

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti **L. F.**, zastoupeného Bc. et Mgr. Josefem Václavem Martinkem, advokátem, AK se sídlem Bryksova 818/48, Praha 9, proti rozsudku **Obvodního soudu pro Prahu 6** ze dne 11. 5. 2017 č. j. 8 C 163/2016-37 a rozsudku **Městského soudu v Praze** ze dne 20. 2. 2018 č. j. 15 Co 483/2017-90, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 6 a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Ministerstva obrany jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Rozsudky Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 11. 5. 2017 č. j. 8 C 163/2016-37 a Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2018 č. j. 15 Co 483/2017-90 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces a na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Tyto rozsudky se proto ruší.**

**III. Stěžovateli se přiznává náhrada nákladů řízení před Ústavním soudem, a to ve výši 6 800 Kč, které jsou povinny zaplatit Obvodní soud pro Prahu 6 a Městský soud v Praze každý po 3 400 Kč do jednoho měsíce od doručení písemného vyhotovení tohoto nálezu.**

Odůvodnění

**I. Rekapitulace průběhu řízení**

1. Stěžovatel se ve své ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), domáhá zrušení výše specifikovaných rozhodnutí obecných soudů. Má totiž za to, že jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatel se dne 21. 2. 2012 obrátil na Ministerstvo obrany (dále jen „ministerstvo“) s žádostí o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu (dále jen „osvědčení účastníka odboje“) podle § 6 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o protikomunistickém odboji“). Odbojová činnost stěžovatele spočívala v tom, že v rozmezí září 1951 a října 1953 byl aktivním členem skautské odbojové skupiny SODAN (Skautská organizace demokracie a nezávislosti), která se snažila bojovat proti násilné kolektivizaci venkova prostřednictvím sabotáží a poškozování majetku družstev a státních statků. V rámci této skupiny pak stěžovatel

především přechovával materiál důležitý pro činnost skupiny, zapálil stoh v Blažovicích a rozšiřoval nacyklostylované protirežimní letáky. Za tyto skutky byl odsouzen rozsudkem ze dne 9. 10. 1954 sp. zn. T 16/54 pro trestné činy velezrady, sabotáže a rozkrádání a poškozování majetku lidových družstev k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání čtyř a půl roku, propadnutí majetku a peněžitému trestu. Trest odnětí svobody pak z převážné části vykonal v táborech nucených prací na Jáchymovsku, kde pracoval při těžbě uranové rudy. Na svobodu byl propuštěn dne 12. 10. 1957. Po roce 1989 byl rehabilitován.

3. Ministerstvo mělo v souladu s § 71 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), o žádosti stěžovatele rozhodnout bezodkladně, nejpozději však do 30 dnů od zahájení řízení. K této lhůtě lze podle citovaného ustanovení správního řádu připočítat dalších 30 dní v případě, že je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, někoho předvolat, nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ. Namísto toho však ministerstvo svým usnesením ze dne 5. 4. 2012 přerušilo řízení do doby, než mu budou předložena odborná stanoviska příslušných institucí, která měla dokázat, že činnost stěžovatele spadala pod některou z forem odboje a odporu proti komunismu, resp. zda neexistuje některá z překážek bránících vydání osvědčení (viz ustanovení § 3 a § 4 zákona o protikomunistickém odboji). Usnesení o přerušení řízení bylo stěžovateli doručeno dne 12. 4. 2012 a dne 28. 4. 2012 nabylo právní moci.

4. Následně si ministerstvo vyžádalo odborná stanoviska příslušných institucí, Archivu bezpečnostních složek, Národního archivu (dne 23. 4. 2012) a Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu (dne 7. 6. 2012). Vyjádření Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu došlo ministerstvu dne 19. 7. 2012, vyjádření Národního archivu dne 3. 12. 2012 a vyjádření Archivu bezpečnostních složek až dne 17. 8. 2015.

5. Dopisem ze dne 19. 8. 2015 sdělilo ministerstvo stěžovateli, že bude pokračovat v řízení. Dne 28. 8. 2015 ještě zaměstnanec ministerstva do spisu doplnil kopie relevantních pasáží z publikací týkajících se činnosti odbojové skupiny stěžovatele a na základě shromážděných podkladů zpracoval návrh rozhodnutí, kterým navrhl vydat stěžovateli osvědčení účastníka odboje, neboť svou činností naplnil formy odboje a odporu proti komunismu podle § 3 odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona o protikomunistickém odboji. Osvědčení vyhotovil ještě téhož dne, tj. 28. 8. 2015. Dne 2. 9. 2015 ho odeslal stěžovateli i jeho právnímu zástupci. Tímto okamžikem došlo k vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 2 správního řádu.

