

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Karolína Hlavinková

Odškodňování imateriální újmy za nepřiměřeně dlouhé správní řízení

Diplomová práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Odškodňování imateriální újmy za nepřiměřeně dlouhé správní řízení“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 97 851 znaků včetně mezer.

V Praze dne 26. 3. 2023

.....

Karolína Hlavinková

Ráda bych zde poděkovala vedoucímu práce JUDr. Zdeňku Červínkovi, Ph.D. za trpělivost a užitečné rady a připomínky. Také bych tímto poděkováním chtěla odčinit veškerou nemajetkovou újmu, která vznikla mým blízkým v důsledku mého rozpoložení i času straveného při psaní této diplomové práce na úkor času stráveného s nimi.

# Obsah

Seznam použitých zkratk (abecedně) .....	6
<b>1. Úvod</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Právní úprava a základní pojmy</b> .....	<b>9</b>
2.1. Rozdíl mezi průtahy a nepřiměřeně dlouhým řízením.....	9
2.2. Jednotlivé znaky odpovědnosti .....	10
2.2.1. Nemajetková újma a forma odškodnění.....	11
2.3. Dílčí shrnutí.....	13
<b>3. Právo na přiměřenou délku řízení v Úmluvě a v Listině</b> .....	<b>14</b>
3.1. Aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy .....	14
3.1.1. Trestní obvinění .....	15
3.1.2. Občanské (civilní) právo nebo závazek .....	17
3.2. Přiměřená délka řízení dle čl. 6 Úmluvy .....	18
3.2.1. Složitost věci .....	19
3.2.2. Chování stěžovatele .....	19
3.2.3. Postup státních orgánů.....	20
3.2.4. Význam řízení pro stěžovatele .....	21
3.2.5. Dílčí shrnutí .....	22
3.3. Obsah čl. 38 Listiny .....	22
3.3.1. Formálně-systematický výklad čl. 38 Listiny .....	26
3.3.2. Teleologický výklad čl. 38 Listiny .....	27
3.3.3. Dílčí shrnutí .....	29
<b>4. Vývoj judikatury českých soudů</b> .....	<b>31</b>
4.1. Rozlišování mezi průtahy a nepřiměřenou délkou řízení .....	31
4.2. Interpretace Úmluvy a Listiny Nejvyšším soudem.....	32
4.2.1. Správní řízení, které nespadá pod čl. 6 Úmluvy .....	34
4.3. Vývoj judikatury Ústavního soudu .....	35
4.3.1. Stěžejní nález .....	39
4.4. Dílčí shrnutí.....	41
<b>5. Závěr</b> .....	<b>43</b>
Seznam použitých zdrojů.....	44
Abstrakt .....	50
Abstract .....	50
Klíčová slova.....	51

Key words ..... 51

## Seznam použitých zkratk (abecedně)

### Právní předpisy:

Listina	ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
Občanský soudní řád	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
Občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
Správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
Zákon o OdpŠk	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.

### Judikatura:

Stanovisko	stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 58/2011
------------	---

### Soudy:

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
------	--------------------------------

# 1. Úvod

Správní řízení trvající roky zabraňují účastníkům efektivně uplatňovat svá práva a ovlivňují je v každodenních záležitostech. Že se jedná o reálný problém České republiky dokazuje statistika Světové banky z roku 2019, dle které doba stavebního řízení v Česku dosahuje v průměru 246 dní, což je dle této statistiky déle než v Indii, Nigérii či na Ukrajině.<sup>1</sup> Diplomová práce se zaměřuje výlučně na nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku nepřiměřené délky správních řízení, nikoliv na újmu majetkovou, a to z toho důvodu, že tato újma nemůže být každému účastníkovi objektivně změřena a vyčíslena, a je proto nutné k ní zaujmout specifický přístup.

Účelem této diplomové práce je tedy ozřejmit podmínky odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu, která vznikla nepřiměřeně dlouhým správním řízením, a zmapovat vývoj judikatury k této problematice. Práce si klade za cíl odpovědět na následující otázky: Existuje právo na skončení správního řízení v přiměřené lhůtě? Pokud ano, z čeho vyplývá a jaký je jeho obsah? Jak vypadal vývoj judikatury k tomuto právu? Za jakých podmínek stát odpovídá za nepřiměřenou délku správního řízení? Práce se nebude zabývat příčinami nepřiměřené délky správního řízení, ani rozebírat procesní prostředky nápravy nepřiměřené délky řízení.

Přínos této diplomové práce a smysl definovaných výzkumných otázek lze zdůvodnit následovně. Není pochybnost o tom, že v případě soudního řízení trvajícího nepřiměřeně dlouhou dobu má jeho účastník právo na zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu. Ze zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o OdpŠk“) to jasně vyplývá, a i judikatura je v tomto konzistentní.<sup>2</sup> Ohledně nepřiměřené délky správního řízení byla však situace dlouhou dobu nejistá. Možnost odškodnění je logicky vázána na otázku, zda má účastník správního řízení, stejně jako účastník soudního řízení, právo na jeho skončení v přiměřené lhůtě. Pokud by účastník takové právo měl a toto právo by bylo ze strany orgánů veřejné moci porušeno, měl by mít možnost dožadovat se odškodnění.

Judikatura v otázce správních řízení podstoupila dlouhý vývoj, v průběhu let se měnil postoj soudů k právu na přiměřenou délku správního řízení a s tím i ke kritériím umožňujícím odškodnění. Počáteční postoj českých soudů k tomuto právu vycházel z judikatury Evropského soudu pro

---

<sup>1</sup> WORLD BANK. Doing Business 2019. *Doing business 2019*, [online]. 2019, [cit. 24. září 2022]. Dostupné z: [https://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf), s. 166.

<sup>2</sup> Například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2020, sp. zn. 30 Cdo 3517/2019; Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3509/2018; Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2782/2015; Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1290/2014.

lidská práva (dále jen „ESLP“), ale bez znalosti konkrétních rozhodnutí a vývoje této judikatury ESLP je problematické tento postoj českých soudů pochopit. Práce je přínosná i původní v tom, že referuje o problematice odškodňování nepřiměřené délky správních řízení komplexně a v souvislostech judikatorního vývoje. Za účelem naplnění stanoveného cíle a zodpovězení výzkumných otázek diplomová práce analyzuje judikaturu ESLP i českých soudů a rozebírá názory a postoje jednotlivých akademiků, které vzájemně konfrontuje a komparuje.

Nejdříve práce ve druhé kapitole popisuje relevantní výšeč právní úpravy a rozebírá nezbytné legislativní souvislosti. Vedle ústavní i zákonné úpravy je popsán i rozdíl mezi konceptem průtahů v řízení a konceptem nepřiměřené délky řízení. Rozlišování mezi těmito dvěma koncepty je důležité pro pochopení závěrů Nejvyššího soudu uvedených ve čtvrté kapitole. Pro širší kontext jsou analyzovány i jednotlivé znaky odpovědnosti za nesprávný úřední postup, jelikož nepřiměřená délka řízení je odškodňována jako forma nesprávného úředního postupu.

Třetí kapitola se zabývá rozdílem v úpravě práva v čl. 6 odst. 1 Úmluvy a v čl. 38 odst. 2 Listiny, přičemž věnuje zvláštní pozornost dopadu obou článků na správní řízení. Ve vztahu k Úmluvě jsou nejprve analyzována kritéria aplikovatelnosti článku a následně kritéria, která ESLP používá pro zkoumání přiměřenosti samotné délky řízení. Co se týče Listiny, třetí kapitola referuje o doktrinálním náhledu na obsah práva tam zakotveného a srovnává ho s právem zakotveným v Úmluvě. Náhled českých soudů na obsah práva zakotveného v Listině a v Úmluvě je z důvodu určitého vývoje této problematiky přesunut do čtvrté kapitoly, která se k vývoji odškodňování nepřiměřené délky správních řízení vyjadřuje komplexně.

Čtvrtá kapitola analyzuje jednak náhled českých soudů na čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy a dále i kritéria umožňující odškodnění za nepřiměřenou délku správního řízení. Cílem této kapitoly je obsáhnout vývoj v interpretaci dotčených článků i kritérií pro odškodnění a poukázat na nesrovnalosti v přístupu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Po čtvrté kapitole následuje závěr, který poskytuje ucelené odpovědi na definované výzkumné otázky.



## 2. Právní úprava a základní pojmy

Smyslem kapitoly je vymezit základní právní instituty, které se pojí s předmětem zkoumání, tedy potencionálním právem na přiměřenou délku správního řízení. O těchto právních institutech bude v následujících kapitolách pojednáváno. Jedná se o výšeč právní úpravy, kterou je nezbytné znát pro pochopení odškodňování nepřiměřené délky řízení. Účelem kapitoly je tedy dokreslení základních výchozích znalostí.

Právo na přiměřenou délku řízení je zakotveno na úrovni ústavněprávní. Lze jej nalézt v hlavě páté Listiny nazvané Právo na soudní a jinou právní ochranu. Článek 38 odst. 2 věta první Listiny stanoví: „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.“ Článek 36 odst. 3 Listiny zakotvuje právo na odškodnění za nepřiměřeně dlouhé řízení, které je v legální terminologii označeno za nesprávný úřední postup, přičemž stanoví, že; „každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“ Dále je právo na přiměřenou délku řízení zakotveno v rámci Rady Evropy, a to v Úmluvě pod čl. 6 odst. 1, který stanoví: „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.“

### 2.1. Rozdíl mezi průtahy a nepřiměřeně dlouhým řízením

Na zákonné úrovni se zdlouhavost řízení odškodňuje podle zákona o OdpŠk, přičemž terminologie tohoto zákona používá stejně jako Listina označení nesprávný úřední postup. U nesprávného úředního postupu spočívajícího ve zdlouhavosti řízení se ale rozlišují dvě formy. Průtahy v užším slova smyslu a nepřiměřeně dlouhé řízení. Mates a Severa průtahy definují jako „delší dobu trvající, objektivně ničím relevantním neodůvodněný úsek nečinnosti rozhodujícího orgánu“ a nepřiměřenou délku řízení jako „délku řízení, jež, bez ohledu na plynulost jednotlivých úkonů rozhodujícího orgánu (tedy bez významu k možné existenci průtahů), již přesáhla hranici přiměřenosti“.<sup>3</sup> Nepřiměřenost délky řízení se tedy posuzuje ve vztahu k celkové délce řízení, aniž je brán ohled na jednotlivé průtahy. Průtahy mohou, ale nemusí být příčinou toho, že je celková délka řízení nepřiměřená. Nepřiměřenost celkové délky řízení může být způsobena také jinými

---

<sup>3</sup> MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 66-67.

faktory. Simon jako příklad uvádí řetězec na sebe navazujících řízení před správním orgánem a soudem, ve kterém nedošlo ani k jedinému průtahy v řízení.<sup>4</sup> Důsledkem takového řetězce je situace, kdy z důvodu průběžného rušení původních rozhodnutí nadřízeným správním orgánem či soudem řízení trvá nepřiměřenou dobu i přesto, že všechny zákonné lhůty pro provedení úkonů byly dodrženy.

Odlišování těchto dvou institutů vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu. Vzhledem k vysokému počtu soudních řízení týkajících se odškodňování nepřiměřené délky řízení občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu vydalo stanovisko ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cjpn 206/2010 (dále jen „Stanovisko“), ve kterém tyto instituty odlišilo následovně: „průtahy v řízení jsou jevem, kdy soud (či jiný státní orgán) nekoná v zákonem stanovené či přiměřené době, a jde tedy zpravidla (nikoliv však vždy) o příčinu nepřiměřené délky řízení. K porušení práva na přiměřenou délku řízení však dochází tehdy, jestliže řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, a to bez ohledu na to, zda v daném případě byly zaznamenány průtahy ze strany příslušného orgánu. Jinými slovy řečeno, k porušení práva na přiměřenou délku řízení může dojít i tehdy, nedošlo-li v řízení k průtahům, a naopak, i když k průtahům v řízení došlo, nemusí se vždy jednat o porušení práva na přiměřenou délku řízení, jestliže řízení jako celek odpovídá dobou svého trvání času, v němž je možné uzavření řízení zpravidla očekávat.“<sup>5</sup>

## 2.2. Jednotlivé znaky odpovědnosti

Jak je uvedeno výše, zdlouhavost řízení představuje nesprávný úřední postup, zároveň se může jednat buď o průtahy v řízení či o nepřiměřenou délku řízení. Konstrukce odpovědnosti je ale u obou forem nesprávného úředního postupu stejná. Za nemajetkovou újmu odpovídá stát, přičemž se jedná o odpovědnost objektivní a bez možnosti liberace.<sup>6</sup> Při odškodňování nemajetkové újmy tudíž nebude zkoumáno ani zavinění státu, ani naplnění tzv. liberačních důvodů. Ke vzniku odpovědnosti je ale zapotřebí splnění tří podmínek:

1. nesprávný úřední postup,
2. vznik nemajetkové újmy,
3. příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem nemajetkové újmy.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> SIMON, Pavel. Nepřiměřená délka řízení a průtahy jako příčina vzniku újmy a její odškodnění – část 1. *Stavební právo: Bulletin*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 17.

<sup>5</sup> Stanovisko, bod III.

<sup>6</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 124/03.

<sup>7</sup> VOJTEK, Petr. In VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 31.

Jelikož zavinění nepatří mezi zkoumané podmínky vzniku odpovědnosti, ani nejsou státu poskytnuty žádné liberační důvody, které by umožňovaly zproštění se odpovědnosti, nemohou vznik nároku ovlivnit tzv. objektivní okolnosti. Těmito objektivními okolnostmi mohou být okolnosti spočívající například v organizaci příslušného odvětví státní správy (v nedostatečném personálním či administrativním a technickém zázemí instituce, v množství věcí napadlých na daný orgán) nebo ve způsobu procesní úpravy předmětného typu řízení či v subjektivních důvodech ležících na straně rozhodující úřední osoby.<sup>8</sup>

### 2.2.1. Nemajetková újma a forma odškodnění

Po nesprávném úředním postupu je druhou podmínkou pro vznik nároku na odškodnění vznik nemajetkové újmy. Obecná konstrukce odpovědnosti za nemajetkovou újmu je v občanském zákoníku zakotvena v § 2894 odst. 2, který stanoví, že pokud nebyla povinnost odčinit jinému nemajetkovou újmu výslovně sjednána, škůdce postihuje, jen stanoví-li to zvláštní zákon, přičemž se tato újma odškodní poskytnutím zadostiučinění. Zvláštním zákonem je v tomto případě zákon o OdpŠk, který právo požadovat přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu upravuje v § 31a. Co se týče povahy nemajetkové újmy způsobené zdlouhavostí řízení, půjde především o úzkost a starosti poškozeného způsobené dlouhodobou nejistotou ohledně výsledku řízení a jeho právního postavení.<sup>9</sup>

Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu může být poskytnuto buď v penězích, nebo i jinak. Peněžítá kompenzace je v § 31a odst. 2 zákona o OdpŠk označena za subsidiární vůči ostatním formám zadostiučinění. Navzdory tomu, že je peněžítá kompenzace v tomto zákoně označena za subsidiární, ve Stanovisku Nejvyšší soud zaujal názor, že případy, kdy nebude poskytnuta peněžítá kompenzace a budou postačovat ostatní formy zadostiučinění, budou v případě nepřiměřené délky řízení zcela výjimečné.<sup>10</sup>

V rámci trestního práva je alternativní formou přiměřeného zadostiučinění zmírnění uloženého trestu.<sup>11</sup> Tato forma kompenzace se objevila i v judikatuře ESLP, kdy byl obviněný uznán vinným a byl mu uložen trest odnětí svobody v délce trvání dvou let za situace, kdy byla horní hranice trestní sazby za spáchaný trestný čin devět let. Evropský soud pro lidská práva zde schválil postup národního soudu, který k délce trestního řízení trvajících sedm let přihlédl jako

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 1/05.

