

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Eva Poloniová

**Ochrana před nečinností veřejné správy v řízení před Evropským
soudem pro lidská práva**

Diplomová práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Ochrana před nečinností veřejné správy v řízení před Evropským soudem pro lidská práva vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30. listopadu 2016

.....

Bc. Eva Poloniová

Tímto bych ráda poděkovala vedoucí mé práce JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky.

Obsah

Úvod	6
1 Pojem nečinnosti ve veřejné správě	8
1. 1 Nezákonná nečinnost správních orgánů	9
1. 2 Instituty ochrany před nezákonnou nečinností	10
2 Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě jako součást práva na spravedlivý proces.....	12
2. 1 Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě dle Listiny základních práv a svobod	12
2. 2 Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě dle Listiny základních práv EU	13
2. 3 Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě dle Úmluvy	14
2. 4 Článek 6 Úmluvy: Právo na spravedlivý proces	15
2. 4. 1 Občanská práva a závazky.....	16
2. 4. 2 Trestní obvinění.....	16
2. 4. 3 Přiměřená lhůta.....	17
2. 4. 4 Právo na přístup k nestrannému a nezávislému soudu	20
2. 4. 5 Spravedlnost řízení	21
3 Podmínky přístupu k Evropskému soudu pro lidská práva	22
3. 1 Podmínka vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy	23
3. 1. 1 Ochrana proti nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu.....	24
3. 1. 2 Soudně správní ochrana proti nečinnosti.....	25
3. 1. 3 Ústavní stížnost jako prostředek soudní ochrany proti nečinnosti	27
3. 2 Lhůta pro podání stížnosti	28
3. 3 Další podmínky podání stížnosti	29
4 Řízení před Evropským soudem pro lidská práva	31
4. 1 Podání stížnosti.....	31
4. 2 Řízení o přijatelnosti stížnosti	32
4. 3 Řízení o meritu stížnosti	34
5 Vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva na ochranu před nečinností veřejné správy	37

5. 1 Vliv judikatury ESLP na změnu české legislativy	37
5. 1. 1 Prostředek nápravy porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.....	39
5. 2 Spravedlivé zadostiučinění za nemajetkovou újmu.....	42
Závěr.....	47
Seznam použitých zdrojů	49
Seznam použitých zkratek	53
Klíčová slova/Key words.....	54
Shrnutí	55
Summary.....	55

Úvod

„Justice delayed is justice denied.“ William E. Gladstone

Pro svou diplomovou práci jsem si vybrala téma Ochrana před nečinností veřejné správy v řízení před Evropským soudem pro lidská práva. Činnost a také nečinnost orgánů veřejné správy může postihnout každého z nás a je tedy důležité vědět, jak se proti tomuto negativnímu stavu bránit v případě, že ochrana na vnitrostátní úrovni není dostatečně účinná či dostupná. Ve své práci jsem se zaměřila na ochranu, kterou České republice a dalším členskými státy poskytuje Rada Evropy prostřednictvím Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále též jen „Úmluva“) a judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“).

Důležitým aspektem zajištění ochrany před nečinností orgánů veřejné správy je zakotvení a respektování práva na spravedlivý proces. Právo na spravedlivý proces tvoří základ českého právního řádu a je zakotveno i v evropském a mezinárodním právu. Jeho nedílnou součástí je právo na projednání a vyřízení věci v přiměřené lhůtě. Právě včasné projednání věci zabraňuje vzniku průtahů a nečinnosti, které by jinak mohly ohrozit smysl práva na spravedlivý proces a zabránit dosažení spravedlivého rozhodnutí, na které mají občané České republiky (dále též jen „ČR“) zákonný nárok. Právo na spravedlivý proces a jeho komponent právo na projednání věci v přiměřené lhůtě zaručuje také Úmluva, a to v článku 6 odst. 1. Projednávání namítaného porušení tohoto a také dalších práv a svobod zaručených Úmluvou a jejími protokoly náleží do rukou ESLP. Jeho rozhodovací činnost tvoří důležité vodítko pro české soudní orgány a také zákonodárce.

Cílem mé práce je charakterizovat ochranu, kterou poskytuje při porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě Úmluva a navazující judikatura ESLP. Chci čtenáři přiblížit, jak funguje ochrana před nečinností na základě článku 6 odst. 1 Úmluvy, co musí stěžovatel splňovat a podstoupit, aby mohl podat individuální stížnost k ESLP, a jak probíhá samotné řízení před ním. Dále chci analyzovat dopad relevantní judikatury ESLP na české právní předpisy a rozhodovací činnost soudů.

Diplomová práce bude rozdělena do pěti hlavních kapitol. V první kapitole stručně vymezím pojem nečinnosti ve veřejné správě a instituty právní ochrany před ní. V druhé kapitole se zaměřím na právo na projednání věci v přiměřené lhůtě jako součást práva na spravedlivý proces a jeho zakotvení v českém, evropském a mezinárodním právu. V téže kapitole budu hlavní pozornost věnovat právu na spravedlivý proces dle článku 6 odst. 1 Úmluvy a popíšu jeho jednotlivé aspekty. Ve třetí kapitole vymezím podmínky přístupu

k Evropskému soudu pro lidská práva. U podmínky vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy uvedu, které opravné prostředky musí stěžovatel domáhající se ochrany před nečinností veřejné správy vyčerpat v rámci řízení před správními orgány, správními soudy a před Ústavním soudem. Ve čtvrté kapitole již přistoupím k samotnému řízení před ESLP od fáze rozhodnutí o přijetí stížnosti až po vydání rozsudku. V poslední páté kapitole budu analyzovat vliv judikatury ESLP na českou legislativu a na rozhodování soudů.

Data aplikovaná v mé diplomové práci budou strukturována logicky od obecného ke konkrétnímu. Vědecké metody budou odlišné podle povahy jednotlivých částí této práce. V obecných částech bude aplikována popisná metoda. Analýza bude základní vědeckou metodou aplikovanou v poslední páté kapitole při pozorování a zkoumání vlivu judikatury ESLP. Pro zhodnocení míry působení ESLP uvedu příslušné legislativní změny v české právní úpravě. Práce se pokusí odpovědět na výzkumnou otázku, zdali judikatura ESLP ovlivňuje právní úpravu předpisů týkajících se ochrany před nečinností veřejné správy. Na základě získaných poznatků vyhodnotím, jestli je řízení před ESLP o stížnosti na porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy efektivní prostředek ochrany práv před nečinností veřejné správy.

Při zpracování tématu budu čerpat z monografií a odborných článků týkajících se problematiky práva na projednání věci v přiměřené lhůtě a práva na účinný právní prostředek nápravy. Pozornost věnuji též relevantním právním předpisům a zejména relevantní judikatuře ESLP.

1 Pojem nečinnosti ve veřejné správě

Veřejná správa a její činnost je důležitým prvkem pro zabezpečení fungování naší společnosti jako celku. Z pohledu autorů zabývajících se správním právem je definována různě. Například J. Pražák ji definuje jako činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti.¹ Z jeho definice vychází i J. Pošvář, který správou v obecném smyslu chápe zpravidla lidskou činnost sledující záměrně nějaký cíl.² V. Sládeček rozumí správou záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu).³ Jedná se tedy o činnost orgánů veřejné správy, která na základě právního řádu vyvolává určité právní následky.

V této kapitole se ale budu zabývat jejím opakem - nečinností veřejné správy. Podstata spočívá ve vymezení nečinnosti orgánů veřejné správy - tedy správních orgánů. I když se zdá, že pojem nečinnosti okamžitě znamená negativní stav, který navozuje určité následky vyplývající z právních předpisů, v právních souvislostech se jedná o daleko méně jednoznačný pojem. Nečinnost může mít odlišné podoby i právní následky. Z uvedených poznatků vyplývá, že ne každá nečinnost veřejné správy znamená nástup určitých právních následků a je z pohledu právního řádu vždy relevantní. Správní řád ovšem legální definici nečinnosti postrádá. Jedná se tedy o nejasný pojem, který je možné osvětlit na základě definic a pohledů odborníků zabývajících se nečinností, resp. nezákonnou nečinností. Je nutné rozlišovat mezi nečinností, kdy správní orgán má možnost nekonat, a nezákonnou nečinností.

Nečinnost veřejné správy nemusí automaticky znamenat protizákonný stav. V některých případech je nečinnost správního orgánu právním řádem předvídána a uznávána. Jedná se o případy, kdy záleží na uvážení správního orgánu, zda v dané věci rozhodne či nikoliv. Nicméně správní orgán, pokud zůstává nečinný, je povinen postupovat tak vědomě s tím, že využívá zákonné volné úvahy. A eventuálně musí být schopen uvedený postup, tedy z vnějšího pohledu „nečinnost“, odůvodnit.⁴ Při využití institutu správního uvážení nesmí správní orgán své pravomoci zneužít a musí jednat v mezích zákona. V určitých případech se jedná o nelehký úkol, jelikož existuje tenká hranice mezi nečinností správního orgánu na základě správního uvážení a nezákonnou nečinností. Správní orgán má za úkol správně a pečlivě danou situaci posoudit. Pokud směřuje k povinnosti správního orgánu konat, ale on ji opomine a je nečinný, jedná se již o nezákonnou nečinnost.

¹ PRAŽÁK, Jiří. *Právo veřejné, díl druh: právo správní*. 1. vydání. Praha, 1905. s. 1.

² POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník, 1946. s. 24.

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné právo správní*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. s. 18.

⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení - základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. s. 44.

1. 1 Nezákonná nečinnost správních orgánů

Nezákonná nečinnost není v právním řádu jasně definována, někdy se o ní hovoří jako o „mlčení moci“⁵. Jedná se tedy o protiprávní stav, kdy správní orgán měl konat/vydat rozhodnutí, ale zůstal nečinným a tím zasáhl do ústavně zaručených práv a svobod. Nezákonnou nečinností dochází také k porušení principu zákonnosti, právní jistoty i dobré správy nastolením libovůle správního orgánu, která v demokratickém právním státě není tolerována. V dané situaci je nutné rozlišit, zda se jedná o nečinnost předvídanou zákonem (např. správní uvážení) či o porušení právní normy - nezákonnou nečinnost. Pokud tedy příslušná právní norma stanoví správnímu orgánu povinnost konat, ale ten je nečinný, tak nastupuje protiprávní stav.

Důležitým aspektem pro konstatování nezákonné nečinnosti jsou lhůty. Přesné a jednoznačné stanovení lhůty, ve které má příslušný orgán veřejné správy povinnost konat, je vůbec základním předpokladem toho, abychom mohli hovořit o následné nezákonné nečinnosti orgánů veřejné správy.⁶ Právní předpis tedy stanoví pro rozhodování příslušného správního orgánu určitou lhůtu. Pokud svým jednáním její rozmezí přesáhne či nejedná vůbec, jedná se automaticky o nezákonnou nečinnost. Problematická je situace, kdy právní předpis přesnou lhůtu nestanoví. Pro tyto případy existuje tzv. „přiměřená lhůta“, ve které má správní orgán povinnost konat. Tato povinnost vychází nejen z mezinárodních dokumentů (např. čl. 6 Úmluvy) a judikatury vnitrostátních soudů, ale také ze základních zásad činnosti stanovených ve správním řádu. Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu stanoví správním orgánům povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, resp. v zákonem stanovených lhůtách či ve lhůtách přiměřených (nejsou-li stanoveny lhůty zákonné).⁷ Pokud má tedy orgán veřejné správy povinnost konat, musí tak činit ve stanoveném časovém rozmezí, ať už se jedná o vydání rozhodnutí či splnění jiného úkonu. K nezákonné nečinnosti a s nimi spojenými průtahy v jednání správního orgánu se vyjadřoval také Ústavní soud. Konkrétně svým nálezem ÚS 116/96 interpretuje nečinnost orgánů státní moci extenzivně a ukládá příslušným orgánům, aby ve věci jednaly bez zbytečných průtahů ve smyslu ustanovení čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“).⁸ Stejný postup se aplikuje také na projednání a rozhodování záležitostí v dikci správního řádu. V dalším ze svých nálezů pak Ústavní soud konstatoval, že „právo plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny na řádný

⁵ DOBOSZ, Piotr. Problém nečinnosti veřejné správy v řízení správním a soudněsprávním v Polsku. *Správní právo*. 1997, č. 3-4, s. 182.

⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 37.

⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁸ náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 116/96 ze dne 11. prosince 1996

a spravedlivý proces v sobě zahrnuje nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaných způsobem“.⁹ K dané problematice se vyjadřoval ve své judikatuře také ESLP, zejména na základě článku 6 a 13 Úmluvy. Rozhodovací činností ESLP i vnitrostátních soudů se budu podrobněji zabývat v dalších kapitolách.

1. 2 Instituty ochrany před nezákonnou nečinností

Ochrana před nezákonnou nečinností je nepostradatelnou součástí záruk zákonnosti ve veřejné správě. Lze ji vymezit jako „soubor právních prostředků působících k ochraně před vznikem nezákonné nečinnosti, jakož i působících k odstranění již vzniklého stavu nečinnosti veřejné správy a důsledků tím způsobených, včetně zajištění náhrady takto způsobené škody či újmy a vyvození odpovědnosti příslušných subjektů“.¹⁰ V českém právním řádu existují různé druhy právní ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy, které jsou zakotveny na nejvyšší ústavní úrovni nebo na úrovni zákona. Podle K. Frumarové lze za nejvýznamnější právní prostředky ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy považovat:

- právní úpravu lhůt,
- opatření proti nečinnosti podle správního řádu,
- fikci rozhodnutí,
- žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle soudního řádu správního,
- ústavní stížnost,
- Veřejného ochránce práv,
- stížnosti a petice,
- náhradu škody a nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup,
- správně právní odpovědnost¹¹.

V souvislosti s prevencí nečinnosti správního orgánu S. Skulová zmiňuje i další procesní instituty obsažené ve správním řádu, např. povinnost přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední, vydání mezitímního rozhodnutí a rozhodnutí v části věci, „zrychlené“ postupy podle třetí části správního řádu.¹² Nad rámec vnitrostátního právního řádu představuje prostředek ochrany proti nečinnosti veřejné správy také stížnost k ESLP a žaloba proti nečinnosti podle čl. 265-266 Smlouvy o fungování Evropské unie, k jejímuž

⁹ nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 114/96 ze dne 25. září 1997

¹⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 42.

¹¹ Tamtéž, s. 43.

¹² SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. s. 250 – 254.

rozhodování je povolán Evropský soudní dvůr (dále též jen „ESD“). Jedná se tedy o soudní typy ochrany proti nečinnosti na mezinárodní úrovni.

Ve své práci se nebudu nadále věnovat právním prostředkům ochrany v rámci vnitrostátního práva, ale zaměřím se na instituty fungující na půdě mezinárodního práva, konkrétně na stížnosti k ESLP. Tento soud byl zřízen přímo Úmluvou, která představuje „vyšší“ zdroj právních jistot umožňující jednotlivcům dovolat se svých práv a svobod v rámci ochrany před nečinností veřejné správy v případě, kdy ochrana poskytovaná na vnitrostátní úrovni je nedostatečná či liknavá. Jedná se zejména o článek 6 Úmluvy: právo na spravedlivý proces. V následující kapitole nastíním význam pojmu práva na spravedlivý proces v návaznosti na projednání věci v přiměřené lhůtě v rámci vnitrostátní i mezinárodní právní úpravy. Poté se budu věnovat hlavně úpravě z pohledu ustanovení článku 6 odst. 1 Úmluvy.