6. Dne 16. 11. 2015 stěžovatel uplatnil prostřednictvím svého právního zástupce nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené mu nesprávným úředním postupem, nepřiměřenou délkou řízení podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“). Měl totiž za to, že řízení vedené ministerstvem o jeho žádosti o vydání osvědčení účastníka odboje bylo nepřiměřeně dlouhé. Svůj nárok vyčíslil na základě algoritmu stanoveného sjednocujícím stanoviskem Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010 (dále jen „stanovisko sp. zn. Cpjn 206/2010“) ve výši 76 800 Kč. Dále požadoval zaplacení částky 2 600 Kč představující odměnu jeho advokáta za dva

úkony právní služby.

7. Vzhledem k tomu, že ministerstvo o jeho nároku nerozhodlo v zákonem stanovené lhůtě, uplatnil stěžovatel svůj nárok žalobou u Obvodního soudu pro Prahu 6 (dále jen „obvodní soud“). Ministerstvo následně svým dopisem ze dne 15. 6. 2016 sdělilo stěžovateli, že jeho nárok považuje co do výše 37 941 Kč za oprávněný, přičemž tuto částku mu následně také vyplatilo. V návaznosti na to vzal stěžovatel svou žalobu částečně zpět.

8. Obvodní soud pak svým ústavní stížností napadeným rozsudkem žalobu stěžovatele zamítl (výrok I.) a rozhodl též, že žádný z účastníků řízení nemá nárok na náhradu nákladů řízení (výrok II.). V odůvodnění svého rozsudku s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015 sp. zn. 30 Cdo 344/2014 především konstatoval, že nejsou splněny předpoklady pro aplikaci stanoviska sp. zn. Cpjn 206/2010, neboť právo, které bylo předmětem řízení, nemá soukromoprávní povahu a nelze jej tudíž podřadit pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Neuplatní se tak ani § 13 odst. 1 věta třetí zákona o odpovědnosti státu, neboť povinnost vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě má státní orgán pouze tehdy, pokud zákon žádnou lhůtu pro vydání rozhodnutí nestanoví. V dané věci jsou tak postižitelné pouze jednotlivé průtahy v řízení, tedy porušení povinnosti správního orgánu učinit procesní úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Zároveň se neuplatní ani vyvratitelná domněnka vzniku nemateriální újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení, ani stěžovatelem použitá východiska pro určení výše přiměřeného zadostiučinění formulovaná stanoviskem sp. zn. Cpjn 206/2010.

9. Obvodní soud dále konstatoval, že podle § 6 zákona o protikomunistickém odboji jsou nezbytnými podklady k rozhodnutí o vydání osvědčení odborná stanoviska a další podklady, takže ministerstvu nelze vytýkat, že plnilo svou povinnost a tyto podklady pro účely svého rozhodnutí zajistilo. Dobu od 24. 4. 2012 do 28. 8. 2015, tj. od vyžádání stanovisek až do okamžiku zajištění kompletních podkladů pro rozhodnutí, tak hodnotil jako dobu nezbytnou k jejich opatření a po tuto dobu lhůta pro vydání rozhodnutí neběžela (§ 71 odst. 4 správního řádu). Lhůtu pro vydání rozhodnutí obvodní soud stanovil v délce 60 dnů vzhledem k vysoké složitosti případu [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu]. V souladu s ustanovením § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu je rozhodnutí vydáno v den předání jeho stejnopisu k doručení. K tomu došlo 2. 9. 2015, kdy bylo osvědčení odesláno stěžovateli a jeho právnímu zástupci. Obvodní soud tak po odečtení doby, po kterou lhůta pro vydání rozhodnutí neběžela, konstatoval, že ministerstvo rozhodlo ve lhůtě 67 dnů od zahájení řízení a zákonnou lhůtu tak překročilo pouze o 7 dní, které tedy představují neodůvodněné průtahy.