<sup>9</sup> MELZER, Filip. In MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kolektiv. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IX. § 2894 – 3081*. Praha: Leges, 2018, s. 43.

<sup>10</sup> Stanovisko, bod V., odst. 4.

<sup>11</sup> KOPA, Martin In. HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kolektiv. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, čl. 36, s. 1132.

k polehčující okolnosti.<sup>12</sup> Nejvyšší soud taktéž připustil přiměřené zadostiučinění ve formě zmírnění uloženého trestu.<sup>13</sup> K tomu dále dodal, že z rozsudku musí jasně vyplývat, že je trest mírnější právě z toho důvodu, že soud přihlédl k nepřiměřené délce řízení, a o jakou konkrétní část byl trest zmírněn.<sup>14</sup>

Jako další alternativní forma zadostiučinění bylo ESLP shledáno „odpuštění“ povinnosti hradit náklady původního nepřiměřeně dlouhého řízení.<sup>15</sup> Tato forma zadostiučinění je možná jednak v trestních věcech a jednak ve věcech civilních, pokud je jednou ze stran stát. Účastník tedy není nucen zahajovat další řízení proti státu o nároku na přiměřené zadostiučinění a je kompenzován ušetřením prostředků, které by stejně musel vynaložit v případě neúspěchu ve věci. Dalším alternativním způsobem zadostiučinění je dle Hadamčíka omluva ze strany orgánu veřejné moci.<sup>16</sup> Obecně je ale nutné vyvodit, že navzdory znění zákona má být alternativní způsob zadostiučinění spíše výjimkou, což potvrzuje i soudní praxe, kde převládají peněžité zadostiučinění.

V případě nesprávného úředního postupu ve formě nepřiměřené délky řízení, nikoliv průtahů, není po žalobci vyžadováno, aby nemajetkovou újmu prokázal. Dle Stanoviska je rozsah a hloubka nemajetkové újmy z hlediska rozhodných skutečností obtížně prokazovatelnou kategorií, a proto by bylo nadbytečné ji zjišťovat pomocí výsledku účastníka dle § 131 občanského soudního řádu. Poškozený žalobce tudíž nemá povinnost nemajetkovou újmu prokázat, musí ji ale tvrdit.<sup>17</sup> Toto tvrzení by dle Stanoviska mělo být vyjádřeno v žalobě, a to poměrem vylíčení patřičných skutečností a toho, čeho se žalobce domáhá. Žalobce by zároveň měl být schopný aspoň povrchově vysvětlit motivaci ke vznesení nároku. Pokud není tvrzená nemajetková újma úspěšně popřena, přizná za ni soud přiměřené zadostiučinění v penězích.<sup>18</sup> Nejvyšší soud toto své tvrzení v pozdější judikatuře označuje jako „vyvratitelnou domněnku vzniku újmy“.<sup>19</sup> Co se týče nesprávného úředního postupu ve formě průtahů v řízení, vyvratitelná domněnka vzniku újmy se neuplatní a poškozený má povinnost vzniklou nemajetkovou újmu prokázat.<sup>20</sup>

Při určení peněžitého zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení je dle Stanoviska třeba přihlížet k celkové době řízení, a nikoliv pouze k době, během které docházelo k průtahům v řízení ve formě nečinnosti. Přiměřené zadostiučinění se poskytuje zásadně za rok trvání nepřiměřeně

---

<sup>12</sup> Rozsudek ESLP ze dne 26. 6. 2001, *Beck proti Norsku*, č. 26390/95, § 27-29.

<sup>13</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.

<sup>14</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.

<sup>15</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 11. 7. 2000, *Hansen proti Dánsku*, č. 28971/95.

<sup>16</sup> HADAMČÍK, Lukáš. *V přiměřené lhůtě. Odčinění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, s. 100.

<sup>17</sup> Stanovisko, bod V.

<sup>18</sup> Tamtéž.

<sup>19</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016, bod 38.

<sup>20</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, bod 27.

dlouhého řízení, ne za rok trvání průtahů.<sup>21</sup> To znamená, že z hlediska zadostiučinění není důležité, že bylo řízení například přerušeno a k průtahům nedocházelo. Výše samotného přiměřeného zadostiučinění by se dle Stanoviska měla pohybovat mezi 15 000 Kč až 20 000 Kč za jeden rok řízení, tj. 1250 Kč až 1667 Kč za jeden měsíc řízení, přičemž první dva roky řízení mají být hodnoceny částkou o polovinu nižší (za jeden rok pak 7500 Kč až 10 000 Kč). Pokud bylo řízení extrémně dlouhé, má se přiznaná částka za příslušný časový úsek blížit horní hranici těchto intervalů.<sup>22</sup> Tyto paušální částky lze také zvýšit na návrh žalobce v případě, že je samotné kompenzační řízení nepřiměřeně dlouhé. Obecně Stanovisko umožňuje paušální částky upravovat podle kritérií uvedených v § 31a odst. 3 písm. a) až e) zákona o OdpŠk, tedy s přihlédnutím k celkové délce řízení, složitosti řízení, k jednání poškozeného, resp. jeho participaci na průtazích v řízení, k postupu orgánů veřejné moci během řízení a významu předmětu řízení pro poškozeného. Výši přiměřeného zadostiučinění pro jednotlivé poškozené lze také přiměřeně snížit v případě, kdy újmu sdílelo více poškozených.<sup>23</sup>

### **2.3. Dílčí shrnutí**

Právo na přiměřenou délku řízení je zakotveno na úrovni Listiny i Úmluvy. U Listiny se jedná o čl. 38 odst. 2 a u Úmluvy jde o čl. 6 odst. 1. Porušení tohoto práva představuje nesprávný úřední postup, jehož odškodnění je na ústavní úrovni zaručeno čl. 36 odst. 3 Listiny a na zákonné úrovni zákonem o OdpŠk. U nesprávného úředního postupu se rozlišují dvě formy, průtahy v řízení a nepřiměřená délka řízení. Aby poškozenému vznikl nárok na odškodnění nemajetkové újmy za nepřiměřeně dlouhé řízení, je potřeba, aby v příslušném podání tvrdil, že mu nemajetková újma vznikla a že je důsledkem nesprávného úředního postupu. Není nutné, aby v případě této formy nesprávného úředního postupu vznik nemajetkové újmy prokázal. Naopak u nesprávného úředního postupu ve formě průtahů v řízení je nutné, aby poškozený prokázal vznik nemajetkové újmy i příčinnou souvislost mezi vznikem nemajetkové újmy a průtahy v řízení.

---

<sup>21</sup> Stanovisko, bod V.

<sup>22</sup> Stanovisko, bod VI.

<sup>23</sup> Tamtéž.

### 3. Právo na přiměřenou délku řízení v Úmluvě a v Listině

Tato kapitola se zabývá obsahem práva na přiměřenou délku řízení a rozebírá rozdílnost úpravy tohoto práva v Listině a v Úmluvě. Článek 6 odst. 1 Úmluvy zaručuje právo na projednání věci *v přiměřené lhůtě*. Článek 38 odst. 2 Listiny garantuje právo na projednání věci *bez zbytečných průtahů*. Jaký je výkladový rozdíl mezi těmito dvěma články je třeba hledat v judikatuře a v doktríně. Obecně právo na přiměřenou délku řízení sleduje dva vzájemně protikladné zájmy.<sup>24</sup> Prvním je zájem na dosažení rychlého rozhodnutí ve věci, který lze formulovat právnickým příslovím: „opožděná spravedlnost, odepřená spravedlnost (justice late, justice denied).“<sup>25</sup> Druhým sledovaným zájmem je zájem na kvalitě rozhodnutí, konkrétně tedy zájem na tom, aby rychlost řízení nepřevážila nad jeho kvalitou. Druhý zmíněný zájem je možné formulovat příslovím: „uspěchaná spravedlnost, pohřbená spravedlnost (justice hurried, justice buried).“<sup>26</sup>

Co se týče Úmluvy, nejdříve bude rozebráno, za jakých podmínek je čl. 6 použitelný, následně bude rozebráno, která kritéria ESLP používá pro zkoumání přiměřenosti samotné délky řízení. Co se týče Listiny, bude prvně shrnut náhled akademiků na obsah tohoto práva, a následně autorka této diplomové práce provede vlastní analýzu čl. 38 Listiny v samostatných podkapitolách. Tomu, jaký je vzájemný vztah obou práv v judikatuře českých soudů, je z důvodu postupného vývoje této judikatury věnována kapitola čtvrtá.

#### 3.1. Aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy

Ustanovení článku 6 odst. 1 Úmluvy stanoví:

„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.“

---

<sup>24</sup> ČERVÍNEK, Zdeněk. Interpretací funkce poměrování. In ČERVÍNEK, Zdeněk (ed.). *Lidská práva v soudní praxi*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018, s. 68.

<sup>25</sup> BARTOŇ, Michal. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 560.

<sup>26</sup> Tamtéž.

V první řadě je nutné zkoumat, na jaké typy řízení je článek použitelný. Znění článku působí na první pohled tak, že se vztahuje pouze na věci projednávané před soudem. Věta první totiž hovoří o projednání věci v přiměřené lhůtě *nezávislým a nestranným soudem*, který rozhodne o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění. Evropský soud pro lidská práva se však v minulosti vyjádřil tak, že tento článek se automaticky nevztahuje na veškerá soudní řízení a naopak, v některých případech je aplikovatelný i na řízení, která se nekonají před soudem, tedy na řízení správní.<sup>27</sup> Jeho aplikovatelnost je podmíněna dvěma faktory, buď je předmětem daného řízení *občanské (civilní) právo nebo závazek* nebo osoba v dané věci čelí *trestnímu obvinění*.<sup>28</sup> Pojmy *občanské (civilní) právo nebo závazek* a *trestní obvinění* je ale nutné vykládat autonomně.<sup>29</sup> Lze tedy shrnout, že na základě judikatury ESLP je článek 6 odst. 1 Úmluvy aplikovatelný jak na řízení před soudem, tak na řízení před správním orgánem, za podmínky že je předmětem řízení *občanské (civilní) právo nebo závazek* nebo *trestní obvinění* ve smyslu interpretace ESLP. Konkrétní obsahy těchto pojmů jsou společně s relevantními souvislostmi rozebrány v následujícím textu.

### 3.1.1. Trestní obvinění

Pojem *trestní obvinění* podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy je významově širší, než jaký má tento pojem význam ve vnitrostátním právu. K tomuto závěru dospěl ESLP ve věci *Engel a další proti Nizozemsku*<sup>30</sup>, kde existoval spor o to, zda lze čl. 6 odst. 1 Úmluvy aplikovat i na řízení o deliktech, které vnitrostátní právo neoznačuje za trestné činy, ale jako disciplinární delikty. Ve věci šlo o porušení kázeňských předpisů nizozemským vojákem Engelem, který byl svým velícím důstojníkem potrestán za to, že se vzdalil od zbytku posádky. Engel proti rozhodnutí velícího důstojníka podal nejdříve odvolání a následně dovolání k Nejvyššímu vojenskému soudu. Dle nizozemského práva Nejvyšší vojenský soud rozhodoval neveřejně ve věcech klasifikovaných jako disciplinární a veřejně ve věcech klasifikovaných jako trestní. V Engelově věci tedy tento soud rozhodoval neveřejně, jelikož šlo o disciplinární delikt. Engel namítl porušení čl. 6 Úmluvy a podal stížnost k ESLP. Evropský soud pro lidská práva si zde položil otázku, zda čl. 6 Úmluvy přestává být aplikovatelný jen proto, že příslušné orgány smluvního státu dané jednání klasifikují jako disciplinární čin, anebo se naopak článek použije bez ohledu na tuto klasifikaci.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Rozsudek pléna ESLP ze dne 23. 6. 1981, *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii*, č. 6878/75 a 7238/75, § 46-47.

<sup>28</sup> KMEC, Jiří. In. KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 572.

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 575, 590; Rozsudek ESLP ze dne 27. 6. 1968, *Neumeister proti Rakousku*, č. 1936/63.

<sup>30</sup> Rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku*, č. 5100/71, § 82-83.

<sup>31</sup> Rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku*, č. 5100/71, § 80.

Na tuto otázku si ESLP odpověděl následovně; „úmluva smluvním státům, jakožto strážcům veřejného zájmu, bezpochyby dovoluje zachovat či vytvořit hranici mezi trestním a disciplinárním (přestupkovým) právem, ale pouze za určitých podmínek. Úmluva státům umožňuje jako trestný čin označit kterékoliv jednání, které je v rozporu s výkonem lidských práv a základních svobod pod ochranou Úmluvy. Pokud by ale státy použily vlastní diskreci a klasifikovaly dané jednání jako disciplinární delikt (přestupek), namísto trestného činu, a následně stíhaly pachatele tohoto protiprávního činu ve správním, nikoli trestním řízení, uplatnění základních ustanovení čl. 6 by bylo podřízené jejich svrchované vůli. Takto široká volnost by mohla vést k výsledkům neslučitelným se smyslem a účelem Úmluvy. Soud má proto pravomoc se na základě čl. 6 přesvědčit, že disciplinární (přestupkové) řízení daného státu nevhodným způsobem nezasahuje do věcí trestní povahy.“<sup>32</sup>

Na základě rozhodnutí *Engel a další proti Nizozemsku* došlo k formulování tzv. engelovských kritérií, tedy kritérií sloužících k určení, zda je možné ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy hovořit o „trestním obvinění“. Tato kritéria lze popsat následovně: 1) Zařazuje právní řád smluvního státu daný delikt do trestního práva, správního práva, či do obou současně? 2) Jaká je povaha deliktu? 3) Jaký je stupeň a závažnost trestu, který dotyčné osobě hrozí?<sup>33</sup> Engelovská kritéria se následně stala v judikatuře ESLP obecnou podmínkou pro aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy v jeho trestní části.<sup>34</sup> Co se týče druhého engelovského kritéria, tedy otázky povahy deliktu, je vodítkem pro aplikovatelnost článku to, zda byla porušena norma normou obecnou a zda měla hrozící sankce jak preventivní, tak sankční povahu.<sup>35</sup> U posledního engelovského kritéria je dle judikatury ESLP nutné zkoumat povahu hrozící, a nikoliv skutečně uložené, sankce.<sup>36</sup>

Dle Kmece se čl. 6 Úmluvy ve své trestní části uplatní na méně závažné delikty obecné povahy, které stát většinou pouze z důvodu jejich menší typové závažnosti nepovažuje za trestné činy, ale za přestupky, pořádkové delikty atd.<sup>37</sup> Lze tedy dovodit, že Kmec zastává názor, že je článek použitelný nejen na soudní, ale i na správní řízení.

