věc Ústavnímu soudu z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení.

Žalovaná se k podanému dovolání nevyjádřila.

Proti rozsudku odvolacího soudu ve věci samé podala dovolání rovněž žalovaná. Splnění předpokladů přípustnosti dovolání spatřuje dovolatelka v tom, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného práva, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena, případně má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

Jako dovolací důvod dovolatelka uvádí, že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Dovolatelka namítá:

- a) právní názor uvedený ve Stanovisku, podle nějž se vznik nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení, případně průtahy v řízení, neprokazuje, ne zcela koresponduje se

zněním ustanovení § 1 odst. 3 a § 31a ods. 1 OdpŠk. Zákon předpokládá pro oba nároky (jak na náhradu škody, tak zadostiučinění za nemajetkovou újmu) shodný režim. V případě vzniku odpovědnosti státu za škodu je poškozený povinen prokázat, že mu vznikla škoda v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím, případně nesprávným úředním postupem. V právních předpisech není upravena vyvratitelná domněnka v souvislosti s prokazováním nemajetkové újmy. Přestože je zřejmé, že prokazování vzniku nemajetkové újmy může být obecně pro poškozeného krajně obtížné, je v ostatních případech (např. dle ustanovení § 11 obč. zák.) pro úspěšné uplatnění nároku nutné, aby poškozený vznik nemajetkové újmy prokázal. Uvedení charakteristiky nemajetkové újmy je současně nezbytné pro to, aby mohl být v souladu se stanoviskem poskytnut důkaz o opaku;

b) soudy nižších stupňů pochybily, když skutečnosti zakládající nižší význam řízení pro žalobkyni zohlednily až při stanovení formy a výše poskytnutého zadostiučinění. Tyto skutečnosti mají nepochybně význam již pro samotné posouzení toho, zda žalobkyni nemajetková újma vznikla. Soudy se však vznikem nemajetkové újmy vůbec nezabývaly;

c) Stanovisko bylo vypracováno primárně pro odškodňování nemajetkové újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky soudního řízení. Ačkoli je ve Stanovisku zmíněno, že se týká i řízení správních, je zřejmé, že se nevypořádává se specifikami správního řízení. Nejvyšší soud se ve Stanovisku opírá o judikaturu ESLP. Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) není bezprostředně garantováno právo na přiměřenou délku správního řízení, tudíž rozsudky ESLP se v tomto kontextu vztahují na řízení před soudními orgány a samotného správního řízení se netýkají. Z těchto důvodů nemůže být ani Stanovisko bezvýhradně aplikovatelné i na odškodnění za újmu vzniklou v důsledku správního řízení;

d) z ustanovení § 13 odst. 1 OdpŠk vyplývá, že zákon rozlišuje nesprávný úřední postup spočívající v průtazích řízení a nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení. Správní řízení se řídí správním řádem, který detailně upravuje lhůty pro vydání rozhodnutí. V daném případě v řízení k jednotlivým průtahům došlo, avšak jednotlivé úkony byly činěny pravidelně a nelze hovořit o nečinnosti správních orgánů. Řízení bylo opakovaně přerušováno a v této době lhůty pro vydání rozhodnutí neběží, z odůvodnění rozsudku není patrné, která konkrétní překročení lhůt žalobkyni nemajetkovou újmu způsobila a v jaké intenzitě;

e) z ustanovení § 31a odst. 2 OdpŠk vyplývá, že se zadostiučinění v penězích poskytne jen tehdy, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak, tedy například uložením povinnosti, aby se žalovaná žalobkyni písemně omluvila. Soudy nižších stupňů pochybily, když přiznaly zadostiučinění ve formě uložení povinnosti písemně se žalobkyni omluvit a současně přiznaly i zadostiučinění v penězích.