10. V rámci hodnocení těchto průtahů obvodní soud vycházel z ustanovení § 31a odst. 3 zákona o odpovědnosti státu a v tomto kontextu vzal též v úvahu skutečnost, že ministerstvo uznalo existenci nesprávného úředního postupu a stěžovateli již vyplatilo částku 37 941 Kč. Vzal přitom v úvahu nepříliš vysokou závažnost vzniklé újmy (podle něj se nejednalo o otázky života, zdraví, cti či lidské důstojnosti), celkovou délku a složitost řízení, věk stěžovatele (který je sice vysoký, ale ve srovnání s ostatními žadateli není nijak výjimečný) i jeho jednání (žalobce se ani neodvolal proti usnesení o přerušení řízení, ani neuplatnil opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu). Konečně soud konstatoval, že přihlédl též ke skutečnosti, že stěžovatel nepředložil všechny podklady k vydání osvědčení a přihlédl rovněž k předmětu řízení. Dospěl tak k závěru, že odškodnění poskytnuté stěžovateli ministerstvem zcela

dostatečně vystihuje nemateriální újmu, kterou stěžovatel v důsledku průtahů v řízení utrpěl. Žalobu z těchto důvodů zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

11. Proti rozsudku obvodního soudu podal stěžovatel odvolání, o němž rozhodl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) tak, že řízení co do částky 26 105 Kč odpovídající následnému částečnému zpětvezetí odvolání stěžovatelem zastavil (výrok I.) a ve zbytku, tj. co do 12 754 Kč, rozsudek obvodního soudu potvrdil. Konečně rozhodl, že stěžovatel je povinen zaplatit žalované 1 200 Kč na náhradě nákladů řízení. Městský soud předně konstatoval, že obvodní soud dospěl ke správným skutkovým zjištěním a na jejich základě též k přesvědčivému právnímu hodnocení, od něhož neměl důvod se odchýlit. Měl také za to, že na řízení nelze aplikovat čl. 6 Úmluvy, nelze se tedy úspěšně dovolávat práva na projednání věci v přiměřené lhůtě podle § 13 odst. 1 věty třetí zákona o odpovědnosti státu a ani principů formulovaných stanoviskem sp. zn. Cpjn 206/2010. V úvahu tak připadá pouze odškodnění jednotlivých průtahů, jak již předtím dovodil obvodní soud.

12. V návaznosti na tyto úvahy městský soud stěžovatele poučil o tom, aby doplnil svá skutková tvrzení o údaj, v čem spočívala nemajetková újma, která mu měla dle jeho tvrzení vzniknout v souvislosti s průtahy v řízení a označil pro tyto účely důkazy [§ 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“)]. V reakci na to pak stěžovatel uvedl, že objektivními předpoklady pro vznik nemajetkové újmy jsou jeho věk a zdravotní stav, které měly podstatný vliv na vznik stresu z toho, zda bude rozhodnutí vydáno včas, a zda v průběhu řízení nezemře. Délku řízení těžce nesl také proto, že mezi členy Konfederace politických vězňů, jíž je členem, vyvstaly pochybnosti nad tím, zda jsou žádosti o vydání osvědčení, o nichž ministerstvo dlouhodobě nerozhodlo, důvodné. K prokázání těchto svých tvrzení navrhl stěžovatel vypracování znaleckých posudků o vlivu stresu na jeho psychiku způsobeného nepřiměřenou délkou řízení.

13. Městský soud však byl toho názoru, že stěžovatel neunesl břemeno tvrzení, neboť neuvedl jasné a konkrétní tvrzení o tom, v čem by měla spočívat jeho nemajetková újma v důsledku vzniklého průtahu v řízení. Neakceptoval ani jeho návrhy na doplnění dokazování, neboť ten i nadále tvrdil, že mu vznikla újma v souvislosti s celkovou délkou řízení a nikoli v souvislosti s konkrétními průtahy. Dále uvedl, že pouhá „*tvrzená subjektivní vnímání*“ stěžovatele nepostačují ke vzniku nemajetkové újmy finančně odškodnitelné dle zákona o odpovědnosti státu. K tomu dodal, že účelem odškodňovacího řízení je buď odškodnění déletrvajících nejistoty ve výsledek řízení (podle § 13 odst. 1 věty třetí zákona o odpovědnosti státu), nebo jako v tomto případě satisfakce za nedodržení zákonných lhůt (dle věty druhé téhož ustanovení).

14. Dále podotkl, že jedním z nejdůležitějších hledisek pro posouzení předmětného nároku je význam předmětu řízení pro poškozeného. Náhrada za nepřiměřenou délku řízení se totiž poskytuje za nejistotu spojenou s právním postavením poškozeného. Jedná se o hledisko obecné, typové, k němuž není třeba vést dokazování, neboť plyne ze samotné podstaty zkoumaných řízení (tj. z toho, co bylo pro poškozeného v posuzovaném řízení v sázce). Poskytnutí zadostiučinění nemajetkové újmy neslouží jako trest pro orgán veřejné moci, žalovaná vyřizovala velké množství žádostí o udělení osvědčení a stovky z nich jí trvalo přezkoumat déle než tři roky. Stres poškozeného vyvolaný obavou, jakým způsobem na něj nahlízejí ostatní členové Konfederace politických vězňů, nelze proto považovat za objektivní újmu, kterou by na jeho místě

mohl obdobně vnímat jiný poškozený, a kterou by bylo možné finančně odškodnit za vzniklý průtah.