2 Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě jako součást práva na spravedlivý proces

Právo na spravedlivý proces řadíme mezi základní lidská práva, jejichž ochrana je zakotvena v jádru právních řádů demokratických států. Podstatou spravedlivého procesu je dovolání se práv u nezávislého a nestranného soudního orgánu a tedy možnost jejich vynucení státní mocí. Stát má povinnost toto právo zabezpečit, chránit a realizovat, a to především tím, že vytvoří soustavu soudů a poskytne jí dostatečné právní prostředky. Nedílnou součástí práva na spravedlivý proces je právo na projednání věci v přiměřené lhůtě. Zbytečné a neodůvodněné průtahy by mohly ohrozit smysl procesu a zabránit dosažení spravedlivého rozhodnutí, na které mají občané států zákonný nárok. Právo na spravedlivý proces je zakotveno nejen ve vnitrostátních právních řádech, ale i v mnoha mezinárodních dokumentech, například v článku 47 Listiny základních práv EU anebo v článku 6 Úmluvy. V následujících podkapitolách rozeberu zakotvení práva na spravedlivý proces a práva na projednání věci v přiměřené lhůtě v právu českém, evropském (resp. právu EU) a mezinárodním.

2. 1 Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě dle Listiny základních práv a svobod

Ústavní zakotvení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, tedy pomyslné kořeny ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů, najdeme v hlavě V Listiny v článku 38. Podle ustanovení druhého odstavce „má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti, a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“¹³. Toto ustanovení je základem pro úpravu délky řízení v celé řadě procesněprávních předpisů. Princip rychlosti a hospodárnosti postupů je také vyjádřen v § 6 správního řádu jako součást základních zásad činnosti veřejné správy. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů je nedílnou součástí práva na spravedlivý proces zakotveného článkem 36 odst. 1 Listiny. Tento článek umožňuje „každému se domoci stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“¹⁴. V článku 36 je klíčové i ustanovení o náhradě škody, která může být poskytnuta dotčenému subjektu z důvodu nezákonného rozhodnutí soudu a jiného orgánu státní či veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. V rámci procesních řízení musí

¹³ článek 36 odst. 1 Listiny

¹⁴ Tamtéž.

soudní orgány vykládat článek 38 a 36 Listiny ve světle ustanovení mezinárodních smluv, jelikož dle Ústavy jsou integrální součástí českého právního řádu.¹⁵

Podle Ústavního soudu by měly být články hlavy V Listiny vykládány v souladu s Úmluvou a jejím článkem 6, který obsahuje právo na spravedlivý proces.¹⁶ S ohledem na tuto skutečnost může Ústavní soud argumentovat a velmi často při interpretaci V hlavy Listiny i argumentuje ustanoveními Úmluvy, a to i s odkazem na příslušnou judikaturu ESLP.¹⁷ Je tedy důležité, aby se české soudní orgány při své činnosti řídily nejen mezinárodními právními nástroji, ale i početnou judikaturou ESLP, jelikož pojmy právo na spravedlivý proces a právo na projednání věci v přiměřené lhůtě vysvětluje a upřesňuje.

2. 2 Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě dle Listiny základních práv EU

Kromě vnitrostátních právních řádů poskytuje ochranu právům a svobodám také právo Evropské unie (dále též jen „EU“). Zpočátku EU neposkytovala žádnou formu ochrany lidským právům, jelikož se jednalo o společenství čistě ekonomického charakteru. Otázka lidských práv byla přenechávána ESLP a mechanismům ochrany Úmluvy. V průběhu vývoje Evropských společenství a rozvoje evropských politik vznikla potřeba zařadit do primárního práva také ochranu práv a svobod občanů EU a byla vytvořena Listina základních práv EU (dále též jen „Listina EU“). Státy se vstoupením do EU staly nejen beneficiáři výhod této nadstátní entity, ale také souhlasily s přijetím závazků a povinností plynoucích z jejich členství, tedy včetně záruk Listiny EU. Listina EU disponuje vlastním katalogem základních práv a svobod, při jejíž tvorbě se ESD nechal inspirovat zejména Úmluvou a ústavními tradicemi členských států. Proto nás nepřekvapí, že v Listině EU rovněž najdeme kapitolu obsahující procesní ustanovení. V hlavě VI Listiny EU, nazvaná Spravedlnost, v článku 47 je zakotveno právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces: „Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem“.¹⁸ Pojem „každý“ je vyložen více restriktivně než v jiných mezinárodněprávních instrumentech, jelikož se tím rozumí jen jednotlivci, jejichž práva a svobody jsou zaručeny právem EU. Ve srovnání s Úmluvou, která v podobném ustanovení článku 6 adresuje právo na spravedlivý proces „každé osobě“, ustanovení Listiny

¹⁵ Ústava ČR, čl. 10: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

¹⁶ KLÍMA, Karel. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s 1441.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ článek 47 Listiny EU

EU a priori vylučuje např. příslušníky třetích států bez statusu rezidentů.¹⁹ Systém ochrany poskytovaný Listinou EU není tak dobře propracovaný a hlavně postrádá svůj vlastní kontrolní mechanismus ve formě procesněprávních a institucionálních ustanovení zajišťujících vynuovení těchto práv.²⁰ Zřejmé je to při komparaci s ustanoveními Úmluvy, kterou podrobněji rozeberu v následující podkapitole.

2. 3 Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě dle Úmluvy

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, neboli Úmluva, je mezinárodním smluvním nástrojem přijatým Radou Evropy. Obsahuje katalog základních práv a svobod a v porovnání s jinými mezinárodněprávními nástroji je její kontrolní mechanismus považován za nejefektivnější regionální systém ochrany lidských práv.²¹ Úmluva byla podepsána dne 4. listopadu 1950 v Římě členy Rady Evropy a nabyla účinnosti 3. září 1953. V současnosti je jí vázáno 47 států. Přijetí Úmluvy mělo velký význam pro mezinárodní právo jako takové, jelikož přiznala státu právo podat stížnost na jiný stát z důvodu porušování práv jeho občanů, a také znamenala alespoň do jisté míry uznání mezinárodněprávní subjektivity jednotlivce v mezinárodním právu tím, že jednotlivci přinesla možnost bránit se proti porušování svých práv podáním stížnosti proti státu.²² Úmluva se stala velkou inspirací i pro tvorbu ústav řady států a pro tvorbu Listiny EU.

Když se zaměříme na konkrétní výčet práv a svobod jednotlivců, které zakotvují a stráží ustanovení Úmluvy, zjistíme, že pojmy „nečinnost“ či „opatření proti nečinnosti“ přímo v jejím textu nenajdeme. Nicméně to neznamená, že by jimi Úmluva opomíjela. Jak už jsem zmínila v první kapitole, ochranu před nečinností veřejné správy nám v českém právním řádu poskytuje zejména § 80 správního řádu, který definuje konkrétní postupy vedoucí k odstranění nežádoucího stavu. V Úmluvě takový paragraf ani ustanovení nenajdeme, ale místo něj nám podobnou alternativu ochrany nabízí článek 6. Ten zakotvuje právo na spravedlivý proces, který přiznává právo na projednání věci v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem. Lhůty jsou v této problematice klíčové, jelikož právě nedodržení přiměřené lhůty bývá nejčastějším důvodem, proč se stěžovatel obrací na ESLP a domáhá se porušení článku 6 Úmluvy.

¹⁹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. s. 217.

²⁰ Tamtéž, s. 219.

²¹ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Výhrada svědomí jako součást svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání*. Praha: Linde, 2010. s. 26.

²² BARTOŇ, Daniel. *Svoboda náboženského vyznání v kontextu evropského a mezinárodního práva*. Praha, 2012. Disertační práce (PhD.). Univerzita Karlova, Právnická fakulta. s. 18.

V Úmluvě je výslovně zakotven pojem „přiměřená lhůta“, který ale není více specifikován. Proto musí ESLP při posuzování přiměřenosti délky řízení přihlížet k prvkům konkrétního případu, tedy jeho složitosti, chování stěžovatele a orgánů veřejné správy apod. Úmluva nestanovuje, jakým způsobem má stát svým občanům právo na spravedlivý proces a právo na projednání věci v přiměřené lhůtě garantovat. Konkrétní úprava těchto práv, tj. způsob jejich uplatnitelnosti a vynutitelnosti, je ponechána na vůli státu, přičemž však stát musí při vytváření příslušné právní úpravy postupovat v souladu s Úmluvou a zaručovat všechna práva v Úmluvě uvedená.²³ Jak již jsem uvedla výše, tak české soudní i správní orgány musí při své rozhodovací činnosti postupovat v souladu s ustanoveními Úmluvy a soudní praxí ESLP. Článek 6 Úmluvy se tedy jeví jako klíčový pro stěžovatele v případě, že vyčerpaly všechny prostředky právní ochrany a přesto se jim nedostalo úplné satisfakce v rámci vnitrostátního řízení. Dojde-li tedy k nečinnosti či průtahům v řízení před státním orgánem České republiky (dále též jen „ČR“), může jednotlivec podat stížnost k ESLP a v té namítat porušení práva zaručeného čl. 6 Úmluvy. Systém ochrany spravedlivého procesu a ostatních práv dle Úmluvy patří na evropském kontinentě mezi nejpoužívanější, nejrozšířenější a velmi dobře propracovaný.²⁴

2. 4 Článek 6 Úmluvy: Právo na spravedlivý proces

Mezinárodní ochranu spravedlivého procesu nám poskytuje Úmluva v článku 6, který definuje základní kritéria spravedlivého řízení. Ustanovení v článku 6 odst. 1 stanoví: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nestranným a nezávislým soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu“.²⁵ Podle judikatury ESLP je právo na spravedlivý proces definováno jako „právo jednotlivce svoji věc předložit nezávislému soudu za podmínek, které neznevýhodňují zásadním způsobem jednu stranu procesu vůči druhé.“²⁶ První odstavec článku 6 obsahuje obecná procesní práva společná všem druhům řízení, zatímco práva obsažená v druhém a třetím odstavci se vztahují pouze na obviněného v rámci trestního řízení. V následujících podkapitolách podrobněji rozeberu první odstavec článku 6 Úmluvy.

²³ rozsudek ESLP ve věci *Steel and Morris v. Spojené království* ze dne 15. února 2005, stížnost č. 68416/01

²⁴ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Právo na spravedlivý proces v prostoru Evropských společenství. *Právní fórum*, 2005, č. 11, s. 421.

²⁵ článek 6 odst. 1 Úmluvy

²⁶ rozsudek ESLP ve věci *Brandstetter v. Rakousko* ze dne 28. srpna 1991, stížnost č. 11170/84

2. 4. 1 Občanská práva a závazky

Důležitou podmínkou pro aplikaci článku 6 odst. 1 Úmluvy a přijetí stížnosti ESLP je, aby se řízení týkalo občanských práv nebo závazků zakotvených ve vnitrostátním právu, které jsou předmětem skutečného a vážného sporu.²⁷ Pojem „občanská práva a závazky“ dle ESLP je třeba vykládat autonomně. I když se jedná o spor mezi jednotlivcem a orgánem veřejné moci, je relevantní pouze právo, o kterém je ve sporu rozhodováno. Článek 6 odst. 1 Úmluvy se aplikuje bez ohledu na status stran, na charakter právního řádu, jímž se řídí způsob rozhodnutí sporu, a na charakter orgánu, jemuž v dané věci přísluší jurisdikce.²⁸

Z rozhodovací činnosti ESLP zjistíme, že aplikace článku 6 odst. 1 Úmluvy se nevztahuje na všechny případy, protože z ní vyřadil např. rozhodování sporů týkajících se daní, imigrace, státní příslušnosti, voleb, vojenské služby atd. Namísto toho lze najít v jeho bohaté soudní praxi spoustu rozhodnutí týkajících se správních řízení. V rozsudku Couez proti Francii²⁹ výslovně uvedl, že je článek 6 Úmluvy aplikovatelný i na správní řízení, pokud je výsledek správního sporu rozhodující pro občanská práva nebo závazky. Lze tedy říci, že termín občanská práva a závazky je třeba vykládat autonomně a s ohledem na konkrétní případ, jelikož se nejedná pouze o řízení v rámci soukromoprávních vztahů, ale také v rámci veřejnoprávních vztahů.

Výsledek řízení musí být vždy rozhodující pro občanská práva a závazky. To znamená, že na ně musí mít „přímý dopad“. Ve stížnosti Fayed v. Spojené království³⁰ stěžovatelé napadli výsledky vyšetřování vládních inspektorů. Tvrdili, že jejich závěry o nečestnosti soukromé společnosti měly přímý dopad na jejich občanská práva a dobrou pověst. ESLP však neposoudil stížnost v jejich prospěch, protože dle jeho názoru bylo především úkolem inspektorů vyšetřit situaci v soukromé společnosti, a tedy nedošlo k přímému porušení občanských práv stěžovatelů.

2. 4. 2 Trestní obvinění

Mimo rozhodování sporů o občanských právech a závazcích je ESLP také oprávněn dle článku 6 odst. 1 Úmluvy rozhodovat o oprávněnosti trestního obvinění. Pokud vnitrostátní právní řád jasně kvalifikuje určitou skutečnost nebo jednání jako trestný čin a určuje též příslušnost a pravomoc soudů k jejich projednání, je zřejmé, že článek 6 odst. 1 Úmluvy

²⁷ rozsudek ESLP ve věci Koenig v. Německo ze dne 28. června 1978, stížnost č. 7496/76

²⁸ ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv I. část - Úmluva*. Praha: Linde, 2010. s. 170.

²⁹ rozsudek ESLP ve věci Couez v. Francie ze dne 24. srpna 1998, stížnost č. 24271/94

³⁰ rozsudek ESLP ve věci Fayed v. Spojené království ze dne 21. září 1994, stížnost č. 17101/90

se na trestní řízení, jež je předmětem stížnosti k ESLP, aplikuje.³¹ Otázkou je, zda se trestní obvinění dle výkladu ESLP týká pouze trestního řízení nebo může být aplikován i na řízení o správních deliktech. Jako v případě občanských práv a závazků je nutné i pojem „trestní obvinění“ vykládat autonomně. Při posuzování trestní povahy je třeba vycházet z vnitrostátní právní úpravy, která definuje trestný čin, charakter trestného činu, povahu a stupeň závažnosti trestu, který může být podle vnitrostátního zákona za něj uložen.³² Při aplikaci článku 6 odst. 1 Úmluvy je tedy nutné zhodnotit jednotlivé aspekty samotného řízení, abychom mohli určit, zda je jedná o řízení týkající se trestního obvinění.