Konkrétně přestupky se ESLP zabýval ve věci *Lauko proti Slovensku*<sup>38</sup>, kdy byla panu Laukovi správním orgánem uložena pokuta ve výši 300 slovenských korun za spáchání přestupku

<sup>32</sup> Rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku*, č. 5100/71, § 81.

<sup>33</sup> Tamtéž, § 82.

<sup>34</sup> Rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1984, *Campbell a Fell proti Spojenému království*, č. 7819/77 a 7878/77, § 69; Rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, *Ezbeh a Connors proti Spojenému království*, č. 39665/98 a 40086/98, § 82–85.

<sup>35</sup> Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1984, *Öztürk proti Německu*, č. 8544/79, § 53; Rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 1994, *Bendenoun proti Francii*, č. 12547/86, § 47.

<sup>36</sup> Rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1984, *Campbell a Fell proti Spojenému království*, č. 7819/77 a 7878/77, § 72 *in fine*.

<sup>37</sup> KMEC, Jiří In. KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 582.

<sup>38</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, č. 26138/95.



narušování občanského soužití. Pan Lauko tvrdil, že v řízení došlo k porušení čl. 6 Úmluvy, jelikož neměl příležitost nechat věc projednat spravedlivě a veřejně soudem a úřady, které o věci rozhodovaly, nebyly nestranné. Slovenská vláda popřela aplikovatelnost článku, jelikož dle ní ve věci nešlo o „*trestní obvinění*“. Evropský soud pro lidská práva aplikoval engellova kritéria, zhodnotil, že delikt sice není v národním právu považován za trestný, ale jelikož byla pokuta zamýšlena jako trest, který měl odradit od dalšího páčání této činnosti, má trestní povahu. Pro aplikovatelnost čl. 6 přitom není rozhodné, že za spáchání přestupku nehrozí trest odnětí svobody a že se přestupek nezapisuje do rejstříku trestů. Jelikož přestupek naplnil druhé engellové kritérium, ESLP nepovažoval za nutné dále zkoumat kritérium třetí.<sup>39</sup> Co se týče příkladů, kdy ESLP neshledal naplnění engellových kritérií, lze uvést odebrání licence k prodeji nápojů obsahujících alkohol<sup>40</sup> a zákaz výkonu zaměstnání či funkce bývalým agentům KGB na základě lustračního zákona.<sup>41</sup>

### 3.1.2. Občanské (civilní) právo nebo závazek

Co se týče pojmu *občanské (civilní) právo nebo závazek*, ESLP k výkladu tohoto pojmu nedovodil poměrně jednoduchý systém, který by byl obdobou výše uvedených engellových kritérií. Ve věci *Krosta proti Polsku*<sup>42</sup> však došlo k formulaci tří základních podmínek, které musí být splněny, aby bylo možné aplikovat čl. 6 Úmluvy v jeho civilní části. Pan Krosta byl polský státní příslušník, který během druhé světové války vykonával nucené práce v Německu, kde byla narozena i jeho dcera. V roce 2001 podal pan Krosta žádost o kompenzaci za nucenou práci polsko-německému fondu. Manžel zesnulé dcery podal žádost o kompenzaci za její narození v Německu během nucené práce jejích rodičů. Pan Krosta tvrdil, že jeho odškodnění bylo nedostatečné. Tímto nárokem se ESLP odmítl zabývat. Místo toho se ale zabýval tvrzením, že jeho dceři bylo odškodnění v důsledku chybného posouzení relevantních skutečností ze strany fondu znemožněno. Evropský soud pro lidská práva měl za to, že se jedná o právo na nedostatečný přístup k soudu chráněné čl. 6 Úmluvy, jelikož zde nebyl žádný orgán, který by měl pravomoc přezkoumat rozhodnutí fondu.<sup>43</sup>

Evropský soud pro lidská práva v tomto rozhodnutí stanovil, že nejprve musí být postaveno najisto, zda zde byl spor o právo, o němž je možné tvrdit, že má svůj základ ve vnitrostátním právu, bez ohledu na to, jestli je toto právo chráněno i Úmluvou. Spor musí být skutečný a závažný, může se týkat nejen skutečné existence práva, ale také jeho rozsahu a způsobu výkonu. Výsledek řízení

---

<sup>39</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, č. 26138/95, § 57-59.

<sup>40</sup> Rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989, *Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku*, č. 10873/84, § 45-46.

<sup>41</sup> Rozsudek ESLP ze dne 7. 4. 2009, *Žičkus proti Litvě*, č. 26652/02, § 38.

<sup>42</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 2010, *Krosta proti Polsku*, č. 36137/04.

<sup>43</sup> Tamtéž, § 41.

musí být pro dané právo přímo rozhodující a právo musí být právem civilním.<sup>44</sup> Kmec na základě výše uvedených kritérií formuloval tři základní otázky, z nichž vyvozuje aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 v jeho civilní části: „1) Je zde 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 povahy?“<sup>45</sup> Že se čl. 6 odst. 1 Úmluvy vztahuje i na správní řízení vedle Kmece dovozuje i Nerad s Tichánkem, kteří tento názor také opírají o judikaturu ESLP.<sup>46</sup>

### 3.2. Přiměřená délka řízení dle čl. 6 Úmluvy

Doposud bylo rozebráno, za jakých podmínek se čl. 6 Úmluvy použije. Pokud jsou splněna kritéria aplikovatelnosti čl. 6 Úmluvy a předmětem řízení je *trestní obvinění* nebo *občanské (civilní) právo nebo závazek*, může být zkoumáno, zda byla délka řízení v daném případě (ne)přiměřená. Jaká délka řízení je ještě přiměřená, a jaká už je nepřiměřená, nebylo ESLP nikdy konkrétně stanoveno. Zda má tedy osoba v konkrétním případě právo na projednání věci *v přiměřené lhůtě* bude vždy posuzováno s ohledem na specifické okolnosti případu. K tomuto závěru dospěl ESLP ve věci *Västberga Taxi Aktiebolag a Vulic proti Švédsku*, přičemž dodal, že pojem lhůta musí být vykládán autonomně.<sup>47</sup> Nicméně ve věci *Süßmann proti Německu* formuloval soud čtyři základní kritéria, dle kterých se posuzuje přiměřenost délky řízení: 1) složitost věci, 2) chování stěžovatele, 3) postup státních orgánů a 4) význam řízení pro stěžovatele.<sup>48</sup> Je možné si všimnout, že tato kritéria se překrývají s kritérii pro stanovení výše přiměřeného zadostiučinění, které jsou uvedeny v § 31a odst. 3 písm. a) až e) zákona o OdpŠk. Obecně je při určení přiměřenosti délky řízení dle ESLP základním principem to, že pouze průtahy zaviněné státem mohou odůvodnit závěr o nedodržení požadavků přiměřené lhůty.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 2010, *Krosta proti Polsku*, č. 36137/04, § 50.

<sup>45</sup> KMEC, Jiří In. KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 584.

<sup>46</sup> NERAD, Libor, TICHÁNEK, Denis. Aplikace „soukromo právní větve“ článku 6 EÚLP v rámci správního řízení. *E-pravo.cz* [online], 2019, [cit. 25. března 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/aplikace-soukromopravni-vetve-clanku-6-eulp-v-ramci-spravniho-rizeni-110393.html>.

<sup>47</sup> Rozsudek ESLP ze dne 23. 7. 2002, *Västberga Taxi Aktiebolag a Vulic proti Švédsku*, č. 36985/97, § 103.

<sup>48</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 16. 9. 1996, *Süßmann proti Německu*, č. 20024/92, § 48-61; Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 27. 6. 2000, *Frydender proti Francii*, č. 30979/96, § 43.

<sup>49</sup> Rozsudek ESLP ze dne 6. 5. 1981, *Buchholz proti Německu*, č. 7759/77, § 49 *in fine*.

### 3.2.1. Složitost věci

Ve vztahu ke složitosti věci jsou rozeznávány tři stupně složitosti.<sup>50</sup> Za první složitost skutková, kterou ESLP obecně shledal například v restitučním řízení, jelikož: “každá restituce majetku představuje již svou povahou složitý proces.”<sup>51</sup> Jako skutkově složitá byla vyhodnocena i řízení ve věcech péče soudu o nezletilé, kde je potřeba pracovat s měnícími se skutečnostmi, jako je napětí mezi rodiči<sup>52</sup> a postupně se měnící zájem dítěte.<sup>53</sup> Skutková složitost může spočívat i ve složitosti skutku, který se osobě klade za vinu, například v případech rozsáhlé finanční kriminality páchané s účelem vyhnout se kontrole ze strany vyšetřovacích orgánů a za pomoci spletitých operací.<sup>54</sup>

Druhý stupeň složitosti věci spočívá ve složitosti procesní. Ta může být zapříčiněna například množstvím vedlejších úkonů, které bylo nutné provést z podnětu stěžovatele,<sup>55</sup> či vztahem řízení k dalším řízením, v nichž stěžovatelé vystupovali jako účastníci.<sup>56</sup> Dále také v opakujícím se měnění, upřesňování či doplňování podání ze strany účastníků řízení.<sup>57</sup> Dle příručky k čl. 6 Úmluvy může procesní složitost spočívat i ve větším počtu účastníků řízení, nutnosti opatrovat různé důkazy či ve složitosti vnitrostátního řízení.<sup>58</sup>

Třetí stupeň složitosti věci je složitost právní, která může být zapříčiněna například změnou právního předpisu a s tím souvisejícími výkladovými problémy. Tato okolnost bude mít rozhodující vliv pouze výjimečně, což dokazuje rozhodnutí *Heská proti České republice*, kde ESLP přihlédl ke změně zákoníku práce, ke které došlo v průběhu předmětného řízení, avšak neshledal, že by se jednalo o okolnost omlouvající průtahy vzniklé v daném řízení.<sup>59</sup>

### 3.2.2. Chování stěžovatele

Co se týče druhého kritéria přiměřenosti délky řízení, tedy chování stěžovatele, ESLP uvedl, že chování stěžovatele představuje objektivní skutečnost, kterou nelze přičítat žalovanému státu a

---

<sup>50</sup> KMEC, Jiří In. KMEC, Jiří, KOSAR, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 704-707.

<sup>51</sup> Rozsudek ESLP ze dne 22. 7. 2003, *Schmidtová proti České republice*, č. 48568/99, § 64.

<sup>52</sup> Rozsudek ESLP ze dne 29. 6. 2004, *Voleský proti České republice*, č. 63627/00, § 103.

<sup>53</sup> Rozsudek ESLP ze dne 19. 10. 2004, *Jahnová proti České republice*, č. 66448/01, § 55.

<sup>54</sup> Rozsudek ESLP ze dne 7. 3. 2006, *Bačák proti České republice*, č. 3331/02, § 28.

<sup>55</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2. 12. 2003, *Koktavá proti České republice*, č. 45107/98, § 46.

<sup>56</sup> Rozsudek ESLP ze dne 14. 12. 2004, *Bečvář a Bečvářová proti České republice*, č. 58358/00, § 47.

<sup>57</sup> Rozsudek ESLP ze dne 18. 4. 2006, *Patta proti České republice*, č. 12605/02, § 67.

<sup>58</sup> Evropský soud pro lidská práva, Divize pro výzkum. *Příručka k článku 6 Úmluvy. Právo na spravedlivé řízení (občanská část)*. [online]. Štrasburk: 2013. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_CES.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_CES.pdf), s. 51.

<sup>59</sup> Rozsudek ESLP ze dne 23. 5. 2006, *Heská proti České republice*, č. 43772/02, § 31.

kteřou je třeba zohlednit při určování, zda lhůta uvedená v čl. 6 odst. 1 Úmluvy byla, či nebyla dodržena.<sup>60</sup> Dle Kmece by nemělo být rozhodující, co všechno je přičitatelné stěžovateli, ale zda za určitý průtah nese zodpovědnost stát či nikoli.<sup>61</sup> Stěžovateli nelze klást za vinu vyčerpání procesních prostředků, průtahy tím vzniklé však nelze přičítat ani státu. I pokud stěžovatel procesních prostředků nadužívá, nemělo by to mít vliv na posouzení přiměřenosti délky řízení. Takové průtahy způsobené stěžovatelem jsou na stejné úrovni jako průtahy způsobené jiným účastníkem řízení.<sup>62</sup> Kmec však zastává názor, že pokud bude délka řízení shledána nepřiměřenou, mělo by být využívání procesních prostředků zohledněno při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění.<sup>63</sup> Tento Kmecův názor lze konfrontovat s rozhodnutím ESLP ve věci *Unión Alimentaria Sanders S.A. proti Španělsku*, kde ESLP sice připustil, že stěžovatelům nelze klást za vinu využívání opravných prostředků, zároveň však dodal, že má účastník povinnost postupovat s dostatečnou pečlivostí, využít zkrácených řízení, kde to je možné, a neuchylovat se ke zdržovací taktice.<sup>64</sup>

Jako průtahy způsobené stěžovatelem, které přispěly k délce řízení a které nemohou být přičítány státu, byly ESLP označeny situace, kdy stěžovatel několikrát změnil právního zástupce a podal řadu návrhů na změnu své žaloby.<sup>65</sup> I případy, kdy stěžovatel předkládal podání četná a rozsáhlá<sup>66</sup> a naopak podání nepřesná a neúplná,<sup>67</sup> či podal několik námitek podjatosti a návrh na delegaci věci k jinému soudu.<sup>68</sup> V příručce k čl. 6 Úmluvy jsou jako příklady chování stěžovatele přispívající k prodloužení řízení dále uvedena řízení zahájená nedopatřením u nepříslušného soudu, pokus o dosažení smíru a liknavost účastníků při předkládání podání.<sup>69</sup>

### 3.2.3. Postup státních orgánů

Evropský soud pro lidská práva stanovil, že Úmluva ukládá smluvním státům povinnost uspořádat své právní systémy tak, aby umožnily soudům splnit požadavky článku 6, včetně

---

<sup>60</sup> Rozsudek ESLP ze dne 30. 10. 1991, *Wiesinger proti Rakousku*, č. 11796/85, § 57.

<sup>61</sup> KMEC, Jiří In. KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 707.

<sup>62</sup> KMEC, Jiří In. KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 707.

<sup>63</sup> Tamtéž.

<sup>64</sup> Rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989, *Unión Alimentaria Sanders S.A. proti Španělsku*, č. 11681/85, § 35.

<sup>65</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2. 12. 2003, *Koktavá proti České republice*, č. 45107/98, § 47.

<sup>66</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2. 11. 2004, *Havelka proti České republice*, č. 76343/01, § 54.

<sup>67</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 22. 3. 2005, *Čermochová proti České republice*, č. 35476/03.

<sup>68</sup> Tamtéž.