Dovolatelka navrhuje, aby dovolací soud zrušil rozsudek odvolacího soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve vyjádření k dovolání žalované uvedla, že určení a přesné popsání formy nemajetkové újmy a její důkazní prokázání v řízení je pro případ odškodňování újmy způsobené průtahy v řízení zásadě nesplnitelným požadavkem. Žalobkyně se ohradila proti bagatelizování její újmy jako „subjektivní nepříjemnosti“. Ztotožnila se se závěrem soudů nižších stupňů, že existenci újmy není třeba prokazovat. Uvedla, v čem spočívaly průtahy správního řízení. Pokud jde o průtahy v řízení, není na místě činit mezi soudními a správními řízeními rozdílu, z toho důvodu je Stanovisko aplikovatelné i na správní řízení. Skutečnost, že správní orgán činil úkony a rozhodoval, ještě nutně neznamená, že nezpůsobil zbytečné prodlevy v řízení buď tím, že nebyl schopen rozhodnout v souladu s právem, nebo tím, že rozhodoval svévolně v rozporu s právem.

Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2013 (viz čl. II., bod 7 zák. č. [404/2012](#) Sb.) - dále jen „o. s. ř.“.

Dovolací soud zjistil, že dovolání žalobkyně i žalované jsou včasné, podané oprávněnými osobami, řádně zastoupenými a splňují formální obsahové znaky předepsané § 241a odst. 2 o. s. ř. Dále se dovolací soud zabýval přípustností dovolání žalované.

Žalovaná prostřednictvím podaného dovolání výslovně napadla rozsudek odvolacího soudu ve věci samé.

Výrokem I. odvolací soud změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku II. tak, že se žaloba co do částky 90 000 Kč zamítá, jinak v tomto výroku a výrocih I. a III. rozsudek potvrdil. Odvolací soud tak přiznal žalobkyni právo na písemnou omluvu ze strany žalované a právo na náhradu imateriální újmy ve výši 60 000 Kč. Ve zbytku, tedy co do výše 940 000 Kč, byl žalobní návrh zamítnut.

V části výroku I. rozsudku odvolacího soudu, kterou odvolací soud změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku II. tak, že žalobu co do částky 90 000 Kč zamítl, a kterou odvolací soud potvrdil výrok III. rozsudku soudu prvního stupně, jímž soud prvního stupně zamítl žalobu co do částky 850 000 Kč, není dovolání žalované subjektivně přípustné. Dovolací soud uvádí, že judikatura Nejvyššího soudu setrvává na závěru, že k podání dovolání je účastník řízení oprávněn jen tehdy, vznikla-li mu rozhodnutím odvolacího soudu procesní újma, která může být zrušením rozhodnutí odvolacího soudu napravena. Dovolání tudíž může podat jen účastník, jehož nároku nebylo zcela vyhověno nebo jemuž byla naopak soudem uložena povinnost - tzv. subjektivní přípustnost dovolání (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, publikované v časopise Soudní judikatura pod č. SJ 3/1998, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 2. 2001, sp. zn. 29 Odo 2357/2000, uveřejněný v Souboru rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, svazek 2, pod č. C 154).

V části výroku I. rozsudku odvolacího soudu, kterou byl potvrzen výrok II. rozsudku soudu prvního stupně, čímž žalobkyni bylo přiznáno odškodnění ve výši 60 000 Kč, a kterou byl potvrzen výrok I. rozsudku soudu prvního stupně ohledně práva na písemnou omluvu, se přípustnost dovolání posoudí podle § 237 o. s. ř.

Nejvyšší soud shledal dovolání přípustným pro posouzení právní otázky v judikatuře dovolacího soudu dosud neřešené, a to zda se i na správní (stavební) řízení vztahuje čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy a v návaznosti na to, zda jsou pro posouzení újmy způsobené nepřiměřenou délkou správního (stavebního) řízení aplikovatelné závěry uvedené ve Stanovisku.

Nejvyšší soud zároveň dospěl k závěru, že dovolání je důvodné.

Dle § 242 odst. 3 o. s. ř. je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a odst. 3 o. s. ř., jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Dovolací soud však v posuzovaném řízení žádné vady neshledal.