Jako příklad, že se trestní obvinění může týkat i správních deliktů, bych uvedla rozsudek ESLP ve věci Lauko proti Slovenské republice³³. Panu Laukovi byla uložena pokuta 300 SK pro narušování občanského soužití a také povinnost uhradit náklady řízení ve výši 150 SK. Jelikož dle slovenského přestupkového zákona bylo možné projednat pouze rozhodnutí, kterými byla uložena pokuta v minimální výši 2000 SK, nebylo umožněno ho napadnout u správního soudu. Slovenský ústavní soud neshledal na tomto ustanovení nic protiprávního. Při podání stížnosti u ESLP vláda Slovenské republiky popírala aplikaci článku 6 odst. 1 Úmluvy, jelikož namítala, že se jedná o správní přestupek, protože s ním slovenské právo nakládalo jako se součástí správního práva, nikoli trestního. Dále uvedli, že uvedený přestupek neměl trestní povahu, jelikož to pachateli nemůže způsobit uvěznění ani záznam do trestního rejstříku apod. Avšak ESLP byl jiného názoru. Podle něj z povahy porušeného ustanovení zákona a charakteru uložené sankce plyne, že šlo o trestní obvinění z pohledu článku 6 odst. 1 Úmluvy a došlo tedy k jeho porušení. Dále judikoval že: „Svěření úkolu stíhat a trestat přestupky správním orgánům sice není s Úmluvou neslučitelné, nicméně dotčená osoba musí mít možnost nechat rozhodnutí přijaté proti ní přezkoumat soudem, který splňuje záruky stanovené čl. 6 Úmluvy.“³⁴ Z uvedeného tedy vyplývá, že pojem trestní obvinění a tedy článek 6 odst. 1 Úmluvy se může vztahovat nejen na trestné činy v rámci trestního řízení, ale také na správní delikty, pokud jejich charakter splňuje požadavky stanovené judikaturou ESLP.

2. 4. 3 Přiměřená lhůta

Dalším důležitým bodem článku 6 odst. 1 Úmluvy je projednání záležitosti v přiměřené lhůtě. Ustanovení se vztahuje na řízení o občanských právech a závazcích a také

³¹ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde, 2003. s. 148.

³² HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde, 2003. s. 149.

³³ rozsudek ESLP ve věci Lauko v. Slovenská republika ze dne 2. září 1998, stížnost č. 26138/95

³⁴ Tamtéž.

na řízení o trestním obvinění. V předchozích podkapitolách jsem již tento pojem nastínila z pohledu českého právního řádu a práva EU. Přiměřená lhůta je základním kamenem pro úspěšné vykonání práva na spravedlivý proces. Její nedodržení, tedy průtahy v řízení, jsou velmi častým důvodem, proč se stěžovatelé obrací na ESLP a dovolávají se porušení článku 6 Úmluvy - práva na spravedlivý proces. Jelikož samotný pojem „přiměřená lhůta“ není nikde definován, musel se s tím opět ESLP vypořádat ve své rozhodovací činnosti. Ve věci Buchholz proti Německu³⁵ judikoval, že: „Přiměřenost délky řízení musí být v každém případě stanovena s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem“.

Počátek lhůty občanskoprávního řízení je spojen s podáním návrhu na zahájení řízení.³⁶ Pokud soudnímu řízení předchází projednání před správním orgánem, může být začátek posunut k dřívějšímu datu. Pro zahájení trestního řízení je rozhodující okamžik, kdy je podána obžaloba vůči obviněnému dle Úmluvy. Může se jednat i o dřívější rozhodující okolnost, např. datum zatčení, obvinění a zahájení předběžného vyšetřování.³⁷ Obžaloba podle ESLP znamená „oficiální obeznámení jednotlivce ze strany příslušného orgánu o existenci podezření, že tento jednatel spáchal trestní čin“.³⁸ Ukončení občanskoprávního a trestního řízení je stanoveno dnem, kdy dojde k doručení rozsudku nebo usnesení o posledním opravném prostředku stranám sporu.

Posouzení přiměřenosti délky řízení představuje nelehký úkol vzhledem k neexistenci jasně stanovené zákonné lhůty. Z toho důvodu se ESLP ve své rozhodovací praxi zabýval znaky, které je potřeba zohlednit a došel k závěru, že přiměřenost je třeba posuzovat dle okolností konkrétních případů z hlediska těchto kritérií:

- složitost případu,
- způsob chování stěžovatele,
- způsob chování vnitrostátních orgánů,
- význam předmětu sporu pro stěžovatele.³⁹

Složitost případu může být ovlivněna několika faktory, které způsobují větší časovou náročnost pro posouzení případu. ESLP posuzuje složitost občanskoprávního nebo trestního řízení z hlediska rozsáhlosti trestního obvinění, počtu svědků, nutnosti vypracování znaleckého posudku, šetření v zahraničí apod.⁴⁰ V těchto a obdobných případech lze počítat

³⁵ rozsudek ESLP ve věci Buchholz v. Německo ze dne 6. května 1981, stížnost č. 7759/77

³⁶ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde, 2003. s. 176.

³⁷ Tamtéž.

³⁸ rozsudek ESLP ve věci Deweer v. Belgie ze dne 27. února 1980, stížnost č. 6903/75

³⁹ např. rozsudek ESLP ve věci Frydlender v. Francie ze dne 27. června 2000, stížnost č. 30979/96

⁴⁰ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva*. Praha: ASPI, 2006. s. 56-57.

s prolongací délky řízení, kterou ESLP může shledat adekvátní. Nicméně, případy jsou posuzovány individuálně a také s přihlédnutím k relevantní judikatuře, tudíž některá řízení jsou již ze své povahy považována za složitější, ale u jiných důvod komplikovanosti neobstojí.

Relevantním faktorem určujícím délku řízení je i samotné chování stěžovatelů. Aktivní jednání stran sporu je pro hladký průběh řízení nepostradatelný. Jejich chování může způsobit průtahy v řízení, např. z důvodu nedodržení procesních lhůt, neúčasti na ústním jednání, nespolupráce s právním zástupcem apod. Prodloužení přiměřené lhůty může také způsobit využití procesních práv, na které mají stěžovatelé nárok. Proto je dle ESLP „chování stěžovatelů objektivním prvkem nepřičitatelným žalovanému státu, který je třeba vzít v úvahu při rozhodování o tom, zda došlo k překročení přiměřené lhůty podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy“.⁴¹ To znamená, využije-li stěžovatel v průběhu řízení svá procesní práva, která způsobí větší zatížení, musí se smířit s možným prodloužením samotného řízení.

Stát je odpovědný pouze za průtahy, které bezpochyby způsobily soudy nebo jiné státní orgány. Existuje názor ESLP, že množství práce, špatná organizace, nedostatek personálu nebo přetíženost soudů a správních orgánů nejsou důvody, které by opravňovaly k nepřiměřenému zvyšování délky řízení.⁴² Je totiž základní povinností státu, aby zajistil fungující a účinnou soustavu orgánů odpovídající požadavkům článku 6 Úmluvy. Avšak ojedinělé přetížení není přičítáno na vrub dotčeného státu, pokud byla včas přijata opatření k nápravě.⁴³ Stát naopak nezodpovídá za chování stěžovatele. Nicméně i chování účastníků řízení nezbavuje soudní a správní orgány povinnosti, aby zajistily rychlý a hladký průběh řízení v souladu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy.⁴⁴

V určitých situacích ESLP posuzuje přiměřenost délky řízení striktněji. Je tomu tak v případech týkajících se péče o děti, které je potřeba projednávat urychleně a v nichž lze průtahy tolerovat za podmínky, že celková doba řízení není nepřiměřená.⁴⁵ Dalšími speciálními případy jsou i pracovněprávní spory týkající se práv zaměstnanců na mzdu nebo náhradu mzdy, spory o invalidní důchod apod. Právo na velmi urychlené vyřízení záležitosti vyžadují také trestní řízení, kdy je obžalovaný držen ve vazbě a je omezena jeho osobní svoboda.⁴⁶

⁴¹ rozsudek ESLP ve věci *Erkner a Hofauer v. Rakousko* ze dne 29. září 1987, stížnost č. 9616/81

⁴² rozsudek ESLP ve věci *De Micheli v. Itálie* ze dne 26. února 1993, stížnost č. 12775/87

⁴³ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde, 2003. s. 177.

⁴⁴ rozsudek ESLP ve věci *Scopelliti v. Itálie* ze dne 23. listopadu 1993, stížnost č. 15511/89

⁴⁵ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva*. Praha: ASPI, 2006. s. 58.

⁴⁶ rozsudek ESLP ve věci *Jablonski v. Polsko* ze dne 21. října 1998, stížnost č. 33492/96

2. 4. 4 Právo na přístup k nestrannému a nezávislému soudu

Článek 6 odst. 1 Úmluvy zaručuje každému, aby jeho věc byla projednána u nezávislého a nestranného soudu, který je zřízen zákonem. Každý, kdo se cítí zkrácen na svých právech, se může obrátit na soudní orgán a žádat ochranu svých práv. Tu by měly v první řadě zaručit jednotlivé státy tím, že vytvoří funkční a dostupnou soudní soustavu. Pro státy vázané Úmluvou je povinností, aby takový přístup umožnily a neztěžovaly jej například příliš vysokými náklady soudního řízení nebo neexistencí bezplatné právní pomoci. Právo na přístup k soudu, jak vyplývá z článku 6 odst. 1 Úmluvy, musí splňovat několik následujících kritérií.

Nezávislost soudního orgánu je důležitým prvkem pro zajištění spravedlivého procesu. Za nezávislý soud se považuje orgán, který má oprávnění přijmout závazná rozhodnutí, a který je nezávislý na orgánech výkonné moci, na účastnících řízení a na orgánech legislativy.⁴⁷ Rozhodování soudů by nemělo podléhat žádným vnějším vlivům, ať už ze strany státní moci, tak ze strany veřejnosti. Za znaky nezávislosti považujeme například nepodjatost soudců, podmínky vzniku a zániku soudcovské funkce, právní úpravu soudní moci, délku mandátu soudce, neslučitelnost výkonu činnosti soudce s jinými funkcemi apod. Z hlediska judikatury ESLP nezávislost rovněž znamená, že nelze adresovat jednotlivým členům soudu pokyny či doporučení vztahující se k výkonu jejich soudní pravomoci.⁴⁸

Nestrannost soudu vyplývá z tzv. subjektivního a objektivního aspektu. Subjektivní aspekt se týká osobního postoje soudce k projednávané věci. Objektivní aspekt vypovídá o tom, zda soudce poskytuje záruky a vylučuje veškeré pochybnosti o zainteresovanosti v rozhodované věci. Může se jednat o případy finančního či nemateriálního zájmu na věci, příbuzenského nebo jiného vztahu soudce k některé ze stran sporu apod. Pokud existují důvodné pochybnosti i přesto, že z pohledu subjektivního aspektu nejeví soudce známky podjatosti, může být právo na spravedlivý proces ohroženo. Při posuzování nestrannosti a nezávislosti soudu nebo jednotlivých soudců je však vždy třeba jejich nestrannost a nezávislost presumovat, dokud není prokázán opak.⁴⁹

Podmínka zřízení soudu zákonem má zabránit zasahování výkonné moci do moci soudní a zajistit její právní regulaci ze strany moci zákonodárné. Také zřízení zákonem podporuje založení nestrannosti a nezávislosti soudních orgánů a podílí se na spravedlivém soudním procesu. V českém právním řádu je tato zásada zakotvena přímo v Ústavě

⁴⁷ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde, 2003. s. 159.

⁴⁸ Tamtéž, s. 159-160.

⁴⁹ Rozsudek ESLP ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie* ze dne 23. června 1981, stížnosti č. 6878/75; 7238/75.

v článku 90: „Soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům“.⁵⁰ Mimo Ústavu poskytují zákonné zakotvení a postup výkonu jejich působnosti i další právní předpisy. Nejen zřízení musí podléhat zákonné úpravě, ale také organizace a fungování soudních orgánů.

2. 4. 5 Spravedlnost řízení

Podle článku 6 odst. 1 Úmluvy má každý právo, aby jeho záležitost byla projednána spravedlivě. Pojem „spravedlivost“ zahrnuje mnoho aspektů řádného výkonu spravedlnosti, jakými jsou právo na přístup k soudu, veřejné projednání věci v přítomnosti obviněného, právo nepřispět k vlastnímu obvinění, rovnost zbraní, právo na kontradiktornost a na odůvodněný rozsudek.⁵¹ Úkolem soudce je zabezpečit všem procesním stranám spravedlivé soudní řízení, na které mají dle Úmluvy právo.

Spravedlivost projednávané věci zajišťují vnitrostátní soudní orgány, které posuzují skutkové a důkazní poznatky případu. Správné zhodnocení všech navržených důkazů mají vnitrostátní soudy ve své kompetenci. Podáním stížnosti se stěžovatel nemůže domáhat, aby ESLP svým hodnocením právních a skutkových okolností nahrazoval hodnocení ze strany vnitrostátních soudů. Úkolem ESLP je „pouze“ zjistit, zda důkazy ve prospěch nebo neprospěch stěžovatele byly představeny způsobem zaručující spravedlivý proces.⁵² Neposuzuje správnost jednotlivých úkonů soudních orgánů v průběhu řízení, ale spravedlivost procesu jako celku a jeho soulad s ustanoveními Úmluvy.

⁵⁰ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ MOLE, Nuala, HARBY, Catharina. *The Right to a fair trial: A guide to the implementation of Article 6 of The European Convention on Human Rights* [online]. Coe.int, 2001 [cit. 5. října 2016]. Dostupné na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007ff49>.

⁵² ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv I. část - Úmluva*. Praha: Linde, 2010. s. 169.

3 Podmínky přístupu k Evropskému soudu pro lidská práva

Mezinárodní ochrana základních práv a svobod poskytovaná Úmluvou by nebyla účinná, pokud by ji neměl kdo vynucovat. Proto byl na základě 11. protokolu k Úmluvě ke dni 1. listopadu 1998 vytvořen Evropský soud pro lidská práva. „K zajištění plnění závazků přijatých Vysokými smluvními stranami v této Úmluvě a jejích protokolech se zřizuje Evropský soud pro lidská práva, který svou činnost vykonává trvale“.⁵³ Původně ESLP nepůsobil jako nezávislý soudní orgán, ale byl součástí spolupracujícího tria společně s Komisí a Výborem ministrů Rady Evropy. S narůstajícím počtem stížností ke Komisi nastala potřeba změny, která vedla k vytvoření ESLP jako samostatného soudního orgánu. Hlavním přínosem reformy je možnost jednotlivce se obracet na ESLP se svou stížností a tím se bezprostředně bránit proti porušování svých práv. ESLP je permanentní orgán, který sídlí ve francouzském Štrasburku, v sídle Rady Evropy, a jeho zasedání probíhají v Paláci lidských práv.

Pravomoc ESLP se vztahuje na veškeré otázky související s výkladem a prováděním Úmluvy a jejích protokolů.⁵⁴ Proti porušení práv zaručených Úmluvou je možné se bránit individuálními stížnostmi. ESLP totiž přijímá stížnosti každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a jejími protokoly jednou z Vysokých smluvních stran.⁵⁵ Stížnosti směřují proti státům, které na sebe převzaly přistoupením k Úmluvě povinnost zajistit a dodržovat práva a svobody z ní plynoucí. Smluvní strany musí především zajistit fungující soustavu soudních orgánů, u kterých se jednotlivci mohou dovolat svých práv. Rozsudky ESLP slouží nejen k ochraně dotčených práv jednotlivců, ale i k tvorbě bohaté judikatury, která je vodítkem pro státy spadající do působnosti Úmluvy. Organizaci ESLP určují některá ustanovení Úmluvy a sám si vydává jednací řád, který uspořádání konkretizuje a stanovuje pravidla řízení před ním.

Přístup k ESLP není úplně snadný. Pro využití jeho procesních záruk musí každá individuální stížnost splňovat předem stanovené podmínky. Ty jsou taxativně stanoveny v článku 34 a 35 Úmluvy. Stěžovatel musí být obětí porušeného práva, musí vyčerpat všechny vnitrostátní opravné prostředky a stížnost musí být podána ve lhůtě šesti měsíců

⁵³ článek 19 Úmluvy

⁵⁴ článek 32 Úmluvy

⁵⁵ článek 34 Úmluvy

od konečného vnitrostátního rozhodnutí.⁵⁶ Jednotlivými požadavky přístupu k ESLP se budu zabývat v následujících podkapitolách.