15. Městský soud dále konstatoval, že není oprávněn k tomu, aby posuzoval důvodnost přerušení řízení ve věci stěžovatele. K tomu slouží výhradně odvolání proti usnesení, kterým je rozhodnuto o přerušení řízení. Stěžovatel však tento institut nevyužil. Nelze mít ani za to, že by přerušení bylo neúčelné, pokud zjevně sloužilo k vyřešení předběžných otázek a zajištění odborných stanovisek. Nad rámec těchto úvah však městský soud uvedl, že dobu přerušení řízení nelze shledat přiměřenou. S ohledem na význam řízení pro stěžovatele a již poskytnuté peněžité plnění je však již dostatečně odškodněna. Konečně městský soud uzavřel, že ministerstvo sice při výpočtu zadostičinění priznaného stěžovateli vycházelo z celkové délky správního řízení, tj. včetně doby, po níž bylo řízení přerušeno, avšak tímto právním názorem se necítil být vázán. Navíc, pravděpodobným motivem pro částečné vyhovění nároku stěžovatele ze strany ministerstva bylo také vědomí nesplaceného dluhu ve vztahu k aktivním účastníkům protikomunistického odboje i pro jejich vysoký věk.

## II. Obsah ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení

16. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti brojí proti výše rubrikovaným rozsudkům obecných soudů. Namítá především, že obecné soudy porušily jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť mu nepřiznaly dostatečné zadostičinění za nemateriální újmu, která mu vznikla v důsledku nepřiměřené délky řízení o jeho žádosti o vydání osvědčení. Především pak rozporuje argumentaci obecných soudů, že toto řízení nelze podřadit pod čl. 6 Úmluvy a nelze na něj tudíž ani aplikovat stanovisko sp. zn. Cpjn 206/2010, kterým Nejvyšší soud převzal do své rozhodovací praxe standardy vytvořené judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) na poli práva na přiměřenou délku řízení (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015 sp. zn. 30 Cdo 344/2014).

17. Stěžovatel dále poukazuje na nejednotnou aplikaci práva jednotlivými senáty městského soudu, přičemž odkazuje na rozsudek ze dne 14. 3. 2018 č. j. 11 Co 1/2018-84, v němž městský soud dospěl v obdobné věci k závěru, že řízení o vydání osvědčení účastníka odboje lze pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy podřadit a nárok stěžovatele na náhradu nemateriální újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky řízení tak musí být posouzen podle stanoviska sp. zn. Cpjn 206/2010. V neposlední řadě stěžovatel odkazuje na nález sp. zn. IV. ÚS 2800/16 ze dne 5. 10. 2017, z něhož plyne, že soudy musí při rozhodování o nároku na náhradu nemateriální újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení posoudit, zda předmětné správní řízení skutečně spadá pod rozsah působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Neučiní-li tak, jedná se o porušení práva na spravedlivý proces.

18. Ústavní soud v souladu s § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval ministerstvo, obvodní soud a městský soud, aby se k podané ústavní stížnosti vyjádřily. Ministerstvo ve svém vyjádření uvedlo, že městský soud rozhodl obdobně jako v ústavní stížnosti napadeném rozsudku též v rozsudcích č. j. 51 Co 6/2017-68; č. j. 91 Co 140/2017-75; č. j. 69 Co 370/2017-84; č. j. 53 Co 265/2017-67; č. j. 15 Co 552/2017-54; č. j. 28 Co 471/2017-53; č. j. 15 Co 483/2017-90 a č. j. 13 Co 1/2018-132. Naopak, rozsudek městského soudu ze dne 14. 3. 2018 č. j. 11 Co 1/2018-84, jímž argumentuje stěžovatel, je pouze ojedinělým rozhodnutím, které je s touto rozhodovací praxí ve vědomém rozporu, a navíc ani v důsledku úmrtí žalobce nenabyl právní moci.

Dále ministerstvo s odkazem na rozhodovací praxi městského soudu konstatovalo, že považuje právo na přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu podle zákona o protikomunistickém odboji za právo veřejnoprávní povahy. Proto na něj nedopadá čl. 6 Úmluvy a nelze na něj aplikovat ani stanovisko sp. zn. Cpjn 206/2010, ani judikaturu ESLP vztahující se k právu na přiměřenou délku řízení. Postihnout lze tedy pouze jednotlivé průtahy v řízení. S ohledem na výše uvedené ministerstvo navrhlo, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl nebo zamítl.