Dle ustanovení čl. 38 Listiny základních práv a svobod: „(1) Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. (2) Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“

Dle ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy: „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.“

Dle ustanovení § 13 odst. 1 OdpŠk: „Stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.“

Ustanovení čl. 38 Listiny hovoří ve svém prvním odstavci výhradně o řízeních soudních. Druhý odstavec již výslovně nestanoví, zda práva zde upravená se vztahují pouze na soudní řízení, anebo i na řízení jiná. Jelikož druhý odstavec navazuje na úpravu prvního odstavce, je nutné dovodit, že i tento odstavec se vztahuje především na řízení soudní. Uvedený závěr lze dovodit i z obsahu tohoto ustanovení, neboť toto ustanovení mimo jiné upravuje právo, aby věc byla projednána veřejně. Veřejnost jednání je znakem odlišujícím řízení před orgánem moci soudní od řízení před ostatními orgány veřejné moci, především před orgánem moci výkonné (srov. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xxv, 906 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-807-3577-506. S. 787). Pokud soudy nižších stupňů dovodily z čl. 38 odst. 2 Listiny právo žalobkyně na přiměřenou délku správního řízení, je jejich právní posouzení dané otázky nesprávné.

Toto právo nelze jednoznačně dovodit ani z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť ten hovoří o „projednání soudem“ a o rozhodnutí o „občanských právech nebo závazcích“. Citované ustanovení tak vedle trestních věcí chrání práva účastníků výlučně v řízeních, v nichž má být rozhodnuto o jejich občanských právech nebo závazcích. Z judikatury ESLP však plyne závěr, že tento soud termín „projednání soudem“ vykládá široce, a tudíž za soud považuje i orgán, který není soudem podle vnitrostátního práva, pokud tento orgán rozhoduje o občanských právech nebo závazcích účastníka (srov. např. Sramek proti Rakousku, rozsudek ze dne 22. 10. 1984, stížnost č. 8790/79). Evropský soud ve své judikatuře dále dovodil, že pro aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy nestačí slabý vztah předmětného sporu k civilním právům a závazkům stěžovatelů, nýbrž výsledek řízení musí být pro tato práva a závazky určující, jinými slovy musí se týkat jejich existence, rozsahu nebo podmínek výkonu (srov. Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii, rozsudek ze dne 23. 6. 1981, stížnosti č. 6878/75 a 7238/75, nebo Krosta proti Polsku, rozsudek ze dne 2. 2. 2010, stížnost č. 36137/04).

Z judikatury ESLP dovodila právní doktrína následující otázky, jejichž zodpovězení je rozhodující pro aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy v jeho civilní části (srov. Kmec a kol. Komentář k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv. C.H. Beck, Praha, 2012, s. 585.): 1) Jde zde o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku? 2) Má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu? 3) Je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, civilní (t j. soukromoprávní) povahy?

V případě správního řízení je tudíž nezbytné nejprve zodpovědět uvedené otázky. Při jejich kladném posouzení je nutné dojít k závěru o aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Jelikož z tohoto ustanovení vychází rovněž Stanovisko, je nutné v takovém případě veškeré závěry ve Stanovisku vyjádřené aplikovat i na správní řízení, jež čl. 6 odst. 1 Úmluvy podléhají. Současně, hovoří-li Stanovisko o správních řízeních, má tím na mysli pouze ta správní řízení, na něž čl. 6 odst. 1 Úmluvy dopadá.

Pokud odpověď na některou z výše uvedených otázek bude záporná, pak na dané správní řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy nedopadá, a tudíž nelze na posouzení přiměřenosti jeho délky a případnou satisfakci při porušení práva na jeho přiměřenou délku aplikovat ani Stanovisko. To však ještě neznamená, že v

případě nepřiměřené délky tohoto správního řízení nejde o nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. [82/1998](#) Sb. Dovolací soud se ztotožňuje s námitkou žalované, dle níž se v případě správního řízení, které je vázáno zákonnými lhůtami, neuplatní § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk. Z dikce tohoto ustanovení totiž jednoznačně vyplývá, že povinnost vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě má státní orgán pouze tehdy, pokud zákon žádnou lhůtu nestanoví. Tentýž závěr lze dovodit z ustanovení § 6 odst. 1 věty druhé zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád (dále jen s. ř.). Na správní řízení tak lze aplikovat větu druhou § 13 odst. 1 OdpŠk. Z toho důvodu jsou postižitelné jednotlivé průtahy v řízení, tedy pokud správní orgán porušil svou povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Jelikož na tento nesprávný úřední postup nedopadají závěry Stanoviska, neuplatní se ani vyvratitelná domněnka vzniku újmy. V tomto případě je tudíž poškozený povinen prokázat jak vznik újmy, tak příčinnou souvislost mezi průtahy a vznikem újmy.