3. 1 Podmínka vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy

Mezi neopomenutelné podmínky přístupu k ESLP obsažené v článku 35 Úmluvy patří vyčerpání všech účinných a v praxi dostupných vnitrostátních právních prostředků nápravy. Tato podmínka představuje princip subsidiarity kontrolního mechanismu Úmluvy, protože stěžovatel musí nejdříve využít všech prostředků nápravy poskytovaných vnitrostátním právním řádem, a až poté se může dovolávat ochrany svých práv u ESLP. Princip subsidiarity je potřeba vykládat v souladu s ustanovením článku 13 Úmluvy, podle kterého „každý, jehož práva a svobody přiznané Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při výkonu svého úřadu.“⁵⁷ Tento článek byl v dřívější judikatuře ESLP zanedbáván. Při podání stížnosti na porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy se stěžovatel běžně dovolával i porušení článku 13. Ten byl ale dle ESLP pouze doplňujícím ustanovením k článku 6 odst. 1 Úmluvy, a proto se porušením práva na účinný právní prostředek nadále nezabýval. V průběhu času, kdy ESLP čelil stále většímu náporu na porušení práva na spravedlivý proces, který spočíval v průtazích a nečinnostech příslušných orgánů smluvních států, zásadně přehodnotil svůj dosavadní postoj.⁵⁸ V rozsudku Kudła proti Polsku⁵⁹ ESLP formuloval několik základních principů interpretace článku 13 Úmluvy ve spojení s právem na projednání věci v přiměřené lhůtě, kdy vnitrostátní prostředky musí splňovat tato kritéria:

- musí být způsobilé buď zamezit vzniku či pokračování tvrzeného porušení, anebo poskytnout dané osobě za každé již nastalé porušení vhodnou nápravu,
- musí být účinné v teorii i v praxi,
- mohou splňovat požadavky článku 13 Úmluvy, i když žádný z nich jim sám o sobě nevyhovuje.

Cílem článku 35 a 13 je tedy poskytnout smluvním stranám příležitost, aby samy zabránily porušení Úmluvy nebo aby takové porušení napravily, nicméně se musí vždy jednat o efektivní vnitrostátní prostředky nápravy, tj. takové prostředky, které buď řízení urychlí a zajistí vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, anebo poskytnou stěžovateli přiměřenou

⁵⁶ článek 35 Úmluvy

⁵⁷ článek 13 Úmluvy

⁵⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 178.

⁵⁹ rozsudek ESLP ve věci Kudła v. Polsko, zde dne 26. října 2000, stížnost č. 30210/96

náhradu za vzniklé průtahy.⁶⁰ Interpretace termínu „prostředek nápravy“ nezávisí na vnitrostátním právním systému, ale na uvážení ESLP, který ho vykládá ve smyslu Úmluvy. Při hodnocení přípustnosti a účinnosti opravného prostředku ESLP zkoumá okolnosti daného případu a situaci stěžovatele a také obecný právní a politický systém, v jehož rámci prostředek nápravy funguje.⁶¹ Dále ESLP rozhodl, že postačí, pokud má stát preventivní nebo kompenzační prostředek nápravy a není potřeba mít kombinaci obojího.⁶²

Podmínka vyčerpání účinných a dostupných vnitrostátních prostředků nápravy neplatí při porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy, práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Za účinný se v tomto případě považuje takový opravný prostředek, který může být rychle projednán a může soudní řízení urychlit. Pokud tedy soudní proces trvá nepřiměřeně dlouho bez rozumného odůvodnění, může se jednotlivec obrátit se svou stížností na ESLP dříve než využije všech vnitrostátních právních prostředků.⁶³ Opravné prostředky, které musí být vyčerpány, najdeme ve vnitrostátních právních řádech smluvních stran. Já se budu dále zabývat prostředky nápravy při ochraně proti nečinnosti veřejné správy (nedodržení podmínky projednání věci v přiměřené lhůtě) v rámci České republiky, které stěžovatel musí využít před podáním stížnosti k ESLP.

3. 1. 1 Ochrana proti nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu

Ustanovení § 80 správního řádu specifikuje ochranu poskytovanou správním řádem. Ochrana před nečinností se vztahuje na řízení na prvním stupni, na řízení odvolací, na nečinnost správních orgánů v souvislosti s mimořádnými opravnými prostředky, ale také na nečinnost správních orgánů při postupech podle části čtvrté, páté a šesté správního řádu.⁶⁴ Tvoří základ i pro případné řízení u soudního orgánu, přičemž se vychází z ustanovení § 79 zákona č. 150/2002 Sb.⁶⁵, které předepisuje požadavek vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti stanovených právním předpisem pro řízení u správního orgánu a možnost domáhat se uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo učinit zákonem předvídaný právní úkon. Při ochraně veřejných subjektivních práv soudní cestou se uplatní princip subsidiarity vzhledem ke vztahu k ochraně poskytované v rámci správního řízení. V této souvislosti judikoval Nejvyšší správní soud, že „před podáním žaloby

⁶⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 178.

⁶¹ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. s. 67.

⁶² SCHORM, Vít. Právo na přiměřenou délku řízení podle Evropské úmluvy o lidských právech. In KADEČKA, Stanislav (ed). *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 31.

⁶³ ADAMUS, V. *Mezinárodní dokumenty o lidských právech*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2000. s. 54.

⁶⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 691.

⁶⁵ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu vždy třeba nejprve vyčerpat procesní prostředky ochrany proti nečinnosti, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3) správního řádu⁶⁶. Nutno zdůraznit, že Nejvyšší správní soud v této věci poněkud nešťastně omezuje poskytnutí ochrany iniciativě účastníka řízení a zapomíná, že oprávněným subjektem nadaným právem učinit úkony za účelem ochrany proti nečinnosti může být sám nadřízený správní orgán.

Co do obsahu poskytované ochrany nepředstavuje ustanovení § 80 komplexní právní ochranu, ale ve spojení se souvisejícími ustanoveními ho lze považovat za nejucelenější a nejpodrobnější prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Činí rozdíly mezi správním řízením zahájeným *ex officio* nebo na žádost subjektu oprávněného podat návrh na zahájení řízení. Svěřuje nadřízenému správnímu orgánu možnost uplatnit správní diskreci v některých otázkách zákonem upravených. Obecnou charakteristiku lze uzavřít tvrzením, že § 80 tvoří základ dostupné ochrany před nečinností správních orgánů v systematice správního řádu, přičemž logicky navazuje na ustanovení upravující procesní postup správního orgánu a ustanovení stanovující časový úsek k obligatornímu výkonu činnosti správního orgánu.

3. 1. 2 Soudně správní ochrana proti nečinnosti

Správní soudnictví je nedílnou součástí právního státu, zaručující každému ochranu individuálních i skupinových práv proti nezákonnému zásahu veřejné správy.⁶⁷ Soudní řád správní umožňuje bránit se před pasivitou správních orgánů dvěma způsoby: podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti nebo žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správních orgánů (dále jen „žaloba na nečinnost“) byla zavedena do českého právního řádu zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním (dále též jen „s. ř. s.“). Do té doby podobný institut v právním řádu chyběl a bylo možné se bránit jen ústavní stížností. Žaloba na nečinnost má za úkol řešit průtahy či pasivitu správních orgánů. Podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. je k jejímu podání oprávněn ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Podáním žaloby je možné se domoci vydání rozhodnutí či osvědčení, které měl žalovaný správní orgán v zákonem stanovené lhůtě vydat. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.⁶⁸ Při uplatnění žaloby musí žalobce dodržet lhůtu pro její podání, což je do jednoho roku ode dne, kdy marně

⁶⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007

⁶⁷ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. s. 13.

⁶⁸ Tamtéž.

uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí či osvědčení správním orgánem. Pokud taková lhůta není přesně stanovena zvláštním právním předpisem, pak se jednoroční lhůta počítá ode dne, kdy byl vůči žalobci učiněn poslední úkon ze strany správního orgánu či naopak. Promeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout. Soud rozhoduje podle skutkového stavu, který je aktuální v době, kdy o žalobě rozhoduje. Je-li návrh důvodný, uloží správnímu orgánu povinnost vydat zanedbané rozhodnutí či osvědčení, a to v předem stanovené lhůtě. Pokud shledá, že žaloba je nedůvodná, tedy nešlo ze strany žalovaného o nečinnost či nemá k vydání rozhodnutí či osvědčení pravomoc, pak ji zamítne.

Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“) se týká na rozdíl od žaloby na nečinnost situace, kdy správní orgán učinil úkon (vyjma vydání osvědčení), kterým zasáhl do práv nebo povinností jednotlivce. Tato žaloba tedy chrání jednotlivce před jakýmkoliv nezákonným úkonem nebo aktem orgánu veřejné správy. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, ale i jakékoliv jiné konání či dokonce opomenutí konat, nelze-li jej podřadit pod pojem rozhodnutí nebo osvědčení podle § 65 a § 79 s. ř. s.⁶⁹ Zásahem může být tedy i situace, kdy správní orgán zůstal nečinný v době, kdy měl učinit jistý úkon. Ochrana formou zásahové žaloby je důvodná, pokud splňuje tyto podmínky:

- žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech,
- nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu,
- které nejsou rozhodnutím,
- zásah byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo.⁷⁰

Existovala i další podmínka, která se týkala toho, že zásah musí trvat nebo musí hrozit jeho opakování. Od 1. ledna 2012 byla podmínka zrušena a žalobce se nyní může domáhat i vyslovení nezákonnosti zásahu. Podání žaloby musí splňovat i dodržení lhůty, která je dva měsíce ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl. Nejpozději lze zásahovou žalobu podat do dvou let ode dne, kdy došlo k porušení práv žalobce. Soud rozsudkem určí, že byl zásah nezákonný, a pokud hrozí jeho trvání či opakování, přikáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva nepokračoval a pokud možno obnovil stav před nezákonným zásahem.⁷¹

⁶⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 135.

⁷⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 136.

⁷¹ § 87 s. ř. s.

Pokud není žalobce spokojen s výsledky žalob, existuje ještě mimořádný opravný prostředek ve správním soudnictví - kasační stížnost, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost se podává proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů, ale pouze jen z některého důvodu, který zákon přesně vymezuje v § 103 s. ř. s.⁷² Může být podána jak proti rozhodnutí ve věci samé, tak i proti velké části procesních rozhodnutí (zamítnutí nebo odmítnutí návrhu, zastavení řízení s výjimkami stanoveným v §104 s. ř. s.).⁷³ Lhůta pro podání kasační stížnosti je pouze dvoutýdenní, její zmeškání nelze prominout.

3. 1. 3 Ústavní stížnost jako prostředek soudní ochrany proti nečinnosti

Pokud dotčený jednotlivec vyčerpal opravné prostředky v rámci správního soudnictví, nabízí se ještě možnost využití ústavní stížnosti. Ústavní stížnost má ve své pravomoci Ústavní soud, který patří mezi nejvyššího strážce ústavního pořádku České republiky. Dle článku 87 odst. 1 d) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy, rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Mezi tyto práva patří bezpochyby i právo na spravedlivý proces a projednání věci bez zbytečných průtahů v řízení před orgány moci výkonné.⁷⁴ Ústavní stížnost tedy představuje významný prostředek soudní ochrany před nezákonnou nečinností orgánů veřejné správy.⁷⁵ Jedná se o pomyslný „poslední prostředek nápravy“, který musí být vyčerpán v rámci českého právního řádu, než jednotlivec může přistoupit a podat svou stížnost k ESLP. Anebo tomu tak není? Úmluva výslovně zakotvuje podmínku vyčerpání všech vnitrostátních prostředků nápravy, ale judikatura ESLP se na to tváří opět jinak. V rozsudku Hartman proti České republice⁷⁶ bylo rozhodnuto, že průtahy v řízení jsou důvodem pro podání stížnosti k ESLP i bez vyčerpání ústavní stížnosti. V tomto případě totiž ESLP shledal, že podání ústavní stížnosti v kombinaci se žalobou na náhradu škody by nepředstavoval dostatečně účinný prostředek nápravy nepřiměřené délky soudního řízení.⁷⁷

⁷² např. nezákonnost, vada řízení, zmatečnost řízení, nepřezkoumatelnost

⁷³ *Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů* [online]. Nssoud.cz, 6. ledna 2014 [cit. 31. října 2016]. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>.

⁷⁴ práva garantovaná článkem 36 odst. 1 a článkem 38 odst. 2 Listiny

⁷⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, č. 9, s. 38-43.

⁷⁶ rozsudek ESLP ve věci Hartman v. Česká republika ze dne 10. července 2003, stížnost č. 53341/99

⁷⁷ *Tiskové prohlášení Ministerstva spravedlnosti k rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Jan Hartman a Jiří Hartman proti České republice* [online]. Epravo.cz, 10. července 2003 [cit. 31. října 2016]. Dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/tiskove-prohlaseni-ministerstva-spravedlnosti-k-rozsudku-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-ve-veci-jan-hartman-a-jiri-hartman-proti-ceske-republice-21828.html?mail>.

Lze tedy shrnout, že podmínku vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy neaplikuje ESLP bezvýjimečně. Ústavní stížnost i jiné vnitrostátní prostředky nápravy musí být dle Úmluvy před podáním stížností k ESLP využity, ale musí představovat skutečně účinné nástroje, které musí mít schopnost napravit porušování práv stěžovatele, tudíž včetně práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě. V opačném případě by stěžovatel mohl riskovat, že bude jeho stížnost ESLP odmítnuta.

3. 2 Lhůta pro podání stížnosti

Pro přijetí stížnosti ESLP musí být dodržena lhůta podání, která činí šest měsíců od konečného rozhodnutí ve věci stěžovatele.⁷⁸ Tato lhůta umožňuje zachování právní jistoty dotčeného státu, tedy poskytuje mu možnost projednat porušení Úmluvy ve své jurisdikci. Také poskytuje potencionálnímu stěžovateli čas na promyšlení, zda stížnost chce opravdu podat, a na shromáždění relevantních materiálů a důkazů potřebných k předložení stížnosti.⁷⁹ ESLP posuzuje včasné podání stížnosti *ex officio*, a to i v případě, že žádná ze stran sporu nenamítá její nesplnění.

Dle článku 35 Úmluvy lhůta pro podání stížnost začíná běžet od okamžiku přijetí konečného vnitrostátního rozhodnutí. Jak už jsem uvedla výše, tak relevantní je rozhodnutí o opravném prostředku, který je účinný a v praxi dostupný a vede k nápravě porušených práv a svobod stěžovatele zaručených Úmluvou. Pokud se stěžovatel rozhodne využít i prostředek nápravy, který ESLP nepovažuje za účinný (mimořádné opravné prostředky), běh lhůty se nezastavuje a může dojít k jejímu zmeškání, což nebude ESLP prominuto. Mimořádný prostředek nápravy je účinný pouze v případě, kdy představuje jediný dostupný nástroj nápravy pro stěžovatele.⁸⁰ Šestiměsíční lhůta pak začíná běžet po vydání rozhodnutí o tomto opravném prostředku.