19. Obvodní soud na výzvu Ústavního soudu nereagoval a k ústavní stížnosti se nevyjádřil. Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že právní hodnocení věci stěžovatelem nepovažuje za správné. Je toho názoru, že ve věci postupoval zcela standardně, pokud v souladu s ustanovením § 118a o. s. ř. stěžovatele vyzval, aby uvedl jasné a konkrétní tvrzení o tom, v čem měla spočívat nemajetková újma, jejíž náhradu si v důsledku vzniklého průtahu nárokoval. Návrh na vyhotovení znaleckého posudku k prokázání vzniku a výše nemajetkové újmy v důsledku stresu žalovaného vyvolaného nepřiměřenou délkou řízení nepovažoval za důvodný. V dalších podrobnostech pak odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, které považoval za dostatečné.

20. S ohledem na obsah vyjádření zaslaných Ústavnímu soudu nebylo třeba je zasílat k replice stěžovateli, protože v nich účastníci řízení ve vztahu k nyní posuzované věci neuvedli žádné nové skutečnosti, na které by bylo nutné reagovat.

### III. Formální předpoklady projednání ústavní stížnosti

21. Dříve než Ústavní soud mohl přistoupit k vlastnímu přezkumu napadených rozhodnutí obecných soudů, musel se zabývat otázkou, zda podaná ústavní stížnost splňuje veškeré náležitosti dle zákona o Ústavním soudu. Dospěl přitom k závěru, že ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel před jejím podáním vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Ústavní stížnost byla podána včas osobou oprávněnou a splňuje také ostatní zákonné požadavky. Ústavní soud pak o ní rozhodl bez nařízení jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

22. Ústavní soud dále připomněl, že ho neváže ústavněprávní kvalifikace, kterou věci přisuzuje navrhovatel v odůvodnění svého návrhu. Podle zásady *iura novit curia* se návrhem může zabývat i z pohledu ustanovení, jichž se navrhovatel či strany nedovolávají. Ústavní stížnost je charakterizována skutky, které kritizuje, resp. svým předmětem, jehož neústavnost tvrdí, a ne pouhým právním odůvodněním [viz náleží sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006, bod 54 (N92/41 SbNU 173)].

### IV. Právní posouzení

23. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti brojí proti rozhodnutím obecných soudů, jimiž bylo rozhodnuto o jeho nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem, tj. nepřiměřenou délkou správního řízení vedeného o jeho žádosti o vydání osvědčení účastníka odboje (§ 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu). Správní řízení bylo zahájeno na základě jeho žádosti dne 21. 2. 2012 a skončilo

dne 2. 9. 2015 dnem předání stejnopisu rozhodnutí k doručení (§ 71 odst. 2 správního řádu). Celkem tedy řízení o jeho žádosti trvalo více než tři a půl roku (1 289 dní).

24. Obecné soudy tomuto jeho nároku nevyhověly, neboť dospěly k závěru, že na předmětné řízení nelze aplikovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy a stěžovatel se tedy nemůže dovolávat práva na přiměřenou délku řízení. Jediné, čeho se může stěžovatel domáhat, je náhrada škody způsobená jednotlivými průtahy. Vzhledem k tomu, že měly za to, že se jednalo o zvláště složitý případ, aplikovaly ustanovení o zákonné lhůtě v délce celkem 60 dní [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu]. Řízení bylo přitom po větší část z celkové délky řízení přerušeno (od 24. 4. 2012 do 28. 8. 2015, tj. 1 221 dní z celkových 1289 dní), a doba pro vydání rozhodnutí tak neběžela (§ 64 a § 65 správního řádu). Obecné soudy tedy dospěly k závěru, že řízení bylo stiženo průtahy v celkové délce pouhých 7 dní (sic!).

25. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti, ve všech vyjádřeních účastníků řízení, obsahu napadených rozhodnutí i obsahu soudního spisu obvodního soudu a kopie správního spisu ministerstva sp. zn. 262002977/12 dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