V posuzovaném případě se Nejvyšší soud zabýval otázkou, zda ve stavebním řízení, jehož se žalobkyně účastní z důvodu věcného břemene zřízeného v její prospěch na nemovitosti sousedící s nemovitostí, již se předmětné stavební řízení týká, jde o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku. Otázkou, zda lze čl. 6 odst. 1 Úmluvy vztáhnout také na stavební řízení se Evropský soud zabýval ve věci Allan Jacobsson proti Švédsku, rozsudek ze dne 25. 10. 1989, stížnost č. 10842/84. V dané věci byl stěžovatel vlastníkem pozemku a rodinného domu, přičemž veřejnoprávní předpisy stanovily zákaz stavby na určitých pozemcích (včetně pozemku stěžovatele), jež byl následně novelizacemi daných předpisů prodlužován, v důsledku čehož byl stěžovatel omezen ve výkonu svého vlastnického práva. Právo stavby je civilní povahy bez ohledu na to, že zákaz stavby má svůj původ v právu veřejném (srov. § 73 citovaného rozsudku). Výsledek stavebního řízení měl přímý vliv na výkon tohoto práva (srov. § 70 citovaného rozsudku).

V posuzovaném případě byl výsledek stavebního řízení rozhodující pro výkon vlastnického práva účastníků, jež o stavební povolení žádali, neboť právě o jejich právu bylo v tomto řízení rozhodováno. Naopak v případě žalobkyně, jež je oprávněnou z věcného břemene na sousedící nemovitosti, výsledek daného řízení nemá přímý vliv na existenci, rozsah ani výkon jejího práva ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť o jejím právu není v řízení rozhodováno, ač rozhodnutím může být dané právo nepřímě dotčeno. Z toho důvodu nelze čl. 6 odst. 1 Úmluvy a na něj navazující judikaturu ESLP a judikaturu Nejvyššího soudu, včetně Stanoviska, na délku posuzovaného řízení aplikovat.

Odvolací soud tudíž pochybil, pokud posuzoval přiměřenost délky předmětného řízení podle zásad uvedených ve Stanovisku, vyšel z vyvratitelné domněnky o vzniku újmy žalobkyně a z částek tam uvedených pro odškodnění nemajetkové újmy způsobené v důsledku nepřiměřené délky řízení, na něž dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a proto je jeho právní posouzení žalovaného nároku neúplně a tudíž nesprávné.

Dovolací soud z právě vyložených důvodů považoval rozsudek odvolacího soudu za nesprávný a dovolání žalované za důvodné, a proto podle § 243e odst. 1 o. s. ř. rozsudek odvolacího soudu zrušil, přičemž dle odst. 2 téhož ustanovení vrátil věc k dalšímu řízení. V něm bude odvolací soud vázán zde vyslovenými právními názory soudu dovolacího (§ 243g odst. 1 a § 226 odst. 1 o. s. ř.). V dalším řízení by se odvolací soud měl zabývat otázkou, zda v posuzovaném řízení došlo k nesprávnému úřednímu postupu ve smyslu § 13 odst. 1 OdpŠk a zda žalobkyni v příčinné souvislosti s tímto nesprávným úředním postupem vznikla újma.

Dále se dovolací soud zabýval přípustností dovolání žalobkyně.

Žalobkyně prostřednictvím podaného dovolání napadla rozsudek odvolacího soudu ve věci samé.