<sup>69</sup> Evropský soud pro lidská práva, Divize pro výzkum. *Příručka k článku 6 Úmluvy. Právo na spravedlivé řízení (občanská část)*. [online]. Štrasburk: 2013. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_CES.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_CES.pdf), s. 51.

požadavku na řízení v přiměřené lhůtě.<sup>70</sup> Je odpovědností státu, aby bylo řízení skončeno v přiměřené lhůtě bez ohledu na to, který orgán byl za průtahy odpovědný.<sup>71</sup> Skutečnost, že rozhodující orgán nebyl soudního charakteru, nemá na tuto odpovědnost žádný vliv.<sup>72</sup> K jednotlivým průtahům v řízení ESLP uvedl, že absence příliš dlouhých období nečinnosti sama o sobě neznamená, že délka řízení byla přiměřená, zvláště jestliže se v řízení kumulovaly jednotlivé menší průtahy.<sup>73</sup> Konkrétně ESLP kritizoval průtahy vzniklé při předávání spisů mezi soudy navzájem a mezi soudem a soudním znalcem,<sup>74</sup> průtahy při písemném vyhotovování rozsudku<sup>75</sup>, průtahy při doručování<sup>76</sup>, průtahy vzniklé při ustanovování znalců<sup>77</sup> či zpracování znaleckých posudků.<sup>78</sup>

### 3.2.4. Význam řízení pro stěžovatele

Jako poslední kritérium při posuzování přiměřenosti délky řízení ESLP hodnotí význam daného řízení pro stěžovatele. Některá řízení mají pro stěžovatele vyšší význam než jiná řízení a k tomu by měl soud patřičně přihlídnout. ESLP za taková řízení označil například řízení týkající se osobního stavu stěžovatele,<sup>79</sup> řízení týkající se sociálního zabezpečení,<sup>80</sup> pracovněprávní spory,<sup>81</sup> vazební věci<sup>82</sup> a řízení týkající se péče soudu o nezletilé.<sup>83</sup> K významu předmětu řízení ve vztahu ke konkursním řízením se vyjádřil Lobotka, dle kterého se u těchto řízení zvýšený význam nepresumuje a nelze jej dovozovat ani z výsledku řízení, ani z částky, která byla na konci konkursu přiznána.<sup>84</sup>

---

<sup>70</sup> Rozsudek ESLP ze dne 6. 5. 1981, *Buchholz proti Německu*, č. 7759/77, § 51.

<sup>71</sup> Rozsudek ESLP ze dne 28. 3. 1990, *B. proti Rakousku*, č. 11968/86, § 54 *in fine*.

<sup>72</sup> Rozsudek ESLP ze dne 26. 10. 1988, *Martins Moreira proti Portugalsku*, č. 11371/85, § 60.

<sup>73</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2. 11. 2004, *Vitásek proti České republice*, č. 77762/01, § 31.

<sup>74</sup> Rozsudek ESLP ze dne 18. 7. 2006, *Reslová proti České republice*, č. 7550/04, § 49.

<sup>75</sup> Rozsudek ESLP ze dne 28. 3. 1990, *B. proti Rakousku*, č. 11968/86, § 52-55.

<sup>76</sup> Rozsudek ESLP ze dne 26. 10. 2004, *Jirů proti České republice*, č. 65195/01, § 50.

<sup>77</sup> Rozsudek ESLP ze dne 7. 3. 2006, *Bačák proti České republice*, č. 3331/02, § 30.

<sup>78</sup> Rozsudek ESLP ze dne 7. 1. 2003, *Bořánková proti České republice*, č. 41486/98, § 62.

<sup>79</sup> Rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2007, *Trojańczyk proti Polsku*, č. 11219/02, § 21.

<sup>80</sup> Rozsudek ESLP ze dne 12. 11. 2002, *Salomonsson proti Švédsku*, č. 38978/97, § 38.

<sup>81</sup> Rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2007, *Araguas proti Francii*, č. 28625/02, § 19.

<sup>82</sup> Rozsudek ESLP ze dne 25. 11. 2003, *Soto Sanchez proti Španělsku*, č. 66990/01, § 41.

<sup>83</sup> Rozsudek ESLP ze dne 18. 7. 2006, *Fiala proti České republice*, č. 26141/03, § 78.

<sup>84</sup> LOBOTKA, Andrej. Kritérium významu předmětu řízení při posuzování přiměřenosti délky konkursního řízení. *Bulletin-advokacie.cz* [online], 2019, [cit. 25. března 2023] Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/kriterium-vyznamu-predmetu-rizeni-pri-posuzovani-primerenosti-delky-konkursniho-rizeni>.

### 3.2.5. Dílčí shrnutí

Z výše uvedeného vyplývá, že aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy není podmíněna typem řízení, tedy tím, zda šlo o řízení soudní či správní, ale tím, zda bylo předmětem řízení *občanské (civilní) právo nebo závazek* nebo *trestní obvinění*. Předmětný článek je tedy použitelný i na správní řízení. Zda šlo v řízení o *občanské (civilní) právo nebo závazek* nebo o *trestní obvinění* nelze vykládat hlediskem národního práva členských států, tyto pojmy musí být interpretovány autonomně v souladu s judikaturou ESLP. V případě, že je z judikatury dovozena aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je možné zkoumat, zda byla délka řízení v konkrétním případě nepřiměřená. Nepřiměřenost celkové délky řízení je posuzována na základě čtyř základních kritérií: 1) složitost věci, 2) chování stěžovatele, 3) postup státních orgánů a 4) význam řízení pro stěžovatele. Ke zjištění obsahu těchto kritérií přiměřenosti délky řízení existuje rozsáhlá judikatura ESLP.

### 3.3. Obsah čl. 38 Listiny

V předchozích podkapitolách bylo vysvětleno, jakým způsobem právo na projednání věci *v přiměřené lhůtě* dle Úmluvy chápe ESLP a co z toho vyvozuje odborná veřejnost. V této části práce bude zkoumán náhled odborné veřejnosti na právo zakotvené v Listině a dojde k jeho srovnání s Úmluvou. V samostatných podkapitolách nabídne autorka této diplomové práce vlastní náhled na interpretaci čl. 38 Listiny. Tato část práce je postavena na hledání odpovědí na tyto dvě otázky: 1) Vztahuje se čl. 38 odst. 2 Listiny i na správní řízení? 2) Zaručuje čl. 38 odst. 2 Listiny pouze řízení prosté průtahů, nebo i skončení řízení v přiměřené lhůtě?

Ustanovení článku 38 Listiny stanoví:

- „(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.“

Z formulace tohoto článku není příliš jasné, zda se právo na projednání věci *bez zbytečných průtahů* vztahuje pouze na řízení před soudem, což by naznačovalo znění prvního odstavce hovořící o právu na zákonného soudce a o příslušnosti soudu, nebo zda se právo vztahuje i na správní řízení. Dle Baňoucha i přesto, že to není stanoveno výslovně, je zjevné, že druhý odstavec se vztahuje především na řízení před soudem, jelikož veřejnost jednání odlišuje soudní řízení od správních

řízení.<sup>85</sup> Baňouch zdůrazňuje i historický prvek, jelikož správní řízení byla vždy spojována s neveřejností a soudní řízení s veřejností jednání. Na druhou stranu ale tvrdí, že čl. 38 Listiny má „jasný předobraz“ v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.<sup>86</sup> Článek 6 Úmluvy se však dle judikatury ESLP vztahuje i na správní řízení za předpokladu, že jsou splněna kritéria aplikovatelnosti článku (*trestní obvinění* nebo *občanské (civilní) právo nebo závazek*).

Na rozdíl od Baňoucha, Pekařová nesouhlasí s tím, že se právo na projednání věci *bez zbytečných průtahů* dle Listiny uplatní pouze na soudní řízení, dle jejího názoru se čl. 38 odst. 2 Listiny uplatní i na správní řízení. Zároveň tato autorka tvrdí, že Listina v tomto ohledu zaručuje vyšší standard ochrany základních práv než Úmluva a není proto nutné posuzovat, zda konkrétní správní řízení vyhovuje požadavkům judikatury ESLP, tedy zda je jeho předmětem *trestní obvinění* nebo *občanské (civilní) právo nebo závazek*.<sup>87</sup>

Dle Baňoucha je pojem „průtah“ v Listině spojen s dílčími činnostmi a cílí na to: „aby mezi jednotlivými úkony soudu nebyl nepřiměřený interval.“<sup>88</sup> S takovým výkladem se neztotožňuje Pekařová, dle které je projednání, a tedy i skončení věci, vyžadováno v přiměřené lhůtě, ať už na základě Úmluvy či Listiny, jelikož smyslem obou článků je předejít opožděné spravedlnosti.<sup>89</sup> Dle jejího názoru se vyloučení průtahů nemusí projevit v celkové délce řízení a při posuzování přiměřenosti délky řízení je nutné, aby soud vycházel z jeho celkové délky, a nikoliv z jednotlivých období nečinnosti. Pekařová nesouhlasí s rozlišováním nároku na řízení prosté průtahů a nároku na skončení řízení v přiměřené lhůtě.<sup>90</sup>

Názory těchto dvou autorů lze shrnout tak, že Baňouch se spíše přiklání k tomu, že čl. 38 Listiny garantuje soudní řízení bez jednotlivých průtahů, nikoliv skončení řízení, jak správního či soudního, v přiměřené lhůtě. Naopak Pekařová se přiklání k tomu, že čl. 38 Listiny garantuje právo na skončení řízení, ať už správního či soudního, v přiměřené lhůtě. Dle výkladu Pekařové je tedy obsah práva zakotveného v Listině obdobný právu zakotvenému v Úmluvě, s tím rozdílem, že není

---

<sup>85</sup> BAŇOUC, Hynek. In. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2012, [cit. 28. listopadu 2022]. K čl. 38. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

<sup>86</sup> Tamtéž.

<sup>87</sup> PEKAŘOVÁ, Lenka In. HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kolektiv. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 1. lednu 2021 [cit. 28. listopadu 2022]. K čl. 38 marg. č. 96. Dostupné z: databáze Beck-online.

<sup>88</sup> BAŇOUC, Hynek. In. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2012, [cit. 28. listopadu 2022]. K čl. 38. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

<sup>89</sup> PEKAŘOVÁ, Lenka In. HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kolektiv. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 1. lednu 2021 [cit. 28. listopadu 2022]. K čl. 38 marg. č. 82-96. Dostupné z: databáze Beck-online.

<sup>90</sup> Tamtéž.

nutné zkoumat kritéria aplikovatelnosti Úmluvy dovozené judikaturou ESLP (*trestního obvinění a občanské (civilní) právo nebo závazek*).

Baňouch také uvádí, že při zkoumání přiměřenosti délky řízení se vychází ze tří faktorů: postup soudu, postup účastníků a složitost věci, přičemž každý faktor je třeba poměřit s významem věci pro účastníka a celkovou délkou řízení.<sup>91</sup> Tyto faktory se více méně překrývají s faktory dovozenými ESLP ve vztahu k posuzování přiměřenosti celkové délky řízení podle čl. 6 Úmluvy (složitost věci, chování stěžovatele, postup státních orgánů a význam řízení pro stěžovatele). Podobně jako ESLP ve vztahu k Úmluvě, i Baňouch tvrdí, že podle Listiny je u některých řízení třeba uplatnit kratší lhůty a na základě toho i jinak hodnotit přiměřenost délky těchto řízení. Takovými řízeními jsou věci týkající péče soudu o nezletilé a věci spojené s omezením osobní svobody.<sup>92</sup> S tím, že v některých řízeních je třeba zvolit „urgentější přístup“, souhlasí i Pekařová, přičemž vyjmenovává řízení týkající se dětí, omezení osobní svobody, trestní řízení, věci mezinárodní ochrany či zdravotnické detence.<sup>93</sup>

Odehnalová je podobně jako Pekařová toho názoru, že článek 38 Listiny se vztahuje na řízení soudní i správní, a zároveň tvrdí, že i účastníci správních řízení mají právo na projednání věci *bez zbytečných průtahů*. Dále však nerozvádí, jakým způsobem chápe obsah tohoto práva, tedy zda článek zaručuje správní řízení prosté průtahů či skončení správního řízení v přiměřené lhůtě.<sup>94</sup>

Schrom na dotčený článek nahlíží obdobným způsobem jako Baňouch. Dle jeho názoru nelze odstavec druhý čl. 38 Listiny vnímat izolovaně, ale je nutné jej vykládat ve vztahu k odstavci prvnímu, který dle něj jednoznačně mluví na soudy, nikoli na správní orgány.<sup>95</sup> Schrom tedy dovozuje, že se článek na správní řízení vůbec neuplatní. Dále Schrom zastává názor, že z dotčeného článku vyplývá skutečně jen právo na projednání věci bez průtahů bez ohledu na celkovou délku řízení, což dává do kontrastu s čl. 6 Úmluvy, který oproti tomu zaručuje právo na skončení řízení v přiměřené lhůtě.<sup>96</sup> V tomto se tedy Schrom odlišuje od Pekařové, dle které Listina garantuje skončení správního řízení v přiměřené lhůtě, nikoli pouze absenci průtahů.

---

<sup>91</sup> BAŇOUC, Hynek. In. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2012, [cit. 28. listopadu 2022]. K čl. 38 odst. 2 b). Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

<sup>92</sup> Tamtéž.

<sup>93</sup> PEKAŘOVÁ, Lenka. In. HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kolektiv. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 1. lednu 2021 [cit. 28. listopadu 2022]. K čl. 38 marg. č. 82-96. Dostupné z: databáze Beck-online.

<sup>94</sup> ODEHNALOVÁ, Jana. In. KLÍMA, Pavel, ODEHNALOVÁ, Jana. *Právo na spravedlivý proces v interpretačních somníslotech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer, 2018, s. 128.

<sup>95</sup> SCHROM, Vít Alexander. In. KADEČKA, Stanislav (eds.). *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 28-29.

<sup>96</sup> Tamtéž.



Stejně jako Schrom a Baňouch, i Simon zastává názor, že čl. 38 odst. 2 nedopadá na správní řízení, což odůvodňuje návazností odstavce druhého na odstavce první. Simon svůj závěr dále opírá o právo na projednání věci veřejně, které je stejně jako právo na projednání věci bez zbytečných průtahů zakotveno v čl. 38 odst. 2 Listiny. Z toho, že se právo na projednání věci veřejně a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů nacházejí v jednom odstavci, Simon dovozuje neaplikovatelnost celého čl. 38 Listiny na správní řízení.<sup>97</sup>

Simon však podobně jako Schrom připouští odškodnění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou správního řízení prostřednictvím čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Odškodnění je ale podle něj možné pouze za předpokladu, že správní řízení spadá do věcné působnosti článku 6 Úmluvy.<sup>98</sup>

Lze vyzorovat, že Baňouch, Schrom i Simon používají určitý druh formálně systematického výkladu, kdy ze slov prvního odstavce čl. 38 Listiny („Nikdo nesmí být odňat svému *zákonnému soudci*. Příslušnost *soudu i soudce* stanoví zákon.“) dovozují, že se právo na projednání věci bez zbytečných průtahů na správní řízení nevztahuje. Tento typ výkladu se zaměřuje na obsahovou návaznost částí právního předpisu, v tomto konkrétním případě obsahovou návaznost odstavce druhého čl. 38 Listiny na odstavce první. Melzer tento typ formálně systematického výkladu vysvětluje tak, že článek právního předpisu představuje obsahovou jednotku vztahující se k určité záležitosti, přičemž pokud se článek člení na odstavce, tak i navazující odstavce se týkají té stejné záležitosti.<sup>99</sup>

S výkladem Baňoucha, Schroma a Simona se neztotožňuje Matocha, který na základě argumentu *a rubrica*, který je také součástí formálně systematického výkladu,<sup>100</sup> dovozuje, že právo na projednání věci *bez zbytečných průtahů* nelze vykládat pouze s ohledem na znění odstavce prvního čl. 38 Listiny, jež zmiňuje právo na zákonného soudce a příslušnost soudu, ale v kontextu rubriky hlavy páté Listiny, jež je nazvána *Právo na soudní a jinou právní ochranu*. Právě dodatek „*a jinou právní ochranu*“ dle Matochy naznačuje, že v hlavě páté Listiny není pojednáváno pouze o soudních řízeních, ale i o řízeních před správními orgány.<sup>101</sup> Matocha svůj argument dále opírá o znění čl. 37 odst. 2 Listiny, podle kterého: „každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, *jinými státními*

<sup>97</sup> SIMON, Pavel. Nepřiměřená délka řízení a průtahy jako příčina vzniku újmy a její odškodnění – část 2. *Stavební právo: Bulletin* [online], 2017, roč. 21, č. 2, s. 9 [cit. 7. února 2023]. Dostupné z [https://spolstavprav.cz/wp-content/uploads/bulletin/2017/Stavebni%20pravo\\_2\\_2017\\_FINAL\\_17\\_07\\_19.pdf](https://spolstavprav.cz/wp-content/uploads/bulletin/2017/Stavebni%20pravo_2_2017_FINAL_17_07_19.pdf).