Počátek běhu šestiměsíční lhůty je stanoven různými rozhodnými okamžiky. Pokud se dle vnitrostátního práva konečné rozhodnutí doručuje stěžovateli⁸¹ či jeho právnímu zástupci⁸², pak běží od okamžiku doručení. V případě, že vnitrostátní právo doručování rozhodnutí nepředpokládá, pak lhůta běží ode dne, kdy byli všichni účastníci řízení seznámeni s jeho obsahem.⁸³ Když nemá stěžovatel k dispozici žádný opravný prostředek, kterým by

⁷⁸ článek 35 odst. 1 Úmluvy

⁷⁹ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 73.

⁸⁰ rozsudek ESLP ve věci Ahtinen v. Finsko ze dne 31. května 2005, stížnost č. 48907/99

⁸¹ rozsudek ESLP ve věci Worm v. Rakousko ze dne 29. srpna 1997, stížnost č. 22714/93

⁸² stížnost č. 52991/99, rozhodnutí z 23. září 2004, Sborník 2004

⁸³ rozsudek ESLP ve věci Papachelas v. Řecko ze dne 25. března 1999, stížnost č. 31423/96

napravil porušování práv a svobod zaručených Úmluvou, začíná lhůta běžet od okamžiku, kdy se situace stěžovatele přímo dotkla nebo kdy se o ní dozvěděl či mohl dozvědět. Může dojít k situaci, kdy stěžovatel využije opravný prostředek a až později zjistí, že byl neúčinný. V tomto případě ESLP bere jako počáteční datum šestiměsíční lhůty den, kdy se stěžovatel o této okolnosti dozvěděl nebo mohl dozvědět.

ESLP se snaží při výkladu podmínky šestiměsíční lhůty být spíše flexibilní a tedy neohrožovat princip právní jistoty, který je dle jeho názoru cílem a hlavní podstatou této lhůty.⁸⁴ Přesto musí stěžovatel lhůtu pro podání stížnosti respektovat a sám si pohlídat její včasné podání, jinak ESLP stížnost odmítne jako opožděnou.

3. 3 Další podmínky podání stížnosti

V Úmluvě jsou mimo podmínky vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy a šestiměsíční lhůty taxativně stanoveny i další podmínky, které stěžovatel musí splnit, aby jeho stížnosti byla ESLP přijata. Dle článku 35 odstavce 2 nebude ESLP posuzovat žádnou individuální stížnost, která je anonymní. Tedy stěžovatel musí uvést relevantní údaje o své osobě, resp. musí být jasné, kdo se domáhá ochrany svých práv a svobod zakotvených v Úmluvě. Dále se ESLP nebude zabývat individuální stížností, která je identická se stížností, která již byla před ním projednána a neobsahuje žádné nové či relevantní údaje, které by vedly k jejímu rozdílnému posouzení. Stejně pravidlo ESLP aplikuje i u posuzování identických stížností, které byly předloženy jiné mezinárodní vyšetřovací nebo smířčí organizaci (např. Výbor lidských práv OSN v Ženevě), pokud zde nevyvstaly nové rozhodující skutečnosti. ESLP prohlásí za nepřijatelnou každou individuální stížnost, která by byla neslučitelná s ustanoveními Úmluvy a jejími protokoly. Důvodem nepřijatelnosti je také neopodstatněnost individuální stížnosti. Tato situace nastane, pokud ESLP při rozhodování o přijatelnosti stížnosti a jejich podkladů dojde k závěru, že neobsahuje dostatek skutkových důkazů a právních argumentů, které by prokazovaly namítané porušení práv a svobod zaručených Úmluvou. ESLP nepřijme ani stížnost, jejíž podání je motivováno jinými důvody, než je ochrana subjektivních práv a svobod (např. získání publicity, politické důvody apod.). Za zneužití práva na stížnost je považováno také používání urážlivých a osočujících výrazů na adresu ESLP, žalovaného státu či jeho představitelů.⁸⁵

⁸⁴ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 74.

⁸⁵ *Individuálna sťažnosť* [online]. Euroiuris.sk, cit. 31. října 2016. Dostupné na <http://www.euroiuris.sk/euroiuris/?q=sk/re/IndividualnaStaznostAKonanie#10>.

ESLP může odmítnout každou individuální stížnost, kterou podle článku 35 považuje za nepřijatelnou a může tak učinit v kterékoli fázi řízení. Rozhodnutí o odmítnutí stížnosti nemusí být konečné. ESLP může pokračovat v posuzování stížnosti, pokud to vyžaduje dodržování lidských práv stanovených Úmluvou.⁸⁶ ESLP rozhodne o stížnosti dle svého uvážení a posouzení všech relevantních důkazů. Je tedy zcela v jeho pravomoci, zda se stěžovatel dovolá ochrany před poškozováním svých práv či nikoli.

⁸⁶ článek 37 odst. 1 Úmluvy

4 Řízení před Evropským soudem pro lidská práva

Řízení o ochraně lidských práv a svobod zaručených Úmluvou a jejími protokoly probíhá před ESLP, který sídlí ve Štrasburku. Občané států, které jsou smluvními stranami Úmluvy, se mohou domáhat ochrany svých práv a svobod podáním individuální stížnosti. Před podáním této stížnosti k ESLP musí stěžovatelé nejprve splnit podmínky, které jsem již uvedla v předchozí kapitole. Soudní řízení před ESLP je jednostupňové a skládá se z několika fází, které můžeme rozdělit na:

- podání stížnosti,
- řízení o přijatelnosti stížnosti,
- řízení o meritu stížnosti.

V následujících podkapitolách se budu podrobněji zabývat jednotlivými fázemi řízení o individuální stížnosti až po vydání rozsudku, který je pro strany sporu v řízení před ESLP definitivní a závazný.

4.1 Podání stížnosti

Dle článku 34 Úmluvy se může na ESLP obrátit se stížností každá fyzická osoba, nevládní organizace nebo skupiny osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a jejími protokoly, tedy v případě mé práce v důsledku porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě zaručeného článkem 6 odst. 1 Úmluvy. Aktivně legitimována k podání stížnosti je fyzická nebo právnická osoba, která podléhá jurisdikci státu, vůči němuž stížnost směřuje, a která se cítí být poškozena.⁸⁷ Druhou stranu sporu představuje pasivně legitimovaný stát, který je jednou ze smluvních stran Úmluvy a proti němuž stížnost směřuje. Aktivně legitimované subjekty mohou podat stížnost samy nebo prostřednictvím svého právního zástupce. Ale v okamžiku, kdy je stížnost dána na vědomí žalované smluvní straně, se právní zastoupení stává povinným!⁸⁸ Právní zástupce stěžovatele musí být oprávněn vykonávat právní praxi v jednom ze smluvních států Úmluvy a musí být jeho státním občanem.⁸⁹ Podání stížnosti předchází splnění předem stanovených podmínek, které jsou vymezeny článkem 35 Úmluvy (viz kapitola 3).

Podání stížnosti musí být učiněno písemně a v průběhu předem stanovené lhůty (viz podkapitola 3. 2). Stěžovatel může využít oficiální formulář stížnosti nebo zaslat neformální dopis, který je pro prvotní adresování ESLP dostačující. Podání by mělo obsahovat údaje

⁸⁷ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 35.

⁸⁸ článek 36 odst. 2 Jednacího řádu ESLP

⁸⁹ článek 36 odst. 4a) Jednacího řádu ESLP

o stěžovateli, vylíčení skutkového stavu případu, právní kroky učiněné v rámci vnitrostátního práva a dotčený stát, proti kterému je stížnost vedena. Dále musí stěžovatel vylíčit meritum stížnosti, tedy v čem spatřuje porušení svých práv a svobod a může uvést i příslušné články Úmluvy. V případě průtahů či nečinnosti orgánu veřejné moci stěžovatel odkáže přímo na článek 6 odst. 1 Úmluvy, tedy na právo na spravedlivý proces zahrnující právo na projednání věci v přiměřené lhůtě. Řada stížností zároveň odkazuje na článek 13 Úmluvy - právo na účinný právní prostředek nápravy, který je v případě ochrany před nečinností velmi důležitý a často využívaný. Lze tedy namítat porušení i více článků Úmluvy zároveň. Je rovněž důležité, aby stěžovatel uvedl všechny námitky, aby mohl ESLP věc správně posoudit. V prvotním podání stížnosti není potřeba upřesňovat nárok na spravedlivé zadostiučinění dle článku 41 Úmluvy, jelikož je posuzován až po přijetí stížnosti k meritornímu projednání.⁹⁰ K oficiálnímu formuláři stížnosti musí stěžovatel přiložit také kopie všech relevantních dokumentů, zejména soudních a dalších rozhodnutí týkajících se případu.⁹¹ Po obdržení kompletního formuláře Kanceláří ESLP je stížnost zaregistrována a stěžovateli je přiděleno jednací číslo, které nadále používá pro další písemný styk.⁹²

V naléhavých případech je možné se domáhat vydání předběžného opatření. Podání stížnosti u ESLP totiž nemá odkladný účinek vůči vnitrostátním rozhodnutím. ESLP může přijmout předběžné opatření na základě žádosti stěžovatele, ale i z vlastní iniciativy v případech, kdy se jedná o vyhoštění, vydání nebo repatriace stěžovatelů do země jejich původu, pokud jim hrozí přímé nebezpečí ztráty života, ohrožení zdraví či podrobení nelidskému chování apod.⁹³ Předběžné opatření může být uděleno před podáním oficiální stížnosti i kdykoliv během řízení před ESLP.

4. 2 Řízení o přijatelnosti stížnosti

Poté, co je stížnost oficiálně podána stěžovatelem (nebo jejím právním zástupcem) a registrována Kanceláří ESLP, lze započít řízení o její přijatelnosti. Předseda ESLP rozhodne o přidělení stížnosti jedné z pěti sekcí, s ohledem na jejich rovnoměrné zatížení.⁹⁴ Sekce jsou administrativní jednotky ESLP, v jejichž rámci jsou vytvořeny senáty.⁹⁵ Každý senát má svého předsedu, místopředsedu a několik soudců. Důležitou roli v tomto procesu má soudce

⁹⁰ článek 60 Jednacího řádu ESLP

⁹¹ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 26.

⁹² Tamtéž.

⁹³ Tamtéž, s. 16.

⁹⁴ článek 52 odst. 1 Jednacího řádu ESLP

⁹⁵ *ESLP v 50 otázkách* [online]. Echr.coe.int, červenec 2012 [cit. 9. listopadu 2016]. Dostupné na http://www.echr.coe.int/Documents/50questions_CES.pdf.

zpravodaj, který stížnost připraví k projednání a také rozhodne, která formace k tomu bude přidělena. Stížnost může být projednána buď samosoudcem, tříčlenným výborem anebo sedmičlenným senátem.⁹⁶

Samosoudce může stížnost podanou dle článku 34 prohlásit za nepřijatelnou nebo ji vyškrtnout ze seznamu stížností, pokud neexistují podněty naznačující potřebu dalšího zkoumání. Jeho rozhodnutí jsou definitivní. Pokud si samosoudce při posuzování přijatelnosti stížnosti není úplně jistý a tedy ji neprohlásí za nepřijatelnou či nevyškrtně, postoupí ji k dalšímu přezkoumání výboru nebo senátu.⁹⁷

Při projednávání stížnosti má tříčlenný výbor dle článku 28 Úmluvy několik možností, jak ji posoudit. Stížnost může jednomyslně prohlásit za nepřijatelnou nebo vyškrtnout ze seznamu případů, pokud takové rozhodnutí lze učinit bez dalšího přezkoumání. Pokud stížnost splňuje všechny dané formální náležitosti, může ji výbor prohlásit za přijatelnou a vynést zároveň rozsudek v případě, na který se vztahuje ustálená judikatura ESLP.⁹⁸ Všechna rozhodnutí i rozsudky výboru jsou konečná. Pokud výbor nemůže dosáhnout jednomyslnosti, pak je rozhodování o přijatelnosti či nepřijatelnosti stížnosti postoupeno senátu.⁹⁹

Řízení probíhající před senátem zahrnuje řízení o přijatelnosti a řízení o merituu stížnosti. Sedmičlenný senát je pověřen projednáním stížnosti ve dvou případech:

- výbor nevydal jednomyslné rozhodnutí nebo rozsudek ve věci,
- soudce zpravodaj se domnívá, že by stížnost měl projednat přímo senát.

Soudce zpravodaj věc prošetří a sepíše zprávu, kterou předloží senátu. Senát může stížnost přímo prohlásit za přijatelnou, nepřijatelnou, nebo ji vyškrtnout ze seznamu případů. Jestliže se senát rozhodne o stížnosti jednat, může provést další šetření, respektive smí vyzvat strany sporu, aby mu předložily další relevantní dokumenty o skutkovém stavu případu nebo je požádat o písemná vyjádření k přijatelnosti stížnosti.¹⁰⁰ Pokud je to nezbytné pro výkon jeho funkce, může senát z vlastní iniciativy či na žádost účastníka vyzvat strany řízení, aby se na ústním zasedání vyjádřily k merituu stížnosti.

V této fázi se nabízí žalované straně možnost podání námítky nepřijatelnosti, pokud to její povaha a okolnosti dovolují, písemnou nebo ústní formou ve svém stanovisku

⁹⁶ článek 49 odst. 3 b) Jednacího řádu ESLP

⁹⁷ článek 27 odst. 3 Úmluvy

⁹⁸ článek 28 odst. 1 b) Úmluvy

⁹⁹ PROUZOVÁ, Anna. *Evropský soud pro lidská práva: organizace, pravomoci, řízení*. Praha: Linde, 2004. s. 52.

¹⁰⁰ článek 54 odst. 2 Jednacího řádu ESLP

k přijatelnosti stížnosti.¹⁰¹ Námitkou nepřijatelnosti může být stěžovateli vytýkáno nesplnění podmínek pro podání stížnosti, jako jsou nedodržení šestiměsíční lhůty pro podání stížnosti nebo nevyčerpání všech dostupných vnitrostátních právních prostředků nápravy (viz kapitola 3). Důkazní břemeno je tedy na straně žalované.

Při projednávání stížnosti se senátu naskýtá možnost využít tzv. zkráceného řízení. To znamená, že může zároveň rozhodnout o přijatelnosti i o meritu stížnosti dle článku 29 odst. 1 Úmluvy.¹⁰² Cílem této úpravy je urychlení řízení. Pokud senát přistoupí ke zkrácenému řízení, vyzve strany sporu, aby se vyjádřily ve svých písemných stanoviscích k otázce spravedlivého zadostiučinění a aby předložily své návrhy ke smírnému urovnání sporu.¹⁰³ Pokud ke smírnému nebo jinému urovnání věci mezi stranami sporu nedojde, vynese senát rozsudek, jehož součástí je i rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti.