Ohledně základu práva na náhradu nemajetkové újmy a přiznaného práva na písemnou omluvu a

odškodnění ve výši 60 000 Kč dovolací soud uvádí, že judikatura Nejvyššího soudu setrvává na závěru, že k podání dovolání je účastník řízení oprávněn jen tehdy, vznikla-li mu rozhodnutím odvolacího soudu procesní újma, která může být zrušením rozhodnutí odvolacího soudu napravena. Dovolání tudíž může podat jen účastník, jehož nároku nebylo zcela vyhověno nebo jemuž byla naopak soudem uložena povinnost - tzv. subjektivní přípustnost dovolání (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, publikované v časopise Soudní judikatura pod č. SJ 3/1998, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 2. 2001, sp. zn. 29 Odo 2357/2000, uveřejněný v Souboru rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, svazek 2, pod č. C 154). Ve vztahu k výroku I. rozsudku odvolacího soudu, co do části, kterou byl potvrzen výrok II. rozsudku soudu prvního stupně, jímž žalobkyni bylo přiznáno odškodnění ve výši 60 000 Kč, a kterou byl potvrzen výrok I. rozsudku soudu prvního stupně ohledně práva na písemnou omluvu, je proto dovolání žalobkyně subjektivně nepřipustné, neboť je podáno proti té části rozhodnutí, kterou bylo dovolatelce přiznáno právo a která tudíž vyzněla zcela v její prospěch.

V části výroku I. rozsudku odvolacího soudu, kterou odvolací soud změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku II. tak, že žalobu co do částky 90 000 Kč zamítl, a kterou odvolací soud potvrdil výrok III. rozsudku soudu prvního stupně, kterým soud prvního stupně zamítl žalobu co do částky 850 000 Kč, shledal dovolací soud rovněž dovolání žalobkyně přípustným a důvodným.

Jak již dovolací soud vyložil ve vztahu k dovolání žalované, napadené rozhodnutí je nesprávné co do základu žalobou požadovaného nároku. Žalobkyni vymezené otázky se vztahují k výši přiznaného zadostiučinění. Jelikož dovolací soud dospěl k závěru, že na posuzované řízení nedopadá čl. 6 Úmluvy, tudíž ani závěry plynoucí ze Stanoviska, je nezbytné nejdříve posoudit, zda v řízení k nesprávnému úřednímu postupu došlo a zda v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem žalobkyni vznikla újma. Až následně bude možné posoudit formu, případně výši, přiměřeného zadostiučinění. Z toho důvodu se dovolací soud nezabýval otázkami vymezenými žalobkyní a napadené rozhodnutí zrušil i v části, již byl žalobou uplatněný nárok zamítnut, neboť dovolací soud nemůže předjímat závěry odvolacího soudu ohledně základu žalobou uplatněného nároku ani ohledně jeho výše.

Pro úplnost dovolací soud dodává, že Nejvyšší soud je, stejně jako ostatní orgány veřejné moci, ve své pravomoci limitován zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Dovolání je mimořádným opravným prostředkem, z toho důvodu ve smyslu ustanovení § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pouze pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští. Dovolací soud je tak ve své rozhodovací pravomoci omezen pouze na posouzení správnosti napadeného rozhodnutí odvolacího soudu. Dovolací soud není oprávněn jakkoliv úkolovat správní orgány, ani zasahovat do probíhajících správních řízení, případně tato řízení zastavovat, jak po něm žalobkyně požaduje. Ve vztahu k podání žalobkyně ze dne 21. 1. 2014 dovolací soud uvádí, že k tomuto podání již přihlédnout nemohl, když dle ustanovení § 242 odst. 4 o. s. ř. ve spojení s § 240 o. s. ř. již bylo podáno opožděně. Navíc dovolací soud není příslušným k rozhodnutí o návrhu žalobkyně, kterým výslovně žádá o „spojení žalob“, když dle ustanovení § 112 o. s. ř. může spojit ke společnému řízení věci pouze soud, u něž byly tyto věci zahájeny. Dovolací soud dále není oprávněn prikazovat podaná dovolání k projednání Ústavnímu soudu. Takovýto postup neplyne ani ze soudního řádu správního, na něž žalobkyně odkazuje, ani z jiného procesního předpisu.

zdroj: www.nsoud.cz

Právní věta - redakce.

Další články:

- [Koupě nemovité věci](#)
- [Nesprávný úřední postup \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Platební neschopnost \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Předkupní právo \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Přerušení řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Rodinný závod \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Dědictví](#)
- [Výživné](#)
- [Valná hromada](#)
- [Ustanovení zástupce](#)
- [Náhrada škody](#)