<sup>98</sup> Tamtéž s. 8-9.

<sup>99</sup> MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 139.

<sup>100</sup> Tamtéž, s. 129-135.

<sup>101</sup> MATOCHA, Jakub. Nemajetková újma způsobená průtahy ve správním řízení. *Bulletin-advokacie.cz* [online], 2018, [cit. 6. února 2023] Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nemajetkova-ujma-zpusobena-prutahy-ve-spravnim-rizeni>.

*orgány* či *orgány veřejné správy*, a to od počátku řízení“, a znění čl. 36 odst. 3 Listiny dle kterého „každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, *jiného státního orgánu* či *orgánu veřejné správy* nebo nesprávným úředním postupem.“ Ze znění těchto dvou článků tedy Matocha dovozuje aplikovatelnost hlavy páté Listiny, jež zahrnuje i čl. 38, i na správní řízení.<sup>102</sup>

Otázkou zůstává, jestli je Matochův argument *a rubrica* odporující obsahové návaznosti jednotlivých odstavců článku validní. Dle Melzera argument *a rubrica* spočívá v tom, že zákonodárce nadpis v právním předpisu použil záměrně určitým způsobem, přičemž samotný nadpis má dle tohoto autora normativní funkci.<sup>103</sup> Melzer dodává, že vedle vymezení příslušné materie mají nadpisy sloužit k vyjádření pravidla chování: „nadpis je integrální součástí právního předpisu, kterým zákonodárce vyjadřuje, že se určitá ustanovení vztahují k určité věci a že spolu obsahově souvisejí.“<sup>104</sup>

### 3.3.1. Formálně-systematický výklad čl. 38 Listiny

Autorka této diplomové práce se ve vztahu k formálně systematickému výkladu přiklání k názoru Matochy. Hlava pátá Listiny nenesla název „Právo na soudní ochranu“, ale je zde záměrně použito „Právo na soudní a jinou právní ochranu“. Jak tvrdí Melzer, samotný nadpis má normativní funkci a vyjadřuje pravidlo chování. Dle mého názoru zákonodárce nezamýšlel práva zakotvená v hlavě páté Listiny poskytnout pouze účastníkům soudních řízení, ale cílil na širší okruh řízení obecně vyjádřených obratem „jiná právní ochrana“.

Podle mého názoru jednotlivé články hlavy páté Listiny fungují nezávisle na sobě, a zatímco jeden dopadá na specifický typ řízení, druhý může splňovat obecnou funkci. Jako příklad lze uvést čl. 39 Listiny vyjadřující právní princip *nullum crimen sine lege* („žádný zločin bez zákona“) a *nulla poena sine lege* („žádný trest bez zákona“). Tento článek se bude z povahy věci vztahovat k trestnímu právu, popřípadě ke správnímu trestání, a na to navazujícímu řízení. Dalším příkladem je čl. 40 Listiny, který garantuje procesní práva osoby, vůči níž se vede trestní řízení. Články 39 a 40 Listiny ale nebudou relevantní například pro civilní proces. Zatímco tedy tyto články budou relevantní pouze pro úzký okruh řízení, čl. 37 Listiny bude působit obecně a například právo odepřít výpověď, zakotvené v odstavci prvním čl. 37 Listiny, bude zaručeno jak v trestním, tak civilním soudním řízení či v přestupkovém řízení.

---

<sup>102</sup> MATOCHA, Jakub. Nemajetková újma způsobená průtahy ve správním řízení. *Bulletin-advokacie.cz* [online], 2018, [cit. 6. února 2023] Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nemajetkova-ujma-zpusobena-prutahy-ve-spravnim-rizeni>.

<sup>103</sup> MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 136.

<sup>104</sup> Tamtéž, s. 137.

Dle mého názoru lze výše popsaný přístup k jednotlivým článkům uplatnit i k jednotlivým *odstavcům* těchto článků. Z nadpisu „Právo na soudní *a jinou právní ochranu*“ lze obecně vyčíst působnost práv zakotvených v hlavě páté Listiny, jednotlivé články ale nejsou limitovány vlastními názvy. Podle mého názoru je nutné na hlavu pátou Listiny hledět spíše jako na soubor garantovaných práv, které jsou pod hlavičkou „Právo na soudní *a jinou právní ochranu*“ uspořádány do článků a odstavců. Tato práva však podle mého názoru mohou fungovat i mimo „škatulku“ svého článku, tudíž v rozporu s pravidlem návaznosti pozdějších odstavců článku na odstavce předcházející a zároveň tedy v rozporu s pravidlem formálně-systematického výkladu použitým Baňouchem, Schromem a Simonem.

Tento přístup lze demonstrovat na čl. 36 Listiny, zatímco jeho první odstavec zaručuje právo na přístup k soudu, popřípadě ve stanovených případech k jinému orgánu, jeho druhý odstavec garantuje právo domáhat se přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy soudem. Právo zakotvené ve druhém odstavci čl. 36 Listiny je tak obsahově nezávislé na prvním odstavci, garantuje úplně jiné právo a není nijak limitováno zněním prvního odstavce. Tímto způsobem je dle mého názoru nutné nahlížet i na předmětný čl. 38 Listiny, zatímco první odstavec zaručuje právo na zákonného soudce, druhý odstavec garantuje soubor práv, kam mimo jiné patří právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, a to bez ohledu na to, zda probíhá řízení před soudem či jiným orgánem. Ze znění rubriky hlavy páté lze dovodit, že právo na projednání věci bez zbytečných průtahů není limitováno typem řízení a nezávisle na znění prvního odstavce čl. 38 je toto právo garantováno i účastníku správního řízení.

Výše popsané lze shrnout následovně, podle názoru autorky této práce je u formálně-systematického výkladu nutné upřednostnit argument *a rubrica* před argumentem návaznosti pozdějších odstavců článku na odstavce předcházející. Tento argument lze zdůvodnit tím, že na hlavu pátou Listiny je třeba hledět jako na soubor garantovaných práv a nikoliv jako na samostatně stojící články tvořící uzavřené obsahové jednotky. Ze znění rubriky „Právo na soudní *a jinou právní ochranu*“ lze dovodit, že právo na projednání věci bez zbytečných průtahů zakotvené v čl. 38 odst. 2 Listiny se nezávisle na znění prvního odstavce tohoto článku uplatní i na správní řízení.

### **3.3.2. Teleologický výklad čl. 38 Listiny**

Mimo formálně-systematický výklad je dle mého názoru nutné čl. 38 Listiny zkoumat i hlediskem teleologického výkladu. Melzer teleologický výklad vysvětluje jako argumentaci účelem interpretovaného ustanovení: „je-li interpretované ustanovení nejasné a je-li současně znám účel,

kteřeho má být tímto ustanovením dosaženo, je třeba z několika možných výkladových výsledků vybrat právě ten, který je nejlépe uzpůsoben k naplnění tohoto účelu.<sup>105</sup> Při hledání účelu interpretovaného ustanovení je dle Melzera nutné zkoumat, jaký racionální důvod mohl zákonodárce mít k vydání příslušného ustanovení. Jakmile je ujasněn účel interpretovaného ustanovení, je možné zkoumat, který z jazykově možných výkladů je vhodný k naplnění tohoto účelu.<sup>106</sup>

Cestou teleologického výkladu čl. 38 Listiny se z výše zmíněných autorů vydala Pekařová, a to v otázce obsahu práva na projednání věci *bez zbytečných průtahů*, tedy v otázce, zda Listina zaručuje řízení prosté průtahů či skončení řízení v přiměřené lhůtě. Pekařová dovodila, že čl. 38 odst. 2 Listiny zaručuje skončení řízení v přiměřené lhůtě, nikoliv pouze absenci průtahů, což zdůvodnila smyslem tohoto článku, kterým je zabránění opožděné, a tím pádem i odepřené, spravedlnosti.<sup>107</sup> Lze vypožorovat, že Pekařová argumentovala účelem tohoto ustanovení a i přes jeho doslovné znění („právo na projednání věci bez zbytečných průtahů“) rozšířila jeho význam a dovodila z něj právo na skončení řízení v přiměřené lhůtě. Dle mého názoru lze teleologickým výkladem dovodit dvě věci. Jednak to, co dovodila i Pekařová, že čl. 38 odst. 2 Listiny zaručuje skončení řízení v přiměřené lhůtě, nikoliv pouze absenci průtahů. Dále to, co plyne i z argumentu *a rubrica*, tedy že se čl. 38 odst. 2 Listiny vztahuje i na správní řízení.

Co se týče obsahu práva zakotveného v čl. 38 odst. 2 Listiny, tedy otázky, zda Listina zaručuje řízení prosté průtahů či skončení řízení v přiměřené lhůtě, autorka této práce se plně ztotožňuje s Pekařovou. Dle mého názoru čl. 38 odst. 2 Listiny zaručuje skončení řízení v přiměřené lhůtě, nikoliv pouze absenci průtahů. Již zmíněným účelem čl. 38 odst. 2 Listiny je dosažení rychlého rozhodnutí ve věci, tedy dosažení spravedlnosti, která není opožděná a tudíž i odepřená. Pokud by ustanovení zaručovalo skutečně jen řízení prosté průtahů bez ohledu na celkovou délku řízení, nastal by hodnotový rozpor mezi funkcí tohoto ustanovení a jeho původním účelem, jelikož v řízení prostém průtahů, které je ale nepřiměřeně dlouhé, nemůže dojít ke včasnému poskytnutí spravedlnosti. To, že je řízení prosté průtahů totiž nemusí mít vliv na včasné poskytnutí spravedlnosti, té je možné dosáhnout pouze na základě konečného rozhodnutí ve věci. Tento hodnotový rozpor je nutné odmítnout na základě argumentu *ad absurdum*<sup>108</sup> a označit jej za absurdní.

---

<sup>105</sup> MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 159.

<sup>106</sup> Tamtéž, s. 162-163.

<sup>107</sup> PEKAŘOVÁ, Lenka In. HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kolektiv. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 1. lednu 2021 [cit. 28. listopadu 2022]. K čl. 38 marg. č. 82. Dostupné z: databáze Beck-online.

<sup>108</sup> MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 182.

Co se týče uplatnitelnosti práva, za předpokladu racionálně smýšlejícího zákonodárce si nelze představit, že by se právo uplatnilo výlučně na řízení před soudem. Řízení před soudem je dle mého názoru prostředek *ultima ratio*, ke kterému se přistupuje za předpokladu, že již situaci nelze řešit jinak. Ať už jde například o civilní soudní řízení, kde nepostačovala dohoda stran, či soudní řízení správní, v případě třeba nezákonného rozhodnutí správního orgánu. Naopak správní řízení jsou součástí každodenního života osob, jejich nepřiměřená délka osoby ovlivňuje v běžných záležitostech, jako je například možnost bydlení v případě mnoho let trvajících stavebního řízení či nejistota uložení správního trestu v řízení o přestupku.

Jaký racionální důvod by mohl zákonodárce mít pro tento hodnotový rozpor, kdyby ve dvou podobných situacích (soudní řízení a správní řízení) byla zvolena rozporná hodnotová rozhodnutí (v rámci méně častého soudního řízení by právo náleželo a v rámci správního řízení nikoliv). Jaký spravedlivý důvod může odůvodnit nerovnost v přístupu ke dvěma podobným situacím? Dle mého názoru je nutné zde použít argument *a simili*,<sup>109</sup> který dle Melzera spočívá v tom, že má být stejně posuzováno stejně a nestejně nestejně: „učinil-li zákonodárce v jednom případě určité hodnotové rozhodnutí, je vyloučeno, aby v jiném podobném případě učinil hodnotové rozhodnutí opačné.“<sup>110</sup> Na základě argumentu *a simili* je dle mého názoru možné dovést, že se právo na skončení věci *bez zbytečných průtahů* dle čl. 38 odst. 2 Listiny uplatní i ve správním řízení.

### 3.3.3. Dílčí shrnutí

Na základě vlastní analýzy autorka dovozuje, že čl. 38 odst. 2 Listiny garantuje právo na skončení řízení, jak soudního, tak i správního, v přiměřené lhůtě. Aplikovatelnost ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny na správní řízení lze dovést jak na základě formálně-systematického výkladu, tak na základě teleologického výkladu. Argumentace formálně-systematickým výkladem je postavena na argumentu *a rubrica*, kdy je na hlavu pátou Listiny nahlíženo jako na soubor práv a nikoliv jako na samostatné články tvořící uzavřené obsahové celky, ze znění rubriky „Právo na soudní *a jinou právní ochranu*“ je pak dovozeno, že se právo na projednání věci bez zbytečných průtahů uplatní na správní řízení bez ohledu na znění prvního odstavce čl. 38 Listiny. Argumentace teleologickým výkladem je postavena na argumentu *a simili*, kdy je dovozeno, že soudní řízení a správní řízení představují podobné situace, a není racionálního důvodu, aby ve dvou podobných situacích byla zvolena hodnotově rozporná řešení (na soudní řízení by se čl. 38 odst. 2 uplatnil a na správní řízení nikoliv). Že ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny garantuje skončení řízení v přiměřené lhůtě, a nikoliv

<sup>109</sup> MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 164-165.

<sup>110</sup> Tamtéž, s. 165.

pouze řízení prosté průtahů, je dovozeno taktéž na základě teleologického výkladu a za pomoci argumentu *ad absurdum*, kdy je zdůrazněn účel tohoto ustanovení (zajištění včasné spravedlnosti).

## 4. Vývoj judikatury českých soudů

Předchozí kapitola si kladla za cíl přiblížit obsah čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 38 odst. 2 Listiny. Ve vztahu k Úmluvě diplomová práce vycházela především z judikatury ESLP, ve vztahu k Listině byly předloženy různé akademické názory na obsah předmětného článku. Třetí kapitola se záměrně vyhýbala náhledu české judikatury, který je začleněn do této kapitoly. České soudy se úpravou v Úmluvě a v Listině zabývaly především ve vztahu k odškodnění nemajetkové újmy za nepřiměřeně dlouhé správní řízení, jelikož hledaly právní podklady pro své závěry. Pokud by totiž účastník měl právo na přiměřenou délku správního řízení, náleželo by mu odškodnění v případě porušení tohoto práva. Tato judikatura podstoupila určitý vývoj především v otázce, z čeho vyplývá právo na přiměřenou délku správního řízení. Účelem této kapitoly je analyzovat vývoj předmětné judikatury a zaměřit se především na výklad Listiny, jakožto vnitrostátního instrumentu ochrany základních práv.