#### IV. a) Otázka bagatelnosti

26. Vzhledem k tomu, že částka, která je předmětem nyní rozhodované věci (12 754 Kč), je *prima facie* bagatelní [srov. § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř.], Ústavní soud vyšel ze zásad pro přezkum ústavnosti těchto věcí formulovaných v nálezu sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014, bod 33 (N 55/73 SbNU 89). Předně přitom podotýká, že tato kvantitativní hranice není stanovena absolutně a zároveň ani není jediným kritériem přezkumu ústavnosti bagatelních věcí. Je tedy třeba přihlídnout též ke kvalitativní stránce věci, a to v případě, že se z hlediska ústavnosti jeví natolik významná, že určitým způsobem přesahuje kauzu samotnou. Ústavní soud tak již v minulosti připustil meritorní přezkum i v bagatelních věcech, jednalo-li se o výjimečné (excesivní) případy evidentní svévole orgánů veřejné moci vůči stěžovateli. Dále také v případech, kdy by *„výsledky příslušného přezkumu, v němž jde o posouzení [...] otázky ústavněprávní relevance, mohou mít zásadní význam z hlediska další rozhodovací činnosti obecných soudů, zejména pak, nebyla-li daná otázka dosud Ústavním soudem vyřešena a je zřejmé, že jeho rozhodnutí může mít vliv na posouzení velkého množství případů [...] projednávaných před obecnými soudy. Obdobně lze o projednání ústavní stížnosti uvažovat i v situaci, kdy judikatura obecných soudů v totožných či obdobných bagatelních věcech není jednotná, a kdy tedy soudy vyšších stupňů nemohou zajistit sjednocování jejich rozhodovací činnosti, přičemž takto vzniklý stav narušuje princip právní jistoty jako neoddělitelnou součást pojmu právního státu.“*

27. Ústavní soud posoudil nyní rozhodovanou věc s ohledem na výše uvedené a dospěl k závěru, že existují právě zmíněné mimořádné okolnosti, které jej nutí podrobit napadená rozhodnutí obecných soudů meritornímu přezkumu. Jak v rámci řízení vyšlo najevo, ministerstvo postupovalo obdobným způsobem v řadě dalších případů, přičemž o některých je stále ještě rozhodováno obecnými soudy, jejichž praxe přitom není jednotná. Podobným způsobem jako ve věci stěžovatele rozhodly obecné soudy i v jiných věcech; naopak k odlišnému závěru dospěl městský soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2018 č. j. 11 Co 1/2018-84. Příčina tohoto neutěšeného stavu přitom spočívá

v nesprávné interpretaci norem ústavního práva obecnými soudy, Ústavní soud tudíž považoval za nutné podrobit napadená rozhodnutí meritornímu přezkumu.

#### IV. b) Obecné principy přezkumu

28. Účelem institutu zadostiučinění podle § 31a odst. 1 zákona o odpovědnosti státu je následná kompenzace negativních důsledků vzniklých v souvislosti s realizací práva na soudní a jinou právní ochranu. Typicky jde o porušení práva účastníka řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny; toto právo je jednou z komponent spravedlivého procesu (čl. 36 a násl. Listiny).

29. Podle odůvodnění rozsudků obecných instancí se při úvahách o výši satisfakce stěžovatele uvažovalo s přihlédnutím k jeho návrhu o výši odškodnění odpovídající zákonnému měsíčnímu rozmezí ve smyslu již citovaného stanoviska Nejvyššího soudu. Stěžovatel požadoval (vedle nákladů řízení) jako výchozí částku 1 600 Kč za každý měsíc průtahů v řízení (srov. část VI. stanoviska). Poté, co měl být odškodněn ministerstvem ve výši 37 941 Kč jen částečně a v další části požadovaného plnění vzal po přepočtu výše nároku žalobu zpět, zbylo v řízení jím požadovaných 12 754 Kč s příslušenstvím. V relaci k této částce však odvolací soud v podstatě shodně s první instancí dovedl, že samotný nárok stěžovatele nemá civilněprávní povahu a nepoživá ani ochranu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Proto by mohl být stěžovatel odškodněn jen v intencích § 13 odst. 1 věty druhé, nikoli věty třetí zákona o odpovědnosti státu. Tedy za porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, nikoli za tytéž postupy učiněné v přiměřené lhůtě, když lhůty zákon nestanoví. Odvolací soud se tak vrátil k závěru soudu prvního stupně o aplikaci lhůt podle správního řádu.

30. Obecné soudy se však ve svých rozhodnutích nezabývaly důsledky náležité aplikace čl. 38 odst. 2 Listiny o právu na projednání věci bez zbytečných průtahů. Ústavní soud přitom opakovaně konstatoval, že čl. 38 odst. 2 Listiny se uplatní i na případy správních řízení [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 173/01 ze dne 7. 1. 2004 (N 2/32 SbNU 9)]. Ve vztahu k právu na přiměřenou délku řízení dospěl k závěru, že toto právo je porušeno, dochází-li u správního úřadu k nedůvodným průtahům v řízení [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 696/02 ze dne 13. 11. 2003 (N 133/31 SbNU 189)].