4.3 Řízení o meritu stížnosti

Rozhodnutí senátu o přijatelnosti stížnosti vede k další fázi řízení před ESLP - řízení o stížnosti ve věci samé. Po kladném posouzení stížnosti vyzve senát strany sporu ke smírnému urovnání věci a zároveň je může vyzvat, aby předložily doplňující důkazní materiály nebo svá stanoviska. Senát může jako v rámci řízení o přijatelnosti stížnosti rozhodnout o ústním jednání o meritu věci z vlastního uvážení nebo na základě návrhu jedné ze stran ve sporu.¹⁰⁴

V rámci meritorního řízení přichází na řadu také rozhodnutí o spravedlivém zadostiučinění dle článku 41 Úmluvy, jakožto důsledek konstatování porušení práv stěžovatele zaručených Úmluvou a jejími protokoly.¹⁰⁵ Stěžovatel má možnost podat zvláštní žádost, ve které vyčíslí požadovanou finanční kompenzaci za náklady spojené s podáním stížnosti, případně i s vedením sporu před vnitrostátními orgány a doloží potřebné doklady na podporu svých tvrzení. Musí tak učinit ve lhůtě dvou měsíců od rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti, jinak senát nároky uplatňované stěžovatelem zcela nebo zčásti zamítne.¹⁰⁶ Senát rovněž informuje vládu žalovaného státu o nároku stěžovatele na spravedlivé zadostiučinění a tím jí dává možnost se k žádosti vyjádřit. Stěžovatelé mohou žádat o náhradu jak materiální škody, tak i morální újmy.

¹⁰¹ článek 55 Jednacího řádu ESLP

¹⁰² článek 54A odst. 1 Jednacího řádu ESLP

¹⁰³ Tamtéž.

¹⁰⁴ článek 59 odst. 3 Jednacího řádu ESLP

¹⁰⁵ článek 60 odst. 1 Jednacího řádu ESLP

¹⁰⁶ PROUZOVÁ, Anna. *Evropský soud pro lidská práva: organizace, pravomoci, řízení*. Praha: Linde, 2004. s. 54.

Úkolem senátu je v souladu s článkem 38 Úmluvy se pokusit o smírné urovnání sporu mezi účastníky sporu, což vede k ukončení řízení o meritu stížnosti. Pokud se stěžovatel a dotčený stát dohodnou na smírném urovnání věci respektujícím lidská práva zakotvená Úmluvou a jejími protokoly, senát vyškrtne stížnost ze seznamu případů. Nedohodnou-li se strany sporu na smíru, senát rozhodne ve věci rozsudkem a zároveň rozhodne o žádosti týkající se spravedlivého zadostiučinění.¹⁰⁷ Dle článku 44 Úmluvy se rozsudek senátu stává konečným a závazným:

- pokud strany sporu nebudou žádat o postoupení věci velkému senátu,
- po uplynutí tříměsíční lhůty od vydání rozsudku, pokud věc nebyla postoupena velkému senátu,
- když kolegium velkého senátu zamítne žádost o postoupení dle článku 43 Úmluvy.¹⁰⁸

Za určitých okolností nepředstavuje senát poslední instanci v řízení o meritu stížnosti. Věc může být ve výjimečných situacích předložena velkému senátu, a to dvěma způsoby - z vlastní iniciativy senátu nebo na žádost jedné ze stran sporu. První možnost je zakotvena v článku 30 Úmluvy, který opravňuje senát k postoupení stížnosti velkému senátu v situaci, kdy daný případ vyvolává závažné otázky týkající se výkladu Úmluvy a jejích protokolů, nebo jestliže by vyřešení věci mohlo být v rozporu s již dříve vynesným rozsudkem ESLP. Senát se své pravomoci může vzdát kdykoliv v průběhu řízení před vynesením rozsudku, avšak s tímto návrhem musí souhlasit obě strany sporu. Druhou možností je iniciativa jedné ze stran sporu. Dle článku 43 Úmluvy mohou požádat o postoupení věci velkému senátu v tříměsíční lhůtě od vynesení rozsudku senátem. O přijetí žádosti rozhoduje pětičlenné kolegium velkého senátu, které žadateli vyhoví, pokud věc vyvolává závažnou otázku týkající se výkladu nebo provádění Úmluvy nebo jejích protokolů či závažnou otázku všeobecné povahy.¹⁰⁹

Rozsudky velkého senátu jsou konečné. Pokud kolegium velkého senátu nevyhoví žádosti strany sporu o postoupení věci velkému senátu, stává se rozsudek vynesný senátem konečným a závazným. Proti konečným rozsudkům není přípustný žádný opravný prostředek! Strany sporu jsou rozsudky vázány, i když mají pouze deklaratorní povahu. To znamená, že rozsudek ESLP pouze deklaruje porušení určitého práva či svobody zaručeného Úmluvou a jejími protokoly, přičemž způsob jeho vnitrostátního výkonu je ponechán na volbě dotčeného státu. Výjimkou je rozhodnutí o spravedlivém zadostiučinění, kdy dotčený stát je

¹⁰⁷ Tamtéž.

¹⁰⁸ článek 44 Úmluvy

¹⁰⁹ článek 43 Úmluvy

povinen vyplatit poškozenému stanovenou částku. Výbor ministrů Rady Evropy následně dohlíží na řádný výkon rozsudku a na opatření přijatá vládou dotčeného státu. I když rozsudky nemohou vyvolat žádné vnitrostátní právní účinky, jsou respektovány a mohou iniciovat významné změny ve vnitrostátních právních řádech smluvních stran Úmluvy.

5 Vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva na ochranu před nečinností veřejné správy

Judikatura ESLP má nemalý vliv na tvorbu legislativy ve smluvních státech Úmluvy. Jak už jsem uvedla výše, přestože rozsudky ESLP mají pouze deklaratorní povahu a nevyvolávají žádné vnitrostátní právní účinky (např. nemohou zrušit rozhodnutí soudních ani správních orgánů), podílí se častokrát na změnách právních předpisů států, které se tak snaží vyhovět požadavkům Úmluvy. Nejinak tomu bylo i v případě České republiky, jejíž právní řád prošel mnohými změnami, aby dostal závazkům vyplývajících z členských povinností v Radě Evropy. Převažující počet individuálních stížností podaných proti ČR v roce 2001 a 2002 namítal porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy, nedodržení závazku projednání věci v přiměřené lhůtě.¹¹⁰ Nejčastěji se tvrzené porušení článku objevuje v kombinaci s článkem 13 Úmluvy (právo na účinný vnitrostátní prostředek nápravy). Jelikož český právní řád neobsahoval dostatečně účinné a přístupné nápravné či kompenzační prostředky ochrany práv zaručených Úmluvou, musel Ústavní soud a zákonodárce učinit potřebné kroky, aby vyhověli nárokům ze Štrasburku. V následujících podkapitolách se zaměřím na změny v legislativě vyvolané rozhodovací činností ESLP v rámci ochrany před průtahy a nečinností orgánů veřejné moci v ČR. Mimo to se zaměřím na fungování a poskytování spravedlivého zadostiučinění z titulu nemajetkové újmy.

5.1 Vliv judikatury ESLP na změnu české legislativy

Vliv Úmluvy je zakotven článkem 10 Ústavy, která inkorporuje do českého právního řádu veškeré mezinárodní smlouvy, které byly odsouhlaseny Parlamentem a jsou závazné pro ČR. Úmluva je tedy nedílnou součástí právního systému ČR, a tudíž musí být veškeré právní předpisy v jejím souladu. Působení Úmluvy a navazující judikatury ESLP se projevilo v několika právních oblastech, mezi které spadá i oblast správního soudnictví. Právní úprava správního soudnictví se stala po roce 1992 součástí občanského soudního řádu (část pátá) a vykonávaly ho obecné soudy na úrovni krajských a vrchních soudů. Tato koncepce byla od počátku značně nevyhovující, jelikož neumožňovala soudní kontrolu aktivit anebo nečinnosti orgánů veřejné správy. K zásadní změně tohoto negativního stavu správního soudnictví došlo nálezem Ústavního soudu ČR č. 276/2001 Sb., kterým byla ke dni 31.

¹¹⁰ PETROVÁ, Eva. Stížnosti na Českou republiku před Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku. *Justiční praxe*, 2002, č. 7, s. 465.

prosince 2002 zrušena pátá část občanského soudního řádu.¹¹¹ Ústavní soud ČR zejména poukázal na rozpor právní úpravy správního soudnictví s článkem 6 odst. 1 Úmluvy - práva na spravedlivý proces. Podle jeho názoru „ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo se obrátit na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí pak může vést k odmítnutí spravedlnosti. Současný systém dále neposkytuje soudní ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí, není prostředku k soudní ochraně před nečinností správního úřadu, správní soudy nemohou přímo rozhodnout o platnosti aktů veřejné správy. Také v těchto případech často suplují Ústavní soud.“¹¹²

Z uvedeného tvrzení lze vidět významný vliv Úmluvy a navazující judikatury ESLP na rozhodovací činnost Ústavního soudu. Ústavní soud svá tvrzení opřel zejména o výklad článku 6 odst. 1 Úmluvy a z něj plynoucích požadavků na soudní ochranu před rozhodnutími orgánů veřejné správy.¹¹³ Správní orgány sice zcela nenaplnují požadavek nezávislého a nestranného soudního orgánu plynoucího z článku 6 odst. 1 Úmluvy, ale díky širšímu výkladu v judikatuře ESLP se rozhodování o občanských právech a povinnostech a o trestním obvinění vztahuje i na rozhodování ve veřejné správě. V návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu byl přijat zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, kterým se správní soudnictví s jednotlivými novelami řídí dodnes. Důležitou novinkou, kterou tato právní úprava přinesla v rámci ochrany před průtahy a nečinností orgánů veřejné správy, byla žaloba proti nečinnosti správního orgánu (viz podkapitola 3. 1. 2). Další významnou změnou bylo přijetí nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), který nabyl účinnosti k 1. lednu 2006. Tato novela přinesla zejména nové nástroje v rámci ochrany před nečinností, jelikož původní právní předpis umožňoval nadřízenému správnímu orgánu učinit opatření proti nečinnosti pouze formou atrakce.

V oblasti veřejné správy tedy došlo k pokrokům, ale klíčovým aktérem, který poskytoval ochranu před nečinností správních orgánů, byl zejména Ústavní soud na základě ústavní stížnosti. I když to tak zprvu nevypadá, představuje ústavní stížnost významný

¹¹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, č. 1, s. 38.

¹¹² právní věta nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 17. 3. 2009

¹¹³ HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim. *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku: Wpływ UE i Rady Evropy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce*. Brno: Tribun EU, 2010. s. 243.

prostředek soudní ochrany před nečinností orgánů veřejné správy, jelikož Ústavní soud vykládá pojem „zásah orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod“ tak široce, že za takový zásah považuje i nečinnost orgánu veřejné moci.¹¹⁴ Ústavní soud může z hlediska problematiky nečinnosti či průtahů orgánů veřejné správy konstatovat porušení práva na řádný a spravedlivý proces zaručený článkem 36 odst. 1 Listiny anebo porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů zaručeného článkem 38 odst. 2 Listiny.¹¹⁵ Problémem však bylo, že z hlediska svých kompetencí mohl Ústavní soud pouze konstatovat porušení práva jednotlivce a zakázat příslušnému orgánu, aby v porušování práva pokračoval a přikázat mu, aby - pokud je to možné - obnovil stav před porušením.¹¹⁶ Nemohl tedy přiznat žádnou formu kompenzace za morální újmu, kterou účastník řízení utrpěl v důsledku namítaných průtahů či nečinnosti orgánů veřejné správy. Z tohoto důvodu se stále více stěžovatelů obracelo právě na ESLP a častokrát se v souvislosti s porušením článku 6 odst. 1 Úmluvy dovolávali také ochrany před porušením článku 13 Úmluvy, jelikož jim ČR nenabízela účinný a efektivní právní prostředek nápravy. Z důvodu přehlčení stížnostmi namítajícími porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy musel ESLP přehodnotit svůj dosavadní postoj k článku 13, který byl do té doby poněkud opomíjený z důvodu jeho subsidiárního postavení k článku 6 Úmluvy (viz podkapitola 3. 1).

5. 1. 1 Prostředek nápravy porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě

Otázkou existence účinných právních prostředků nápravy porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě v rámci českého právního řádu se ESLP zaobíral například ve věci Hartman proti České republice.¹¹⁷ Případ se týkal dvou stěžovatelů, bratrů Jiřího a Jana Hartmanových, kteří v roce 1948 opustili Československo. Po emigraci jim byl zabaven veškerý nemovitý i movitý majetek. Po změně režimu v roce 1989 se oba začali domáhat navrácení jejich bývalého majetku a za tímto účelem vedli oba stěžovatelé několik soudních řízení, která však byla neúspěšná. Proto se obrátili na ESLP, kde se domáhali uznání porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě (článek 6 odst. 1 Úmluvy) a práva na účinný vnitrostátní právní prostředek nápravy (článek 13 Úmluvy).

Vláda ČR namítala, že stěžovatelé nevyčerpali žádný z prostředků k urychlení řízení. Ve smyslu článku 35 Úmluvy musí stěžovatel využít právní prostředky nápravy, které jsou běžně přístupné a postačují k tomu, aby mu poskytly nápravu porušení, na něž poukazuje.

¹¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, č. 9, s. 38.

¹¹⁵ Tamtéž, s. 42.

¹¹⁶ § 82 odst. 3 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁷ rozsudek ESLP ve věci Hartman v. Česká republika ze dne 10. července 2003, stížnost č. 53341/99

Stěžovatelé měli využít prostředky nápravy preventivní povahy, tedy hierarchickou stížnost (stížnost k orgánu státní správy soudů dle zákona č. 6/2002Sb. o soudech a soudcích) a ústavní stížnost, jelikož jsou dle názoru vlády účinnými a přístupnými prostředky nápravy. Dále mohli využít i prostředek kompenzační povahy, tedy podat žalobu na náhradu škody proti státu, který je podle zákona č. 82/1998 Sb.¹¹⁸ odpovědný za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.

Podle názoru stěžovatelů v českém právním řádu neexistuje žádný účinný prostředek nápravy, který by napravil nepřiměřenou délku řízení. Rovněž nepovažují za účinný kompenzační prostředek nápravy odškodnění dle zákona č. 82/1998 Sb., jelikož tento zákon neupravuje žádnou náhradu morální újmy, ale umožňuje pouze náhradu materiální škody nebo ušlého zisku.

ESLP konstatoval, že hierarchická stížnost nepředstavuje účinný prostředek nápravy, jelikož nedovoluje účastníkovi řízení, aby na státu vymohl výkon jeho kontrolních pravomocí. Co se týče ústavní stížnosti, není Ústavní soud příslušný k přijetí konkrétních opatření s cílem urychlit řízení (chybí možnost uložení sankce při nesplnění povinnosti orgánu veřejné moci odstranit průtahy v řízení), a rovněž nemůže přiznat stěžovatelům jakékoli odškodnění za již vzniklé průtahy. Odškodnění dle výše zmíněného zákona není podle ESLP účinné, jelikož stěžovatelé nemohou prostřednictvím žaloby na náhradu škody proti státu dosáhnout náhrady morální újmy. Přičemž ve věcech délky řízení stěžovatelé trpí především morální újmou, jejíž výši nemají povinnost prokazovat. ESLP tedy došel k závěru, že v ČR neexistuje přiměřený a účinný prostředek nápravy umožňující stěžovatelům si stěžovat na nepřiměřenou délku řízení, a proto námitku vlády na nevyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy zamítnul.