### 4.1. Rozlišování mezi průtahy a nepřiměřenou délkou řízení

Předtím než bude rozebrán náhled českých soudů na interpretaci Listiny a Úmluvy, je nutné vymezit koncept nepřiměřené délky řízení. Rozdíl mezi konceptem nepřiměřené délky řízení a konceptem průtahů v řízení byl obecně popsán již v kapitole druhé. Rozlišování mezi těmito dvěma koncepty by se dalo popsat jako určitá kontroverze, která v judikatorní praxi nastala. Nejvyšší soud totiž z tohoto rozlišování vyvodil existenci dvou samostatných a na sobě nezávislých nároků ve smyslu zákona o OdpŠk, tedy i dvou forem nesprávného úředního postupu, přičemž každý z těchto konceptů měl jiný dopad na důkazní pozici a odškodnění poškozených.<sup>111</sup>

Jak je vysvětleno v kapitole druhé, k průtahu v řízení dochází, pokud soud či správní orgán nekoná v zákonné či přiměřené době.<sup>112</sup> K nepřiměřené délce řízení dochází, pokud celková délka řízení překročila hranici přiměřenosti, a to z různých důvodů a bez nutnosti existence průtahů.<sup>113</sup> Ve vztahu *ke průtahům* v řízení se uplatní nárok podle § 13 odst. 1 věty druhé zákona o OdpŠk, nesprávný úřední postup zde spočívá v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Ve vztahu *ke nepřiměřené délce řízení* se uplatní nárok podle § 13 odst. 1 věty třetí zákona o OdpŠk, který stanoví, že pokud zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí

---

<sup>111</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, bod 27.

<sup>112</sup> Stanovisko, bod III.

<sup>113</sup> Tamtéž.

nestanoví žádnou lhůtu, nesprávný úřední postup spočívá v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

Ve vztahu ke správním řízením mohlo dle Nejvyššího soudu dojít ke vzniku *průtahů* (nároku podle § 13 odst. 1 věty druhé), aniž by bylo nutné zkoumat splnění nějakých dalších kritérií. Toto vyplývá z podstaty správního řízení, které bude vždy, bez ohledu na svoji povahu v konkrétním případě, vázáno zákonnou lhůtou.<sup>114</sup> Pokud tedy správní orgán porušil povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí, došlo k nesprávnému úřednímu postupu bez dalšího.<sup>115</sup> Tím se průtahy odlišovaly od *nepřiměřené délky správního řízení*. Aby bylo možné odškodnit nepřiměřenou délku správního řízení (nárok podle § 13 odst. 1 věty třetí), bylo dle judikatury Nejvyššího soudu nutné zkoumat podřaditelnost konkrétního řízení pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tedy splnění kritérií jakých dovozených ESLP.<sup>116</sup> K tomuto se komplexně vyjadřují další podkapitoly.

Rozlišování mezi průtahy v řízení a nepřiměřenou délkou řízení bylo pro Nejvyšší soud klíčové mimo jiné z hlediska důkazní pozice poškozeného. Na nesprávný úřední postup ve formě průtahů v řízení nebylo možné uplatnit závěry plynoucí ze Stanoviska.<sup>117</sup> Z toho vyplývalo i použití tzv. vyvrátitelné domněnky vzniku újmy, která poškozeného osvobozovala od povinnosti nemajetkovou újmu prokázat. Pokud tedy v řízení došlo k průtahům, měl poškozený povinnost vznik újmy, i příčinnou souvislost mezi průtahy a vznikem újmy, prokázat.<sup>118</sup>

## 4.2. Interpretace Úmluvy a Listiny Nejvyšším soudem

Po odlišení průtahů od nepřiměřené délky řízení se práce více zaměří na nepřiměřenou délku řízení. Nejdříve bude rozebráno, jakým způsobem Nejvyšší soud interpretoval příslušné články Úmluvy a Listiny, tedy jakým způsobem Nejvyšší soud pojímal právo na přiměřenou délku řízení, a následně budou analyzovány podmínky pro samotné odškodnění.

Právo na přiměřenou délku řízení zaznamenalo v historii judikatury určitý vývoj. Nejvyšší soud při jeho interpretaci vycházel z obou lidskoprávních dokumentů, v průběhu času se ale měnil jeho názor na působnost práva ve vztahu ke správním řízením. Lze zaznamenat tři odlišné interpretace Listiny a Úmluvy.

---

<sup>114</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3282/2015.

<sup>115</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3755/2015.

<sup>116</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, bod 27.

<sup>117</sup> Tamtéž.

<sup>118</sup> Tamtéž.



Historicky první interpretace Nejvyššího soudu připustila existenci práva na přiměřenou délku *správního* řízení, toto však nevyplývalo z čl. 38 Listiny, ale z čl. 6 Úmluvy, a pouze za podmínky splnění kritérií dovozených judikaturou ESLP. V rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, se žalobkyně domáhala náhrady nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku stavebního řízení, které trvalo bezmála jedenáct let. Soud si nejdříve položil otázku, zda právo žalobkyně na přiměřenost délky *správního* řízení vyplývá z čl. 38 Listiny. V tomto Nejvyšší soud zaujal stanovisko shodné s Baňouchem, Schromem a Simonem.<sup>119</sup> Tedy že první odstavec článku hovoří pouze o řízeních soudních a druhý odstavec nestanoví, zda se práva tam uvedená vztahují i na *správní* řízení, nebo na soudní řízení výhradně. A protože odstavec druhý navazuje na odstavec první, lze dovodit, že i odstavec druhý se uplatní pouze na řízení soudní. Stejně jako Baňouch i Nejvyšší soud zmínil, že *správní* řízení byla vždy spojována s nevěřejností a soudní řízení s veřejností jednání. Nejvyšší soud tedy uzavřel, že právo na přiměřenou délku *správního* řízení nelze dovodit z čl. 38 Listiny.<sup>120</sup>

Ve vztahu k čl. 6 Úmluvy se Nejvyšší soud řídil judikaturou ESLP. Aby byla respektována příslušná judikatura týkající se aplikovatelnosti článku, musel Nejvyšší soud připustit, že právo na projednání věci *v přiměřené lhůtě* dle Úmluvy není podmíněno typem řízení, tedy tím, zda řízení probíhalo před soudním či *správním* orgánem, ale tím, zda bylo předmětem řízení *občanské (civilní) právo nebo závazek* nebo *trestní obvinění*. Ohledně obsahu pojmu *občanské (civilní) právo nebo závazek* poukázal Nejvyšší soud na kritéria dovozená v rozhodnutí *Krosta proti Polsku*<sup>121</sup>, která interpretoval tak, že: „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“.<sup>122</sup> K této interpretaci se Nejvyšší soud vrátil i v pozdějším rozsudku z roku 2018<sup>123</sup>. Lze shrnout, že na základě první interpretace Nejvyššího soudu právo na přiměřenou délku *správního* řízení, jinými slovy právo na skončení *správního* řízení v přiměřené lhůtě, bylo možné dovodit pouze z čl. 6 odst. 1 Úmluvy za současného respektování judikatury ESLP.

Historicky druhá interpretace Nejvyššího soudu se objevila v rozsudku ze dne 9. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3282/2015, a přiřkla právu zakotvenému v Listině a právu zakotvenému v Úmluvě stejný obsah. Nejvyšší soud označil obě práva shodně jako jedno: „právo na projednání věci v přiměřené lhůtě pouze s odlišnou dikcí v Listině“. Co se týče *správních* řízení, výklad *obou*

---

<sup>119</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, bod 23.

<sup>120</sup> Tamtéž, bod 23 *in fine*.

<sup>121</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 2010, *Krosta proti Polsku*, č. 36137/04.

<sup>122</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, bod 24.

<sup>123</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016.

*lidskoprávních dokumentů* měl stejnou podobu jako předchozí *výklad k čl. 6 Úmluvy*. Právo na skončení správního řízení v přiměřené lhůtě vycházelo primárně z kritérií dovozených ESLP k čl. 6 odst. 1 Úmluvy a to i přesto, že soud vycházel i z Listiny.<sup>124</sup> Ke stejné interpretaci došlo i v navazující judikatuře z období 2017<sup>125</sup> až 2020.<sup>126</sup>

V judikatuře lze najít i další, v pořadí třetí, interpretaci dotčených článků. V některých rozhodnutích<sup>127</sup> Nejvyšší soud tvrdil, že čl. 38 Listiny zaručuje právo na projednání věci *bez zbytečných průtahů*, na rozdíl od čl. 6 Úmluvy, který zaručuje projednání věci *v přiměřené lhůtě*. Ze strany soudu ale nedošlo k vysvětlení, jak se od sebe tato práva odlišují.

Lze upozorovat, že se v průběhu let interpretace čl. 38 Listiny a čl. 6 Úmluvy měnila. Na základě počtu rozhodnutí lze za převažující považovat výklad příkládající právu na projednání věci *bez zbytečných průtahů* dle Listiny, a právu na projednání věci *v přiměřené lhůtě* dle Úmluvy, stejný obsah, tedy historicky druhou interpretaci Nejvyššího soudu.

#### **4.2.1. Správní řízení, které nespadá pod čl. 6 Úmluvy**

Z textu výše plyne, že právo na projednání věci v přiměřené lhůtě účastníku náleželo pouze za situace, kdy správní řízení splňovalo náležitosti dovozené ESLP k čl. 6 Úmluvy. Pokud účastník tímto právem disponoval, měl v případě jeho porušení nárok na odškodnění nepřiměřené délky řízení. V této části práce je vhodné vysvětlit, jaká byla právní pozice účastníků správních řízení, na která nebyl článek aplikovatelný.

Pokud na správní řízení nebyl článek aplikovatelný a zároveň na toto správní řízení *nenavažovalo* řízení před soudem, mohl poškozený požadovat odškodnění pouze za průtahy v řízení. Pokud na správní řízení nebyl článek aplikovatelný a zároveň na toto správní řízení *navazovalo* řízení před soudem, došlo ke vzniku dvou dílčích nároků s odlišnými právními tituly zakládajícími odpovědnost státu. V rovině správního řízení měl poškozený nárok pouze na odškodnění průtahů, a nikoliv nepřiměřené délky řízení. Délka správního řízení nebyla připočtena k délce soudního řízení a tato dvě řízení netvořila jeden celek. V rovině soudního řízení se již dalo hovořit o vzniku nároku na odškodnění nepřiměřené délky řízení, délka řízení však zahrnovala pouze čas před soudem, a nikoliv před správním orgánem. Tudíž v řízení před správním orgánem mohlo dojít

<sup>124</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3282/2015.

<sup>125</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3752/2015; Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3755/2015; Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 30 Cdo 519/2015.

<sup>126</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4315/2019, bod 18-19.

<sup>127</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016, bod 41; Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5794/2016, bod 39; Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1838/2017-II., bod 27.

pouze k průtahům, v rámci řízení před správním soudem mohlo vedle průtahů dojít i k nepřiměřené délce řízení.<sup>128</sup>

Jak je řečeno v podkapitole 4.1., na nesprávný úřední postup ve formě průtahů v řízení nebylo možné uplatnit závěry plynoucí ze Stanoviska,<sup>129</sup> což zahrnuje i vyvratitelnou domněnku vzniku újmy. Z toho vyplývá, že účastník správního řízení, které nelze podřadit pod čl. 6 Úmluvy (účastník A), byl v méně výhodné pozici než účastník správního řízení, na které lze čl. 6 Úmluvy aplikovat (účastník B). Účastník A byl na rozdíl od účastníka B povinen prokázat nemajetkovou újmu, která mu vznikla v řízení před správním orgánem. Naproti tomu účastník B stačilo tvrdit, že mu v obou řízeních nemajetková újma vznikla, když své obtíže před správním orgánem i soudem konstruoval jako jeden nárok na odškodnění nepřiměřené délky řízení. Pokud toto tvrzení účastníka B nebylo protistranou úspěšně popřeno, na základě domněnky soud presumoval, že mu nemajetková újma opravdu vznikla.

I samotná částka přiznaná jako zadostiučinění byla v případě účastníka B logicky vyšší, jelikož jeho nárok se skládal z času stráveného jak před správním, tak soudním orgánem. Účastník A mohl požadovat zadostiučinění za průtahy před správním orgánem a v případě pokračování řízení do fáze před soudem i zadostiučinění za nepřiměřenou délku soudního řízení. Protože se ale jedná o odlišné nároky, které se nekumulují, částky takto přiznané byly v souhrnu nižší než částka, kterou získal účastník B za totožný čas před správním orgánem a soudem.

### 4.3. Vývoj judikatury Ústavního soudu

V textu výše je popsán přístup Nejvyššího soudu k odškodňování nemajetkové újmy za nepřiměřeně dlouhé správní řízení i jeho náhled na právní důvod pro poskytnutí zadostiučinění, tedy na dotčené články Úmluvy a Listiny. Tato část práce se zaměří na přístup Ústavního soudu, který byl s interpretací Nejvyššího soudu dlouhou dobu v rozporu. Podobně jako u v předchozích kapitolách budou hledány odpovědi Ústavního soudu na otázky: 1) Vztahuje se čl. 38 odst. 2 Listiny i na správní řízení? 2) Zaručuje čl. 38 odst. 2 Listiny pouze řízení prosté průtahů, nebo i skončení řízení v přiměřené lhůtě?

Co se týče otázky první, již v nález ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01, se Ústavní soud přiklonil k tomu, že se čl. 38 odst. 2 Listiny vztahuje i na správní řízení. Jednalo se o řízení o

---

<sup>128</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2205/2015; Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2594/2016-I, bod 43; Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 2. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1307/2017 (2/2020 Sb.), bod 30.

<sup>129</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, bod 27.

přiznání důchodu vedené u České správy sociálního zabezpečení, které trvalo téměř pět let. Ústavní soud se ve věci vyjádřil následovně: „podle názoru Ústavního soudu stěžovatelovo právo na řádný a spravedlivý proces zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také *právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, jak výslovně uvádí čl. 38 odst. 2 Listiny a § 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) ... Správní řád současně blíže specifikuje pojem ‚bez zbytečných průtahů‘ na základě stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí; podle § 49 tohoto zákona je správní orgán povinen rozhodnout v jednoduchých případech bezodkladně, ve složitějších pak do 30 dnů, resp. 60 dnů. Skutečnost, že správní orgán po dobu více než 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů.*“<sup>130131</sup> Z tohoto nálezu lze tedy vyvodit jednak to, že se čl. 38 odst. 2 Listiny na správní řízení vztahuje a dále i to, že nečinnost správního úřadu po dobu 9 měsíců představuje porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů. Tento nálezu se ale nevyjadřuje k působnosti práva v čl. 38 odst. 2 Listiny ve vztahu k celkové délce řízení, tedy k otázce druhé. Právní názor vyjádřený v tomto nálezu byl dále potvrzen v nálezu ze stejného roku, který se zabýval nečinností finančního úřadu.<sup>132</sup>

Co se týče otázky druhé, tou se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 19. 2. 2002, sp. zn. I. ÚS 663/01, kde šlo o řízení o zápisu změn do obchodního rejstříku. V tomto nálezu Ústavní soud dovodil, že: „obě tato ustanovení (pozn. Úmluvy i Listiny) totiž garantují právo každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (resp. v přiměřené lhůtě), přičemž jim přirozeně odporuje, jestliže v konkrétním případě u obecného soudu dochází k nedůvodným průtahům v řízení.“<sup>133</sup> Citovanou část nálezu lze interpretovat tak, že Ústavní soud ztotožnil právo na projednání věci *bez zbytečných průtahů* s právem na projednání věci *v přiměřené lhůtě* a význam čl. 38 odst. 2 Listiny rozšířil na celkovou délku řízení. K totožné interpretaci došlo i v nálezu ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 71/99.