31. Kromě již dobře známé výkladové notoriety, podle níž obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, má-li se od něj odchýlit při respektu k účelu zákona, principům a hodnotám (vedle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 viz zejména § 2 odst. 1 nynějšího občanského zákoníku), je nezbytné při řešení složitých a netypických případů učinit vše pro jejich spravedlivé řešení. *„Nad každým utvářením soudního rozhodnutí klene se dvojí imperativ: rozhodnutí musí být nejen zákonné, ale především spravedlivé. Úkolem soudu je rozpoznat skrze zákon spravedlnost.“* [nález ze dne 13. 3. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1241/12, body 14, 15 (N 42/68 SbNU 425)]. Citované platí dvojnásob, jde-li o alespoň částečnou nápravu křivd z totalitní minulosti.

#### IV. c) Vůdčí aplikační úvahy

32. Obecné soudy vzaly z hlediska délky řízení za základ, pro jimi akceptovaný výpočet odškodnění, lhůty procesních úkonů podle správního řádu (viz bod 3). V relaci



k nim – a též k účelu řízení po materiální stránce - je však třeba vnímat dvě výrazné výkladové překážky.

33. Zaprvé, celková délka těchto lhůt (60 dnů, jež byly odečteny od délky řízení zbylé po odpočtu doby jeho přerušení, viz body 23, 24) se zcela míjí s reálnými časovými rozměry projednávání věci podle zákona o protikomunistickém odboji. Stačí tu zmínit skutkovou složitost věci a především mechanismus opatřování odborných stanovisek minimálně dvou, ale i dalších institucí podle ustanovení § 6 tohoto zákona. Skutečná délka řízení se pak pohříchu nezřídka pohybuje v blízkosti doby, kterou musel strpět stěžovatel.

34. Zadruhé a v návaznosti, podle ustanovení § 6 odst. 3 zákona po dobu opatřování odborných stanovisek lhůty týkající se provádění úkonů v řízení neběží. Rozhodné lhůty podle správního řádu se tak staví (zároveň s možností přerušení řízení), aniž by pro opatřování oněch stanovisek byla současně stanovena jakákoli speciální lhůta. Vzniká tak časový úsek, jenž není svou délkou nijak limitován, ač právě on představuje takřka celou délku řízení.

35. Takto koncipovaný a zákonem nepřímou navozený běh času v předmětném řízení postrádá potřebný moment právní jistoty a nemůže jít pro účely posuzování délky řízení (a jeho průtahů) k tíži stěžovatele. Vzniká tu nepřijatelná kolize zákonných úprav dvou druhů lhůt, která se vymyká běžným hlediskům posuzování ústavní konformity lhůt zákonných [nález sp. zn. IV. ÚS 376/11 ze dne 14. 1. 2013 (N 12/68 SbNU 177)]. Musí být tedy postupováno *in favorem* stěžovatele (bod 31). Namísto je proto ústavně konformní interpretace, podle níž se při popsání časové nejistoty posoudí odpovědnost státu za průtahy v řízení podle ustanovení § 13 zákona o odpovědnosti státu nikoli v intencích odst. 1 věty druhé, ale věty třetí téhož odstavce (srov. bod 29 *in fine*). *Výchozí je z hlediska odpovědnosti státu celková délka řízení od podání žádosti občana do rozhodnutí o osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu, nikoli porušení povinnosti učinit jednotlivý úkon v řízení v zákonné lhůtě.*

36. Zákonným základem pro další posuzování odpovědnosti státu pak v řízení zůstává ustanovení § 31a zákona o odpovědnosti státu s tím, že náležitý díl důkazního břemene ve vztahu ke kritériím odpovědnosti za nemajetkovou újmu podle odst. 2, 3 téhož ustanovení se nedá sejmout ze stěžovatele jako poškozeného. Nelze však akceptovat způsob, k němuž tendovaly obecné soudy při hodnocení kritéria využití dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení [písm. c) odst. 3]: kladly stěžovateli k tíži, že v řízení nepodal odvolání proti usnesení o přerušení řízení a nevyužil ani nástrojů ochrany před nečinností podle 80 odst. 3 správního řádu. Ústavní soud zde uzavírá, že toto nelze mít stěžovateli za zlé, neboť projednat věc v přiměřené lhůtě je především povinností orgánů veřejné moci [viz ostatně *mutatis mutandis* stanovisko sp. zn. Cpjn 206/2010, část IV. písm. b)]. Kdyby stěžovatel brojil proti přerušení řízení právě v předmětné správní věci, zcela jistě by jen zpomalil chod spisu nezbytný k vydávání jednotlivých odborných stanovisek, a řízení tak ještě prodloužil.