Stěžovatelé dále poukazovali na to, že jejich případy nebyly projednány v přiměřené lhůtě ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy. Na tento argument vláda tvrdila, že stěžovatelé neměli o jednotlivých řízeních přehled a průtahy si způsobili i vlastní vinou z důvodu výměny právních zástupců. ESLP při posuzování délky řízení vychází z okolností konkrétního případu, zejména přihlédne ke složitosti věci, chování stěžovatele a chování příslušných orgánů, jakož i k tomu, co bylo ve sporu pro stěžovatele v sázce (např. věc *Frydlender v. Francie*, 2000).¹¹⁹ ESLP následně konstatoval, že v případě stěžovatelů trvala řízení (s ohledem na jejich věk a zdravotní stav) kvůli průtahům nepřiměřeně dlouho, i když

¹¹⁸ zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

¹¹⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 181.

stěžovatelé a jejich právní zástupce k prodloužení řízení rovněž přispěli.¹²⁰ Po celkovém zhodnocení ESLP došel k závěru, že délka řízení neodpovídá požadavku přiměřené lhůty a tudíž konstatoval, že došlo k porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy a přiznal jim spravedlivé zadostiučinění za utrpění morální újmy.

Neexistence účinných prostředků nápravy a judikatura ESLP poukazující na závažné nedostatky české úpravy donutila zákonodárce k zavedení nového kompenzačního prostředku nápravy. Dne 27. dubna 2006 nabyl účinnosti zákon č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Do § 1 tohoto zákona byl doplněn odstavec třetí ve znění: „Stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu.“ Úprava je dále specifikována v novém § 31a, který v prvním odstavci stanoví: „Bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.“ Nesprávným úředním postupem se v dikci zákona rozumí i porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.¹²¹ Změna zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávných úředním postupem tedy přinesla zakotvení nového prostředku nápravy, který nabízí spravedlivé zadostiučinění v případě morální/nemajetkové újmy, jejíž úprava do té doby v českém právním řádu chyběla. Tato novela jistě představuje pozitivní krok směrem k naplnění požadavků ESLP na účinný vnitrostátní prostředek nápravy porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě zaručeného článkem 6 odst. 1 Úmluvy a splňuje také povinnost, která pro ČR vyplývá z článku 13 Úmluvy.¹²²

Další změna, která proběhla kvůli vyhovění požadavkům ESLP na účinný vnitrostátní právní prostředek nápravy, bylo přijetí preventivního prostředku nápravy v rámci novely zákona o soudech a soudcích provedené zákonem č. 9/2009 Sb.¹²³ Tato úprava se sice netýká ochrany před nečinností orgánů veřejné správy, ale přesto bych ji pro úplnost změn přijatých pod vlivem ESLP chtěla alespoň okrajově zmínit. Na základě této novely platí: „má-li účastník nebo strana řízení za to, že jeho stížnost na průtahy v řízení, kterou podal

¹²⁰ *Tiskové prohlášení Ministerstva spravedlnosti k rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Jan Hartman a Jiří Hartman proti České republice* [online]. Epravo.cz, 10. července 2003 [cit. 18. listopadu 2016]. Dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/tiskove-prohlaseni-ministerstva-spravedlnosti-k-rozsudku-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-ve-veci-jan-hartman-a-jiri-hartman-proti-ceske-republice-21828.html?mail>

¹²¹ § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávných úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

¹²² KMEC, Jiří. K otázce účinných prostředků nápravy porušení práva na přiměřenou délku řízení. *Právní zpravodaj*, 2006, roč. 7, s. 7.

¹²³ zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších právních předpisů

u příslušného orgánu státní správy soudů, jím nebyla řádně vyřízena, může podat návrh soudu k určení lhůty pro provedení procesního úkonu, u kterého podle jeho názoru dochází k průtahům v řízení.¹²⁴ Pokud příslušný soud shledá, že v řízení dochází k průtahům, určí lhůtu pro provedení procesního úkonu, kterou je dotčený soud vázán.¹²⁵

Působení Úmluvy a zejména navazující judikatury ESLP na české zákonodárství je výrazný. Ústavní soud dle článku 87 odst. 1 i) Ústavy rozhoduje o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro ČR závazné, pokud je nelze provést jinak. Z tohoto ustanovení vyplývá a je i logické, že kromě vlivu Úmluvy se projeví také dlouhodobá rozhodovací praxe ESLP na výklad základních práv a rozhodování Ústavního soudu, obecných soudů, ale i orgánů veřejné správy. Změny přijaté v rámci ochrany před průtahy a nečinností orgánů veřejné moci byly podle mého názoru nezbytné a posunuly ochranu práva na projednání věci v přiměřené lhůtě zase o kus dál.

5. 2 Spravedlivé zadostiučinění za nemajetkovou újmu

Úmluva ve svém článku 41 stanoví, že pokud ESLP prohlásí, že byla porušena Úmluva nebo její protokoly, a jestliže vnitrostátní právo zúčastněné Vysoké smluvní strany umožňuje jen částečné odstranění důsledků tohoto porušení, ESLP přiznává v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění. Z rozhodovací praxe ESLP se tak dělo poměrně často, jelikož některé smluvní státy Úmluvy postrádaly účinný vnitrostátní prostředek nápravy preventivní či kompenzační povahy. Nejinak tomu bylo i v případě České republiky. Ve věcech, kdy důvodem podání stížnosti je ochrana před porušením práva na rozhodnutí v přiměřené lhůtě, zaručené článkem 6 odst. 1 Úmluvy, je povinností vnitrostátního orgánu stěžovateli poskytnout spravedlivé zadostiučinění za utrpění morální újmy, kterou ESLP v těchto případech poskytuje bez jakéhokoliv prokazování. Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ve svém novelizovaném znění tuto povinnost reflektuje. Zakotvením této odpovědnosti státu se vytváří vnitrostátní právní základ pro řešení důsledků dlouhotrvajících řízení, které byly dosud předkládány k rozhodnutí ESLP. Díky této novele může účastník řízení od dubna roku 2006 požadovat náhradu škody i za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. Formy odškodnění nemajetkové újmy jsou stanoveny v první větě § 31a odst. 2¹²⁶: „Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu

¹²⁴ Tamtéž, § 174a odst. 1.

¹²⁵ Tamtéž, § 174a odst. 7.

¹²⁶ zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující.“ Zadostiučinění poskytnuté v penězích tedy představuje subsidiární formu náhrady škody za nemajetkovou újmu, které lze využít při splnění těchto kritérií:

- nemajetkovou újmu nebylo možné nahradit jiným způsobem,
- nemajetková újma je natolik závažná, že konstatování porušení práva se nejevilo jako dostačující prostředek nápravy.¹²⁷

V případě, kdy je ESLP konstatováno porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, dochází zpravidla vždy k přiznání spravedlivého zadostiučinění. ESLP totiž vychází z domněnky, že nepřiměřená délka řízení znamená pro stěžovatele morální újmu, přičemž jim neukládá její výši prokazovat.¹²⁸

V nezbytnosti přiznání finančního zadostiučinění z titulu morální újmy měl ESLP stejně jako aplikující vnitrostátní orgány jasno. Problém vyvstal při určování výše tohoto zadostiučinění. ESLP svá rozhodnutí o přiznání konkrétní částky z titulu morální újmy utrpěné v důsledku porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě příliš neodůvodňuje, a proto bylo velice obtížné pro vnitrostátní orgán rozhodující v řízení o kompenzačním prostředku nápravy odhadnout přibližnou částku, kterou by stěžovateli přiznal ESLP.¹²⁹ Klíčovým v této situaci byl rozsudek ESLP ve věci *Apicella* proti Itálii.¹³⁰ Vládě ČR bylo na vlastní žádost dovoleno, aby v řízení před velkým senátem, který danou věc projednával, mohla intervenovat prostřednictvím předložení písemných stanovisek.¹³¹ Vláda se hlavně dotazovala odpovědí na tři základní otázky:

- Které případy jsou „podobné“?
- Jaké částky ESLP přiznává (neboli jak jsou jednotlivá kritéria finančně hodnocena)?
- Jaký poměr mezi částkami přiznanými na vnitrostátní a „štrasburské“ úrovni je možno považovat za rozumný?¹³²

Zájem ČR získat odpovědi na tyto otázky byl značný, jelikož česká vláda v době projednávání této věci připravovala zavést kompenzační prostředek nápravy vedle již existujícího prostředku preventivní povahy (viz podkapitola 5. 1. 1). Z toho důvodu žádala vláda ESLP o poskytnutí co nejrozsáhlejšího návodu, aby bylo možné zavést takový

¹²⁷ KMEC, Jiří. K otázce účinných prostředků nápravy porušení práva na přiměřenou délku řízení. *Právní zpravodaj*, 2006, roč. 7, s. 6.

¹²⁸ rozsudek ESLP ve věci *Hartman v. Česká republika* ze dne 10. července 2003, stížnost č. 53341/99

¹²⁹ KMEC, Jiří. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *Právní zpravodaj*, srpen 2006, roč. 8, s. 13.

¹³⁰ rozsudek ESLP ve věci *Apicella v. Itálie* ze dne 29. března 2006, stížnost č. 64890/01

¹³¹ článek 36 odst. 2 Úmluvy

¹³² KMEC, Jiří. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *Právní zpravodaj*, srpen 2006, roč. 8, s. 14

prostředek nápravy, který nepovede ke sporům o jeho účinnost.¹³³ Velký senát ESLP položené otázky zodpověděl v části týkající se rozhodnutí přiznání spravedlivého zadostiučinění dle článku 41 Úmluvy. U otázky, které případy je třeba považovat za „podobné“ uvedl, že to jsou dvě řízení, která probíhala po stejný počet let, na stejném počtu stupňů soudní soustavy téže země, která měla pro stěžovatele rovnocenný význam, přičemž se chovaly převážně stejným způsobem.¹³⁴ Z této odpovědi lze vyčíst, že se ESLP při stanovení výše spravedlivého zadostiučinění řídí kritérii jako při posuzování přiměřenosti délky řízení (chování stěžovatele, postup státních orgánů, význam předmětu řízení pro stěžovatele). Není zde výslovně zmíněno kritérium složitosti projednávané věci, ale ta se může projevit například ve velkém počtu účastníků řízení, anebo v množství nemovitostí či movitého majetku v rámci restitučního řízení¹³⁵ apod.

Na otázku české vlády jaké částky ESLP přiznává, respektive jak jsou finančně ohodnocena jednotlivá kritéria, odpověděl odkázáním na předchozí rozhodnutí dostupné v databázi jeho judikatury. Dle názoru ESLP je totiž nemožné a neproveditelné se pokoušet o vypracování výčtu podrobných vysvětlení pro všechny případy a svou judikaturu považuje v tomto ohledu za dostatečné vodítko. Dále uvedl, že částka přiznaná vnitrostátními orgány z titulu morální újmy může být nižší, než jakou lze vyvodit z jeho judikatury, jestliže již stěžovatel dosáhl na vnitrostátní úrovni konstatování porušení a získal náhradu v rámci vnitrostátního prostředku nápravy.¹³⁶ Nicméně k otázce, jaký poměr mezi částkami přiznanými na vnitrostátní a „strasburské“ úrovni je možno považovat za rozumný, neposkytl určitý návod. ESLP pouze uvedl, že pokud se ještě stěžovatel může považovat za „poškozeného“ dle ustanovení článku 34 Úmluvy poté, co tento vnitrostátní právní prostředek nápravy vyčerpal, musí mu být přisouzen rozdíl mezi částkou, kterou získal od odvolacího soudu, a částkou, která by nebyla považována za zjevně nepřiměřenou v porovnání s částkou poskytnutou ESLP, kdyby byla odvolacím soudem přiznána a rychle vyplacena.¹³⁷

Nižší hladina částek přiznávaných na vnitrostátní úrovni je plně ospravedlnitelná a logická, protože využití vnitrostátního prostředku nápravy představuje pro stěžovatele dostupnější a snadnější způsob, jak dosáhnout náhrady nemajetkové újmy, než jakým je

¹³³ § 58 rozsudku *Apicella v. Itálie* ze dne 29. března 2006, stížnost č. 64890/01

¹³⁴ § 135 rozsudku *Apicella v. Itálie* ze dne 29. března 2006, stížnost č. 64890/01

¹³⁵ rozsudek ESLP ve věci *Schmidtová v. Česká republika* ze dne 22. července 2003, stížnost č. 48568/99

¹³⁶ § 136 rozsudku *Apicella v. Itálie* ze dne 29. března 2006, stížnost č. 64890/01

¹³⁷ Tamtéž, § 137.

podání stížnosti k ESLP a absolvování řízení před ním.¹³⁸ ESLP vyzval všechny státy, aby se samy vypořádaly s tímto úkolem a samy si stanovily vlastní mechanismus pro výpočet odškodnění za nemajetkovou újmu, který bude vycházet například z částek přisuzovaných na vnitrostátní úrovni za jiné druhy škod, například za újmu na zdraví, újmu způsobenou smrtí blízké osoby apod. Tento výnos je opět odůvodnitelný, jelikož orgány státní správy jsou přirozeně více způsobilé než samotný ESLP určit výši přisuzovaných částek za nemajetkovou újmu tak, aby odpovídaly životní úrovni a dalším relevantním faktorům působícím v ČR.

Způsob stanovení výše spravedlivého zadostiučinění, kterým se ESLP řídil ve věci *Apicella* proti Itálii a v dalších podobných případech, bylo následně reflektováno v novele zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Dle ustanovení tohoto zákona při určení výše přiměřeného zadostiučinění nemajetkové újmy, která vznikla z důvodu porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě, se přihlédne k okolnostem konkrétního případu a zejména k:

- celkové délce řízení,
- složitosti řízení,
- jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení,
- postupu orgánů veřejné moci během řízení,
- významu předmětu řízení pro poškozeného.¹³⁹

Uvedená kritéria pro stanovení výše spravedlivého zadostiučinění za případnou nemajetkovou újmu používá ESLP i při posuzování přiměřené délky vnitrostátního řízení. Dále je nutné podotknout, že řízení musí být hodnoceno jako celek. Z judikatury ESLP totiž vyplývá, že účinnost kompenzačního prostředku nápravy by mohla být zpochybněna, pokud by příslušné orgány hodnotily jednotlivé fáze řízení zvlášť, nebo kdyby se některou z částí řízení vůbec nezaobíraly.¹⁴⁰ Příslušný správní úřad, který předběžně projednává návrhy na odškodnění z titulu nemajetkové újmy, se tedy musí řídit nejen českou legislativou, ale rovněž vycházet z judikatury ESLP při výpočtu konkrétního odškodnění, jinak by mohlo dojít k tomu, že pokud by přiznal žadateli o odškodnění nedostatečnou peněžní kompenzaci, následovalo by i přesto podání stížnosti k ESLP. Správní úřady se při stanovení výše

¹³⁸ KMEC, Jiří. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *Právní zpravodaj*, srpen 2006, roč. 8, s. 15.

¹³⁹ § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

¹⁴⁰ KMEC, Jiří. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *Právní zpravodaj*, srpen 2006, roč. 8, s. 16.

zadosti učinění snaží přiznávat žadatelům takové částky, aby případná následná stížnost k ESLP byla prohlášena za nepřijatelnou s odkazem na to, že stěžovateli byla již na vnitrostátní úrovni poskytnuta dostatečná náprava porušení jeho práva.¹⁴¹ Zároveň usilují o co nejrychlejší postup při vyřizování podaných žádostí o odškodnění a také při vyplácení již přiznaných částek.