Že se právo na projednání věci bez zbytečných průtahů (resp. v přiměřené lhůtě) uplatní i na správní řízení bylo dále zopakováno v nálezu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02, kde se Ústavní soud zabýval restitučním řízením vedeným pozemkovým úřadem přes 12 let: „ve smyslu v současnosti již ustálené judikatury průtahy v řízení představují tzv. jiný zásah do základních práv stěžovatele ... *zakotvených v čl. 38 odst. 2 Listiny.* Ústavní garanci práva každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (resp. v přiměřené lhůtě), odporuje, dochází-li v konkrétním

<sup>130</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01.

<sup>131</sup> Pozn. kurzíva v textu doplněna autorkou.

<sup>132</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01.

<sup>133</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2002, sp. zn. I. ÚS 663/01, bod 5.

případě u *správního úřadu* k nedůvodným průtahům v řízení.<sup>134</sup><sup>135</sup> Tentýž právní názor byl zopakován v nálezu ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 173/01: „ústavní soud v minulosti opakovaně judikoval, že i na daňové řízení lze vztáhnout pravidlo, že finanční orgány jsou povinny postupovat ústavně konformním způsobem, tj. v souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny.“ Lze si všimnout, že Ústavní soud zde předmětné právo dovozuje pouze z Listiny bez ohledu na Úmluvu a judikaturu ESLP, a že právo ve správním řízení účastníku náleží nezávisle na tom, zda na správní řízení navazuje řízení před soudem.

V nálezu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04, se Ústavní soud blíže vyjádřil k otázce druhé a explicitně stanovil, že se právo zakotvené v čl. 38 odst. 2 Listiny vztahuje k celkové délce řízení: „právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, resp. právo na vyřízení věci v přiměřené lhůtě je integrální součástí práva na spravedlivý proces, tedy základních práv garantovaných čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 38 odst. 2 LPS a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. *Časový horizont toho, kdy se účastníkovi řízení dostává konečného rozhodnutí ve věci, je neoddělitelnou součástí měřítek celkové spravedlnosti řízení.* Čím je tento časový horizont delší, tím více se rozostřují kontury spravedlnosti jak v očích přímých účastníků řízení, tak i v obecném vnímání veřejností a veřejného mínění.“<sup>136</sup> Zde sice Ústavní soud vedle Listiny zmiňuje i Úmluvu, ale nenaznačuje, že by bylo právo v Listině závislé na právu v Úmluvě, resp. že by bylo právo v čl. 38 odst. 2 Listiny podmíněno judikaturou ESLP k čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

V nálezu ze dne 26. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 152/08, Ústavní soud lehce pozměnil svoji argumentaci ohledně vztahu Listiny a Úmluvy a přiřkl právu zakotvenému v Listině a právu zakotvenému v Úmluvě stejný obsah: „v rozhodovací praxi Ústavního soudu lze přitom identifikovat dvě základní skupiny případů, týkající se ochrany *práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), resp. práva na projednání věci v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1 Úmluvy).* Do první z nich lze zařadit případy, ve kterých se domáhal ústavně právní ochrany účastník soudního či *správního řízení*, které v době podání jeho ústavní stížnosti probíhalo, ale dosud nebylo ukončeno.“<sup>137</sup> Ústavní soud zde sice ztotožnil právo zakotvené v Listině s právem v Úmluvě, ale nezměnil svůj názor na aplikovatelnost čl. 38 odst. 2 Listiny na správní řízení. Tato právní argumentace byla potvrzena i v následujících nálezech: ze dne 8. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1305/09, ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1572/11, a ze dne 23. 4. 2015, sp. zn. III. ÚS 197/15. Zde Ústavní soud zopakoval i to, že se čl. 38 odst. 2 Listiny vztahuje k celkové délce řízení, nikoliv k jednotlivým průtahům.

---

<sup>134</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02.

<sup>135</sup> Pozn. kurzíva v textu doplněna autorkou.

<sup>136</sup> Pozn. kurzíva v textu doplněna autorkou.

<sup>137</sup> Pozn. kurzíva v textu doplněna autorkou.

V nálezu ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. I. ÚS 2330/16, Ústavní soud přijal přístup Nejvyššího soudu k oběma vymezeným otázkám. Pro upřesnění, již v nálezech z let 2009-2015 lze vypožorovat, že Ústavní soud ztotožňuje právo v Listině s právem v Úmluvě, v těchto dřívějších nálezech ale není právo v Listině podmíněno judikatorními kritérii dovozenými ESLP k čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V dotčeném nálezu ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. I. ÚS 2330/16, Ústavní soud úplně pominul čl. 38 odst. 2 Listiny a ve svých závěrech vycházel pouze z čl. 6 odst. 1 Úmluvy a z příslušné judikatury ESLP k tomuto článku. Předmětem věci bylo stavební řízení o žádosti o vydání rozhodnutí k realizaci stavby oplocení, které trvalo 27 měsíců. Ústavní soud zaujal stanovisko, že „plně respektuje, že je zcela v pravomoci obecných soudů posoudit existenci podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem“, obecnému soudu však vytkl, že se dostatečně nezabýval tím, zda řízení skutečně spadá pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Tímto nálezem tedy Ústavní soud změnil svůj dosavadní přístup ke správním řízením, které do této doby zařazoval pod ochranu čl. 38 odst. 2 Listiny, přičemž se vyjádřil, že nemá žádné ústavněprávní výhrady k tomu, že Nejvyšší soud odškodňuje pouze řízení spadající pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Lze shrnout, že Ústavní soud v tomto nálezu z roku 2017 přijal historicky první argumentaci Nejvyššího soudu, dle které se čl. 38 odst. 2 Listiny na správní řízení nevztahoval, a při rozhodnutí, zda je možné nepřiměřenou délku správního řízení odškodnit, vycházel stejně jako Nejvyšší soud pouze z Úmluvy a judikatury ESLP. Tento přístup byl potvrzen i v dalším nálezu ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2800/16.

V nálezu ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 1242/18, se Ústavní soud vrátil ke svému původnímu názoru, že je čl. 38 odst. 2 Listiny aplikovatelný i na správní řízení a že zaručuje skončení řízení v přiměřené lhůtě, nikoliv pouze absencí průtahů. Posuzovaným řízením bylo správní řízení o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu vedené před Ministerstvem obrany přes tři roky. Řízení bylo po většinu času přerušeno z důvodu nutnosti opatření odborných stanovisek příslušných institucí. Z důvodu přerušování řízení nedošlo k průtahům a zkoumala se pouze celková délka řízení. Ústavní soud se zde výslovně ohradil vůči argumentaci Nejvyššího soudu postavené na tom, že řízení musí vyhovovat požadavkům judikatury ESLP k čl. 6 Úmluvy, aby účastníku náleželo právo na projednání věci v přiměřené lhůtě: „Obecné soudy se však ve svých rozhodnutích nezabývaly důsledky náležité aplikace čl. 38 odst. 2 Listiny o právu na projednání věci bez zbytečných průtahů. *Ústavní soud přitom opakovaně konstatoval, že čl. 38 odst. 2 Listiny se uplatní i na případy správních řízení... Výchází je z hlediska odpovědnosti státu celková délka řízení od podání žádosti občana do rozhodnutí o osvědčení účastníka odboje a odporu proti*

komunismu, *nikoli porušení povinnosti učinit jednotlivý úkon v řízení v zákonné lhůtě.*<sup>138</sup> Tento právní názor byl zopakován i v nález ze dne 23. 7. 2019, sp. zn. I. ÚS 2872/18.

#### 4.3.1. Stěžejní nález

Přelomovým nálezem ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, Ústavní soud zaujal k interpretaci čl. 38 odst. 2 Listiny nové stanovisko. Jednak soud zopakoval, že článek zaručuje skončení řízení v přiměřené lhůtě, nikoliv pouze absenci průtahů, ale hlavně nově stanovil, že v případě správních řízení, jejichž předmětem je základní právo či svoboda, se článek uplatní nezávisle na Úmluvě. Ve srovnání s nálezy uvedenými výše tento nález obsahuje zcela nové kritérium aplikovatelnosti čl. 38 odst. 2 Listiny.

Ústavní soud tedy označil jako rozhodující skutečnost, zda je účelem konkrétního správního řízení výkon základního práva či svobody. Jelikož pokud je účelem konkrétního správního řízení výkon základního práva či svobody, jedná se o řízení se zvýšeným významem. Prodlužováním řízení pak dochází nejen k porušování předmětného základního práva, ale i jiných základních práv zaručených Listinou. Při interpretaci Listiny je totiž nutné vnímat její vzájemné souvislosti, nikoli na porušování předmětného základního práva nazírat izolovaně. Mezi další dotčená základní práva patří právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny. Soudy přitom nemohou odepřít odškodnění garantované čl. 36 odst. 3 Listiny jen z toho důvodu, že by poškozený nebyl úspěšný v řízení před ESLP.<sup>139</sup> Tímto Ústavní soud narážel na výklad ztotožňující právo v čl. 38 odst. 2 Listiny s právem v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Ústavní soud dovedl, že právo na projednání věci, a tedy i skončení správního řízení, v přiměřené lhůtě vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny, a to i přes doslovné znění tohoto článku, který hovoří o právu na projednání věci *bez zbytečných průtahů*. Ústavní soud toto odůvodnil jednak tím, že zákonodárce použil při tvorbě článku dokonavý vid, znění článku tudíž zaručuje, že bude věc „projednána“ bez zbytečných průtahů, nikoliv „projednávána“, což indikuje garanci skončení řízení v přiměřené lhůtě.<sup>140</sup> Následně soud připomněl, že čl. 38 Listiny nepatří mezi ustanovení, které vyjmenovává čl. 41 odst. 1 Listiny a kterých se lze domáhat pouze v mezích zákonů. Z toho vyvodil, že není důležité, zda ve správním řízení byly dodrženy zákonné lhůty, pokud řízení nebylo skončeno bez zbytečných průtahů (v přiměřené lhůtě).<sup>141</sup>

<sup>138</sup> Pozn. kurzíva v textu doplněna autorkou.

<sup>139</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, bod 31-33.

<sup>140</sup> Tamtéž, bod 37.

<sup>141</sup> Tamtéž, bod 38.

Ústavní soud se dále ohradil vůči argumentaci Nevyššího soudu, který vyloučil působnost čl. 38 odst. 2 Listiny na správní řízení z důvodu formulace prvního odstavce tohoto článku, jež zmiňuje právo na zákonného soudce. Ústavní soud poznamenal, že na řízení, v němž se rozhoduje o základním právu či svobodě, vždy musí navázat řízení před soudem, jelikož správním orgánům může být sice svěřena pravomoc rozhodnout, ale nesmí být vyloučena pravomoc soudů přezkoumat takové správní rozhodnutí. Pokud by se však právo na projednání věci bez zbytečných průtahů mělo vztahovat pouze na soudní řízení, a řízení před správním orgánem by nespádalo pod ochranu tohoto práva, neměla by takto poskytnutá ochrana žádný reálný dopad. Dle slov Ústavního soudu: „stala by se iluzorní“.<sup>142</sup> A jelikož Listina zamezuje tomu, aby výkladem došlo k popření smyslu a účelu chráněného základního práva, je třeba dovodit, že na správní řízení, jehož účelem je realizace základního práva či svobody, se právo na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny vztahuje.<sup>143</sup> Řízení před správním orgánem a řízení před soudem je z ústavněprávního hlediska nutné považovat za jeden celek. Ústavní soud ale nepovažoval za nutné vyjadřovat se k osudu správních řízení, jejichž účelem není výkon základního práva či svobody.

Ústavní soud se následně komplexně vyjádřil i ke vztahu předmětné problematiky k čl. 36 odst. 3 Listiny, který zaručuje odškodnění za nesprávný úřední postup. Stejně jako čl. 38 ani čl. 36 Listiny nepatří mezi ustanovení vyjmenovaná v čl. 41 odst. 1 Listiny, kterých je možné se "domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů". V souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny zákon o OdpŠk upravuje pouze „podmínky a podrobnosti“ práva na náhradu újmy způsobené nesprávným úředním postupem.<sup>144</sup> Výkladem zákona obecné soudy nemohou omezit rozsah základních práv zaručených Listinou. Jakoukoli újmu vzniklou na základě čl. 36 odst. 3 Listiny je nutné odškodnit podle zákona o OdpŠk, nikoli naopak.<sup>145</sup>

Závěry Ústavního soudu lze shrnout následovně. Ve správním řízení, ve kterém orgány veřejné správy rozhodují o základních právech či svobodách, mají účastníci právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, přičemž toto právo vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny. Pokud délka správního řízení překročí hranici přiměřenosti, mají účastníci na základě čl. 36 odst. 3 Listiny právo domáhat se náhrady nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup. Pro úspěšné odškodnění je zásadní, zda bylo předmětem správního řízení základní právo či svoboda, nikoliv občanské právo nebo závazek ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

---

<sup>142</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, bod 43.

<sup>143</sup> Tamtéž, bod 44.

<sup>144</sup> Tamtéž, bod 51.

<sup>145</sup> Tamtéž, bod 52.



#### 4.4. Dílčí shrnutí

Na počátku Ústavní soud dovozoval, že se čl. 38 odst. 2 Listiny uplatní i na správní řízení, přičemž tento článek interpretoval tak, že zaručuje skončení řízení v přiměřené lhůtě, nikoliv pouze absenci průtahů. Tento přístup lze vysledovat z nálezů z období let 2001-2005, kdy Ústavní soud interpretoval Listinu nezávisle na Úmluvě. V nálezech z období let 2009-2015 Ústavní soud ztotožňuje právo v Listině s právem v Úmluvě, přičemž z textů těchto nálezů lze nabýt dojem, že Ústavní soud přikládá oběma těmto právům stejný obsah. I přesto, že je oběma právům přikládán stejný obsah, nikde není explicitně řečeno, že je právo v Listině podmíněno kritérii dovozenými ESLP k čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Podobně jako je tomu u Ústavního soudu, i Nejvyšší soud měnil v průběhu času názor na interpretaci Listiny a Úmluvy. Z období let 2015-2020 lze zaznamenat tři různé interpretace. Dle historicky první interpretace Nejvyššího soudu nebylo možné právo na skončení správního řízení v přiměřené lhůtě dovodit z čl. 38 odst. 2 Listiny, ale pouze z čl. 6 odst. 1 Úmluvy za současného respektování judikatury ESLP. Historicky druhá interpretace Nejvyššího soudu ztotožnila právo v Listině s právem v Úmluvě, přičemž rozsah obou práv se řídil judikaturou ESLP. Z historicky třetí interpretace Nejvyššího soudu nebylo seznatelné, jak se od sebe čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 38 odst. 2 Listiny odlišují. I přesto, že Nejvyšší soud měnil svůj postoj k interpretaci Listiny, pro účastníky správních řízení se nic neměnilo, nárok na odškodnění měli pouze tehdy, když povaha správního řízení korespondovala s požadavky ESLP dovozenými k čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Přístup Nejvyššího soudu byl Ústavním soudem potvrzen v roce 2017. Ústavní soud v nálezech z tohoto období zaujal stanovisko, že právo na skončení správního řízení v přiměřené lhůtě je možné dovodit skutečně jen z čl. 6 odst. 1 Úmluvy a z judikatury ESLP. Z dlouhodobého hlediska je možné tuto argumentaci Ústavního soudu považovat za krátkodobý výkyv, jelikož v následujících letech 2018-2019 se Ústavní soud vrátil ke svému původnímu názoru, že je čl. 38 odst. 2 Listiny aplikovatelný i na správní řízení a že zaručuje skončení řízení v přiměřené lhůtě, nikoliv pouze absenci průtahů.