Při stanovení výše částek spravedlivého zadosti učinění nemajetkové újmy za porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy se ČR nechala inspirovat analýzou rozsudků ESLP ve věci Apicella¹⁴², Scordino a ostatní¹⁴³, Cocchiarella¹⁴⁴ a dalších proti Itálii. Z toho vyplynulo, že ESLP je v zásadě, za splnění podmínky rychlosti, ochoten akceptovat částky představující alespoň 45 % částek, které by v obdobných případech přiznal on sám na základě článku 41 Úmluvy.¹⁴⁵ Průměr částek přiznávaných správními úřady značně převyšuje tuto minimální hranici.¹⁴⁶ Pokud je žadatel o přiznání spravedlivého zadosti učinění nespokojen s výší přiznané částky, může se znovu obrátit na soud a žádat přiznání dalšího zadosti učinění.¹⁴⁷ Soud může o návrhu žadatele rozhodnout pouze v takovém rozsahu, v jakém byl správním úřadem zamítnut. Přičemž mu soud nemůže odebrat náhradu, která mu již byla přiznána.

ESLP zdůrazňuje, že je důležité předcházet vznikům průtahů v řízení, a proto by měl mít preventivní prostředek nápravy přednost před kompenzačním. Nicméně v případech, kdy už došlo k průtahům v řízení, může být preventivní prostředek nápravy neúčinný. Kompenzační prostředek nápravy pro případy překročení přiměřené lhůty v řízení, který byl zaveden do českého právního systému zákonem č. 82/1998 Sb., uznal ESLP za účinný a dostupný ve věci Vokurka proti České republice¹⁴⁸. Z toho tedy vyplývá, že tento kompenzační prostředek nápravy musí být vyčerpán, aby byla stížnost podaná k ESLP přijatelná ve smyslu článku 35 odst. 1 Úmluvy.

¹⁴¹ rozhodnutí ESLP ve věci Vokurka v. Česká republika ze dne 16. října 2007, stížnost č. 40552/02

¹⁴² rozsudek ESLP ve věci Apicella v. Itálie ze dne 29. března 2006, stížnost č. 64890/01

¹⁴³ rozsudek ESLP ve věci Scordino a ostatní v. Itálie (č. 1) ze dne 29. března 2006, stížnost č. 36813/97

¹⁴⁴ rozsudek ESLP ve věci Cocchiarella v. Itálie ze dne 29. března 2006, stížnost č. 64886/01

¹⁴⁵ rozhodnutí ESLP ve věci Vokurka v. Česká republika ze dne 16. října 2007, stížnost č. 40552/02

¹⁴⁶ Tamtéž.

¹⁴⁷ § 15 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

¹⁴⁸ rozhodnutí ESLP ve věci Vokurka v. Česká republika ze dne 16. října 2007, stížnost č. 40552/02

Závěr

Český právní řád dlouho nenabízel možnost efektivní ochrany před nečinností veřejné správy. Velký přínos v této oblasti měla především rozhodovací činnost ESLP a zejména velký nápor stížností namítající porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy. Díky působení ESLP na Ústavní soud a zákonodárce došlo ke změně relevantních právních předpisů, které například umožnily soudní kontrolu aktivit veřejné správy. Komplexní změna byla učiněna v oblasti správního soudnictví, která byla provedena novým soudním řádem správním, tedy zákonem č. 150/2002 Sb. Dále došlo k úpravě správního řádu, kde byly přijaty nové formy opatření proti nečinnosti správních orgánů. Tyto změny znamenaly významný krok kupředu v rámci ochrany před nečinností veřejné správy.

Dalším důležitým mezníkem bylo přijetí zákona č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Touto novelou byl zaveden nový kompenzační prostředek nápravy, který přiznává účastníkům řízení odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. Dříve tento prostředek v českém právním řádu neexistoval, a tudíž se stěžovatelé museli obracet na ESLP, který jim přiznával odškodnění morální újmy bez nutnosti prokazovat její výši. Tato změna byla rovněž vyvolána ESLP, který se snažil omezit záplavu stížností, kde se stěžovatelé dovolávali spravedlivého zadostiučinění. Přesto však nadále existují případy, kdy zadostiučinění poskytnuté na vnitrostátní úrovni se zdá stěžovatelům nedostatečné, a proto se i nadále obrací na ESLP. Musí však nejdříve využít český kompenzační prostředek nápravy, jinak ESLP jejich stížnosti odmítne.¹⁴⁹

Z výše uvedeného lze vidět, že judikatura ESLP má vliv nejen na Ústavní soud, který ovlivňuje rozhodovací praxi také dalších vnitrostátních soudních orgánů, ale také na změnu české legislativy. Jako odpověď na stanovenou výzkumnou otázku na základě výše uvedených poznatků potvrzují, že judikatura ESLP ovlivnila právní úpravu předpisů týkajících se ochrany před nečinností veřejné správy.

Řízení před ESLP o individuální stížnosti podané z důvodu porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě zaručeného článkem 6 odst. 1 Úmluvy podle mého názoru nepředstavuje příliš efektivní prostředek ochrany před nečinností veřejné správy. Jako nevýhodu bych uvedla povinnost vyčerpat všechny dostupné vnitrostátní opravné prostředky

¹⁴⁹ rozhodnutí ESLP ve věci Vokurka v. Česká republika ze dne 16. října 2007, stížnost č. 40552/02

a také samotné řízení před ESLP. Projednání stížností u ESLP z důvodu jeho vytíženosti může trvat roky a tedy přispět k dalším průtahům. Myslím si, že právní nástroje, které díky vlivu judikatury ESLP na zákonodárce momentálně existují v českém právním řádu, poskytují dostatečnou a efektivní ochranu před nečinností veřejné správy. Důkazem je i fakt, že jen malé procento stížností směřuje proti (ne)činnosti správních orgánů ČR, protože případná pochybení zvládne vyřešit naše vnitrostátní soudnictví.¹⁵⁰ Co se týče odškodnění za nemajetkovou újmu, tak kompenzační prostředek nápravy zavedený na jaře roku 2006 novelou zákona č. 82/1998 Sb. představuje účinný prostředek nápravy. Výše částky spravedlivého zadostiučinění přiznaná správními úřady většinou nedosahuje takové výše jako částka přiznaná ESLP, ale český kompenzační prostředek nápravy představuje pro žadatele dostupnější a snadnější způsob, jak dosáhnout náhrady nemajetkové újmy, než jakým by bylo podání stížnosti k ESLP a absolvování řízení před ním.

Díky judikatuře ESLP, která poukázala na závažné nedostatky české právní úpravy, byl zákonodárce donucen k zakotvení lepší ochrany práv a svobod občanů ČR. Úloha ESLP je tedy v rámci ochrany a vynucování práv a svobod zaručených Úmluvou a jejími protokoly nepostradatelná. Nicméně si myslím, že domáhat se ochrany před nečinností veřejné správy je efektivnější a dostupnější na vnitrostátní úrovni než v řízení před ESLP.

¹⁵⁰ BOBEK, Michal, KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan a kolektiv. *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 154.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- ADAMUS, Vladimír. *Mezinárodní dokumenty o lidských právech*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2000. 495 s.
- BARTOŇ, Daniel. *Svoboda náboženského vyznání v kontextu evropského a mezinárodního práva*. Praha, 2012. Disertační práce (PhD.). Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 181 s.
- BOBEK, Michal, KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan a kolektiv. *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2013, 296 s.
- ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv I. část - Úmluva*. Praha: Linde, 2010. 887 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 323 s.
- HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim. *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku: Wpływ UE i Rady Evropy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce*. Brno: Tribun EU, 2010. 285 s.
- HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde, 2003. 743 s.
- HUBÁLKOVÁ, Eva. *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva*. Praha: ASPI, 2006. 157 s.
- HUBÁLKOVÁ, Eva. *Řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. 209 s.
- KLÍMA, Karel. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s 1441.
- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Výhrada svědomí jako součást svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání*. Praha: Linde, 2010. 183 s.
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. 451 s.
- POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník, 1946. 103 s.
- PRAŽÁK, Jiří. *Právo veřejné, díl druh: právo správní*. 1. vydání. Praha, 1905. 215 s.
- PROUZOVÁ, Anna. *Evropský soud pro lidská práva: organizace, pravomoci, řízení*. Praha: Linde, 2004. 186 s.
- SCHORM, Vít. *Právo na přiměřenou délku řízení podle Evropské úmluvy o lidských právech*. In KADEČKA, Stanislav (ed). *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. 245 s.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení - základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, 428 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné právo správní*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 463 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. 255 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s.

Odborné časopisy

FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, č. 9, s. 38 - 43.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, č. 1, s. 38 - 41.

DOBOSZ, Piotr. Problém nečinnosti veřejné správy v řízení správním a soudněsprávním v Polsku. *Správní právo*, 1997, č. 3, s. 181 - 185.

KMEC, Jiří. K otázce účinných prostředků nápravy porušení práva na přiměřenou délku řízení. *Právní zpravodaj*, 2006, roč. 7, s. 3 - 7.

KMEC, Jiří. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *Právní zpravodaj*, srpen 2006, roč. 8, s. 12 - 16.

PETROVÁ, Eva. Stížnosti na Českou republiku před Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku, *Justiční praxe*, 2002, č. 7, s. 464 - 467.

ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Právo na spravedlivý proces v prostoru Evropských společenství. *Právní fórum*, 2005, č. 11, s. 421 - 424.

Právní předpisy

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 82/1998 o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávných úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších právních předpisů

Judikatura

nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 17. 3. 2009

nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 116/96 ze dne 11. prosince 1996

nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 114/96 ze dne 25. září 1997

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007

rozhodnutí ESLP ve věci Vokurka v. Česká republika ze dne 16. října 2007, stížnost č. 40552/02

rozsudek ESLP ve věci Ahtinen v. Finsko ze dne 31. května 2005, stížnost č. 48907/99

rozsudek ESLP ve věci Apicella v. Itálie ze dne 29. března 2006, stížnost č. 64890/01

rozsudek ESLP ve věci Brandstetter v. Rakousko ze dne 28. srpna 1991, stížnost č. 11170/84

rozsudek ESLP ve věci Buchholz v. Německo ze dne 6. května 1981, stížnost č. 7759/77

rozsudek ESLP ve věci Cocchiarella v. Itálie ze dne 29. března 2006, stížnost č. 64886/01

rozsudek ESLP ve věci Couez v. Francie ze dne 24. srpna 1998, stížnost č. 24271/94

rozsudek ESLP ve věci Deweer v. Belgie ze dne 27. února 1980, stížnost č. 6903/75

rozsudek ESLP ve věci De Micheli v. Itálie ze dne 26. února 1993, stížnost č. 12775/87

rozsudek ESLP ve věci Erkner a Hofauer v. Rakousko ze dne 29. září 1987, stížnost č. 9616/81

rozsudek ESLP ve věci Fayed v. Spojené království ze dne 21. září 1994, stížnost č. 17101/90

rozsudek ESLP ve věci Frydlender v Francie ze dne 27. června 2000, stížnost č. 30979/96

rozsudek ESLP ve věci Hartman v. Česká republika ze dne 10. července 2003, stížnost č. 53341/99

rozsudek ESLP ve věci Jablonski v. Polsko ze dne 21. října 1998, stížnost č. 33492/96

rozsudek ESLP ve věci Koenig v. Německo ze dne 28. června 1978, stížnost č. 7496/76

rozsudek ESLP ve věci Kudła v. Polsko, zde dne 26. října 2000, stížnost č. 30210/96

rozsudek ESLP ve věci Lauko v. Slovenská republika ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 26138/95

rozsudek ESLP ve věci Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie ze dne 23. června 1981, stížnosti č. 6878/75; 7238/75

rozsudek ESLP ve věci Papachelas v. Řecko ze dne 25. března 1999, stížnost č. 31423/96

rozsudek ESLP ve věci Schmidtová v. Česká republika ze dne 22. července 2003, stížnost č. 48568/99

rozsudek ESLP ve věci Scopelliti v. Itálie ze dne 23. listopadu 1993, stížnost č. 15511/89

rozsudek ESLP ve věci Scordino a ostatní v. Itálie (č. 1) ze dne 29. března 2006, stížnost č. 36813/97

rozsudek ESLP ve věci Steel and Morris v. Spojené království ze dne 15. února 2005, stížnost č. 68416/01

rozsudek ESLP ve věci Worm v. Rakousko ze dne 29. srpna 1997, stížnost č. 22714/93

stížnost č. 52991/99, rozhodnutí z 23. září 2004, Sborník 2004

Internetové zdroje

Individuálna sťažnosť [online]. Euroiuris.sk, cit. 31. října 2016. Dostupné na

<http://www.euroiuris.sk/euroiuris/?q=sk/re/IndividualnaStaznostAKonanie#10>

ESLP v 50 otázkách [online]. Echr.coe.int, červenec 2012 [cit. 9. listopadu 2016]. Dostupné

na http://www.echr.coe.int/Documents/50questions_CES.pdf.

MOLE, Nuala, HARBY, Catharina. *The Right to a fair trial: A guide to the implementation of Article 6 of The European Convention on Human Rights* [online]. Coe.int, 2001 [cit.

5. října 2016]. Dostupné na

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007ff49>.

Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů [online]. Nssoud.cz, 6. ledna 2014

[cit. 31. října 2016]. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>.

Tiskové prohlášení Ministerstva spravedlnosti k rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Jan Hartman a Jiří Hartman proti České republice [online]. Epravo.cz, 10. července

2003 [cit. 31. října 2016]. Dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/tiskove-prohlaseni-ministerstva-spravedlnosti-k-rozsudku-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-ve-veci-jan-hartman-a-jiri-hartman-proti-ceske-republice-21828.html?mail>

Seznam použitých zkratek

ČR - Česká republika

ESD - Evropský soudní dvůr

ESLP - Evropská soud pro lidská práva

EU - Evropská unie

Listina – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Listina EU - Listina základních práv Evropské unie

s. ř. s. - zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva - Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14

Ústava - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Klíčová slova/Key words

nemajetková újma

ochrana před nečinností

právo na spravedlivý proces

právní prostředek nápravy

přiměřená lhůta

stížnost

stěžovatel

non-pecuniary damage

protection against inactivity

right to a fair trial

remedy

reasonable time

complaint

applicant

Shrnutí

Ve své diplomové práci se věnuji problematice ochrany před nečinností veřejné správy v řízení před Evropským soudem pro lidská práva. V první kapitole práce stručně vymezuji pojem nezákonná nečinnost veřejné správy a možnosti právní ochrany před ní. Dále se zaměřuji na právo projednání věci v přiměřené lhůtě jako součást práva na spravedlivý proces, které je zakotveno v českém, evropském i mezinárodním právu. Hlavní část práce je zaměřena na ochranu před nečinností prostřednictvím práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, kterou poskytuje Úmluva v článku 6 odst. 1 a judikatura ESLP. Také se věnuji právu na účinný vnitrostátní právní prostředek nápravy zaručený článkem 13 Úmluvy, jehož se stěžovatelé domáhají z důvodu odškodnění morální újmy utrpěné kvůli průtahům v řízení. Poslední část práce ukazuje, jak ovlivnil ESLP svou judikaturou český právní řád a rozhodování soudů.

Summary

In my diploma thesis I deal with the issue of protection against the inactivity of public administration in the proceeding before European court of human rights. In the first part I defined the term inactivity of public administration and the possibilities of legal protection against it. Further I focus on the right to trial within a reasonable time as a part of the right to a fair trial which is stated in Czech, European and international law. The main part of this thesis is focused on protection against inactivity through the right to trial within a reasonable time which is guaranteed by the Convention in the article 6 section 1 and by the practise of the ECHR. I also focus on the right to effective remedy guaranteed by the article 13 of the Convention which is often addressed by the applicants due to moral damages caused by delays in proceedings. The last part of my thesis shows how the ECHR and its practise affected the Czech legal order and decisions of courts.