Nálezem z roku 2020 Ústavní soud zaujal nový postoj k předmětné problematice. Podobně jako v minulých letech stanovil, že právo na skončení správního řízení v přiměřené lhůtě plyne z čl. 38 odst. 2 Listiny nezávisle na Úmluvě a judikatuře ESLP. Ústavní soud však přidal nové kritérium aplikovatelnosti čl. 38 odst. 2 Listiny na správní řízení, a to kritérium základního práva či svobody jakožto předmětu řízení. Bylo postaveno najisto, že ve správním řízení, jehož účelem je realizace základního práva či svobody, má jednotlivec právo na jeho skončení v přiměřené lhůtě na

základě čl. 38 odst. 2 Listiny, přičemž porušení tohoto článku představuje nesprávný úřední postup a zakládá osobě právo domáhat se odškodnění v důsledku toho vzniklé nemajetkové újmy podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

## 5. Závěr

V úvodu diplomové práce byly definovány čtyři výzkumné otázky: Existuje právo na skončení správního řízení v přiměřené lhůtě? Pokud ano, z čeho vyplývá a jaký je jeho obsah? Jak vypadal vývoj judikatury k tomuto právu? Za jakých podmínek stát odpovídá za nepřiměřenou délku správního řízení?

Na první výzkumnou otázku bylo zodpovězeno pozitivně. Právo na skončení správního řízení v přiměřené lhůtě existuje. Účastník správního řízení nemá právo pouze na to, aby v řízení nedocházelo ke zbytečným průtahům, má právo i na jeho skončení v přiměřené lhůtě. Toto právo vyplývá jednak z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale především z čl. 38 odst. 2 Listiny, je však nezbytné, aby řízení vykazovalo judikaturou definované znaky. Aby byla Úmluva na správní řízení aplikovatelná, je nutné, aby bylo předmětem řízení občanské (civilní) právo nebo závazek nebo trestní obvinění ve smyslu judikatury ESLP. Přiměřenost celkové délky řízení je pak optikou Úmluvy zkoumána pomocí těchto judikaturou dovozených kritérií: 1) složitost věci, 2) chování stěžovatele, 3) postup státních orgánů a 4) význam řízení pro stěžovatele.

Co se týče Listiny, jakožto národního instrumentu pro ochranu základních práv, došlo k vývoji v její interpretaci českými soudy. Nejvyšší soud v minulosti ztotožňoval právo v Listině s právem v Úmluvě a při jeho uplatnění se řídil judikaturou ESLP. Autorka diplomové práce, ve shodě s jinými akademiky, dovedla z čl. 38 odst. 2 Listiny právo na skočení správního řízení bez dalšího. Dle recentního výkladu Ústavního soudu ale účastníku správního řízení právo náleží na základě Listiny (bez vztahu k Úmluvě), a to za podmínky, že je předmětem řízení realizace základního práva či svobody. Toto kritérium se tedy značně odlišuje od kritérií dovozených ESLP k Úmluvě. Tímto bylo zodpovězeno na druhou i třetí výzkumnou otázku.

Na čtvrtou výzkumnou otázku lze odpovědět následovně. Účastník správního řízení, jehož účelem je realizace základního práva či svobody, má právo na jeho skončení v přiměřené lhůtě na základě čl. 38 odst. 2 Listiny, přičemž porušení tohoto článku představuje nesprávný úřední postup a zakládá osobě právo domáhat se odškodnění v důsledku toho vzniklé nemajetkové újmy podle čl. 36 odst. 3 Listiny a zákona o OdpŠk, který je prováděcím právním předpisem k čl. 36 odst. 3 Listiny.

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie

BARTOŇ, Michal. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s.

HADAMČÍK, Lukáš, *V přiměřené lhůtě. Odčnění nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení*. Praha: Leges, 2016, 160 s.

KLÍMA, Pavel, ODEHNALOVÁ, Jana. *Právo na spravedlivý proces v interpretačních souvislostech*. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer, 2018, 140 s.

MATES. Pavel, SEVERA. Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 176 s.

MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009, 276 s.

### Komentáře

HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kolektiv. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, čl. 36, 1413 s.

KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1660 s.

KÜHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022, 1664 s.

MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kolektiv. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IX. § 2894 – 3081*. Praha: Leges, 2018, 1728 s.

VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 423 s.

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s.

### Odborné články

LOBOTKA, Andrej. Kritérium významu předmětu řízení při posuzování přiměřenosti délky konkursního řízení. *Bulletin-advokacie.cz* [online], 2019, [cit. 25. března 2023]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/kriterium-vyznamu-predmetu-rizeni-pri-posuzovani-primerenosti-delky-konkursniho-rizeni>

MATOCHA, Jakub. Nemajetková újma způsobená průtahy ve správním řízení. *Bulletin-advokacie.cz* [online], 2018, [cit. 6. února 2023] Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nemajetkova-ujma-zpusobena-prutahy-ve-spravnim-rizeni>

NERAD, Libor, TICHÁNEK, Denis. Aplikace „soukromo právní větve“ článku 6 EÚLP v rámci správního řízení. *E-pravo.cz* [online], 2019, [cit. 25. března 2023]. Dostupné z:

<https://www.epravo.cz/top/clanky/aplikace-soukromopravni-vetve-clanku-6-eulp-v-ramci-spravniho-rizeni-110393.html>

SIMON, Pavel. Nepřiměřená délka řízení a průtahy jako příčina vzniku újmy a její odškodnění – část 1. *Stavební právo: Bulletin*, 2017, roč. 21, č. 1, s. 17 – 34

SIMON, Pavel. Nepřiměřená délka řízení a průtahy jako příčina vzniku újmy a její odškodnění – část 2. *Stavební právo: Bulletin* [online], 2017, roč. 21, č. 2, s. 8-9 [cit. 7. února 2023]. Dostupné z [https://spolstavprav.cz/wp-content/uploads/bulletin/2017/Stavebni%20pravo\\_2\\_2017\\_FINAL\\_17\\_07\\_19.pdf](https://spolstavprav.cz/wp-content/uploads/bulletin/2017/Stavebni%20pravo_2_2017_FINAL_17_07_19.pdf)

### **Příspěvky ve sborníku**

ČERVÍNEK, Zdeněk. Interpretační funkce poměrování. In ČERVÍNEK, Zdeněk (ed.). *Lidská práva v soudní praxi*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018, s. 63-70

SCHROM, Vít Alexander. In KADEČKA, Stanislav (eds.). *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 28-29

### **Internetové zdroje**

Evropský soud pro lidská práva, Divize pro výzkum. *Příručka k článku 6 Úmluvy. Právo na spravedlivé řízení (občanská část)*. [online]. Štrasburk: 2013. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_CES.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_CES.pdf)

WORLD BANK. Doing Business 2019. *Doing business 2019*, [online]. 2019. Dostupné z: [https://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)

### **Právní předpisy**

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

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.

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

## **Judikatura**

### **Nejvyšší soud**

Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 58/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2020, sp. zn. 30 Cdo 3517/2019

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3509/2018

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2782/2015

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1290/2014

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3282/2015

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3755/2015

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014 (113/2017 Sb.)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 30 Cdo 519/2015 (5/2018 Sb.)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4315/2019

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016 (3/2019 Sb.)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5794/2016

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1838/2017-II

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2205/2015 (4/2017 Sb.)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2594/2016-I (4/2018 Sb.)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 2. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1307/2017 (2/2020 Sb.)

### **Ústavní soud**

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 124/03

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 1/05 (110/2005 USn)

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01  
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01  
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2002, sp. zn. I. ÚS 663/01  
Nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 71/99  
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02  
Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 173/01  
Nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04  
Nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 152/08  
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1305/09  
Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1572/11  
Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2015, sp. zn. III. ÚS 197/15  
Nález Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. I. ÚS 2330/16  
Nález Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2800/16  
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 1242/18  
Nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2019, sp. zn. I. ÚS 2872/18  
Nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20

## **ESLP**

Rozsudek ESLP ze dne 26. 6. 2001, *Beck proti Norsku*, č. 26390/95  
Rozhodnutí ESLP ze dne 11. 7. 2000, *Hansen proti Dánsku*, č. 28971/95  
Rozsudek pléna ESLP ze dne 23. 6. 1981, *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii*, č. 6878/75 a 7238/75  
Rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku*, č. 5100/71  
Rozsudek ESLP ze dne 27. 6. 1968, *Neumeister proti Rakousku*, č. 1936/63  
Rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1984, *Campbell a Fell proti Spojenému království*, č. 7819/77 a 7878/77  
Rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, *Ežeh a Connors proti Spojenému království*, č. 39665/98 a 40086/98

Rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku*, č. 26138/95

Rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989, *Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku*, č. 10873/84

Rozsudek ESLP ze dne 7. 4. 2009, *Žičkus proti Litvě*, č. 26652/02

Rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 2010, *Krosta proti Polsku*, č. 36137/04

Rozsudek ESLP ze dne 23. 7. 2002, *Västberga Taxi Aktiebolag a Vulic proti Švédsku*, č. 36985/97

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 16. 9. 1996, *Süßmann proti Německu*, č. 20024/92

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 27. 6. 2000, *Frydlender proti Francii*, č. 30979/96

Rozsudek ESLP ze dne 6. 5. 1981, *Buchholz proti Německu*, č. 7759/77

Rozsudek ESLP ze dne 22. 7. 2003, *Schmidtová proti České republice*, č. 48568/99

Rozsudek ESLP ze dne 29. 6. 2004, *Voleský proti České republice*, č. 63627/00

Rozsudek ESLP ze dne 19. 10. 2004, *Jahnová proti České republice*, č. 66448/01

Rozsudek ESLP ze dne 7. 3. 2006, *Bačák proti České republice*, č. 3331/02

Rozsudek ESLP ze dne 2. 12. 2003, *Koktavá proti České republice*, č. 45107/9

Rozsudek ESLP ze dne 14. 12. 2004, *Bečvář a Bečvářová proti České republice*, č. 58358/00

Rozsudek ESLP ze dne 18. 4. 2006, *Patta proti České republice*, č. 12605/02

Rozsudek ESLP ze dne 23. 5. 2006, *Heská proti České republice*, č. 43772/02

Rozsudek ESLP ze dne 30. 10. 1991, *Wiesinger proti Rakousku*, č. 11796/85

Rozsudek ESLP ze dne 2. 11. 2004, *Havelka proti České republice*, č. 76343/01

Rozhodnutí ESLP ze dne 22. 3. 2005, *Čermochová proti České republice*, č. 35476/03

Rozsudek ESLP ze dne 28. 3. 1990, *B. proti Rakousku*, č. 11968/86

Rozsudek ESLP ze dne 26. 10. 1988, *Martins Moreira proti Portugalsku*, č. 11371/85

Rozsudek ESLP ze dne 2. 11. 2004, *Vitásek proti České republice*, č. 77762/01

Rozsudek ESLP ze dne 18. 7. 2006, *Reslová proti České republice*, č. 7550/04

Rozsudek ESLP ze dne 26. 10. 2004, *Jírů proti České republice*, č. 65195/01

Rozsudek ESLP ze dne 7. 3. 2006, *Bačák proti České republice*, č. 3331/02



Rozsudek ESLP ze dne 7. 1. 2003, *Bořánková proti České republice*, č. 41486/98

Rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2007, *Trojańczyk proti Polsku*, č. 11219/02

Rozsudek ze dne 12. 11. 2002, *Salomonsson proti Švédsku*, č. 38978/97

Rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2007, *Araguas proti Francii*, č. 28625/02

Rozsudek ESLP ze dne 25. 11. 2003, *Soto Sanchez proti Španělsku*, č. 66990/01

Rozsudek ESLP ze dne 18. 7. 2006, *Fiala proti České republice*, č. 26141/03

Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1984, *Öztürk proti Německu*, č. 8544/79

Rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 1994, *Bendenoun proti Francii*, č. 12547/86

Rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989, *Unión Alimentaria Sanders S.A. proti Španělsku*, č. 11681/85

## **Abstrakt**

Diplomová práce se zabývá problematikou odškodnění za nepřiměřeně dlouhé správní řízení, především právním důvodem pro toto odškodnění. Jsou položeny tyto výzkumné otázky: „Existuje právo na skončení správního řízení v přiměřené lhůtě? Pokud ano, z čeho vyplývá a jaký je jeho obsah? Jak vypadal vývoj judikatury k tomuto právu? Za jakých podmínek stát odpovídá za nepřiměřenou délku správního řízení?“ Možnost odškodnění za nepřiměřeně dlouhé správní řízení je logicky vázána na otázku, zda má účastník správního řízení, stejně jako účastník soudního řízení, právo na jeho skončení v přiměřené lhůtě. Judikatura k této otázce podstoupila značný vývoj, který je v práci popsán. Diplomová práce je přínosná a původní v tom, že referuje o problematice odškodňování nepřiměřené délky správních řízení komplexně a v souvislostech judikatorního vývoje, což čtenáři zjednoduší pochopení smyslu aktuální podoby podmínek pro odškodnění. Za účelem naplnění stanoveného cíle a zodpovězení výzkumných otázek diplomová práce analyzuje judikaturu ESLP i českých soudů a rozebírá názory a postoje jednotlivých akademiků, které vzájemně konfrontuje a komparuje.

## **Abstract**

The diploma thesis deals with the issue of damages for the excessive length of administrative proceedings, especially concerning the legal basis for the damages. The following research questions are raised: "Is there a right to an adequate length of administrative proceeding? If so, from what does it arise, and what is its content? What has been the development of case law on this right? Under what conditions is the Czech republic liable for the excessive length of administrative proceedings?" Damages for the excessive length of administrative proceedings are logically linked to the question of whether a party to administrative proceedings, like a party to judicial proceedings, has the right to have them terminated within a reasonable time. The case law on this issue has undergone significant development, which is described in the thesis. The thesis is beneficial and original because it reports on the issue of damages for the excessive length of administrative proceedings comprehensively and in the context of case law developments, which will make it easier for the reader to understand the meaning of the current form of the conditions for compensation. In purpose to fulfill the stated aim and answer the research questions, the thesis analyses the case law of the ECHR and Czech courts and analyses the opinions and positions of academics, which are confronted and compared with each other.

## **Klíčová slova**

Nepřiměřená délka správního řízení, odškodnění, právo na skončení správního řízení v přiměřené lhůtě, průtahy v řízení.

## **Key words**

Unreasonable length of administrative proceedings, damages, right to have administrative proceedings terminated within a reasonable time, delays in administrative proceedings.