#### IV. d) Hodnotový aspekt

37. Zákon o protikomunistickém odboji, vydaný pod č. 262/2011 Sb., je svého druhu jedinečným (nikoli speciálním) právním předpisem. Okruh osob, které jsou za předpokladu splnění zákonných podmínek nositeli příslušných oprávnění, je poměrně

úzce limitován *ex ante* nastalými skutečnostmi, ale do značné míry i věkem. Tomu je přizpůsoben i způsob satisfakce provedené nyní již demokratickým státem.

38. Podle zákona o protikomunistickém odboji se občanu splňujícímu podmínky zákona vydává osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu. Na základě tohoto osvědčení se přiznává jednorázový příspěvek a provádí se zvýšení sociální dávky. Ministerstvo obrany tedy vyplácí podle ustanovení § 6 odst. 7 zákona do 30 dnů ode dne vydání osvědčení žijícímu účastníku odboje, který je občanem České republiky, jednorázový příspěvek ve výši 100 000 Kč. Podle ustanovení § 8 téhož zákona mají účastníci odboje a odporu proti komunismu, jimž bylo vydáno předmětné osvědčení a kteří pobírají invalidní nebo starobní důchod, nárok na navýšení těchto důchodů podle jednorázově stanovených pravidel. Účastníku odboje, který jej uskutečňoval způsoby uvedenými v § 3 odst. 1 zákona, se navíc přiznává postavení válečného veterána spojené s požíváním práv k tomuto statusu náležejících.

39. Osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu má nepopíratelnou morální váhu. Zákon o protikomunistickém odboji je vyjádřením úcty účastníkům tzv. třetího odboje, kteří se neváhali postavit na odpor režimu páchajícímu zločiny na vlastních občanech [§ 1 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, ve znění pozdějších předpisů; nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1)].

40. Účel zákona vyjádřil výslovně Parlament České republiky v jeho preambuli, kde uvedl, že přijetím tohoto zákona chtěl vyjádřit *„úctu a vděčnost ženám a mužům, kteří v období komunistické totalitní moci s nasazením vlastních životů, osobní svobody i majetku aktivně bránili hodnoty svobody a demokracie“* s odhodláním *„trvale připomínat ideály vlastenectví, cti, statečnosti a sebeobětování dalším generacím“*. Týž záměr zákonodárce plyne z důvodové zprávy k ustanovení § 1 zákona o protikomunistickém odboji, podle níž je jeho smyslem *„zdůraznit, že v době komunistické totalitní moci tu byli nejen ti, kteří vládli, anebo ti, kteří se snažili jen přežít, ale i ti, kteří aktivně proti totalitě bojovali a které je třeba za jejich činy ocenit.“*

41. Osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu představuje především morální uznání příslušníkům tzv. třetího odboje, k němuž až sekundárně přistupuje peněžitá satisfakce. Beze vší pochybnosti pozitivně působí ve sféře osobní cti a dobré pověsti jeho nositele (čl. 10 odst. 1 Listiny a čl. 8 odst. 1 Úmluvy). Je nesporné, že výraz úcty, jaký náš stát spojuje s vydáním osvědčení, je způsobilý ovlivnit obraz jeho nositele v jeho vlastních očích i v očích jeho okolí, rodiny, přátel a širší veřejnosti.

## V. Závěr

42. Doba, po níž bylo přerušeno řízení o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu za účelem opatřování odborných stanovisek, jakkoli spojená se stavením lhůt podle zákona o protikomunistickém odboji, nemůže být - pro svou nepřiměřenou délku v konkrétním případě i právní nejistotu ohledně délky řízení obecně - posuzována optikou obecné právní zásady *lex dura sed lex*. Jde o čas, jenž tu byl žalobci-stěžovateli upřen. Legitimní očekávání, že mu bude osvědčení v přiměřené lhůtě vydáno, se pro něj změnilo v několikaleté vynucené vyčkávání, které lze označit též vzhledem k jeho věku za nedůstojné.

43. Právě proto Ústavní soud zohlednil, že stěžovatel, jemuž bylo nakonec osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu přiznáno, napadl posléze i průtahy vzniklé v popsaném správním řízení. Motivem meritorního přezkumu Ústavním soudem nebyla (zbylá bagatelní) výše odškodnění za nepřiměřenou délku řízení, ale osobnostní újma stěžovatele, jenž byl za protirežimní odpor v mladém věku odsouzen, za více než třicet let rehabilitován, po dvaceti letech pak došlo k uzákonění jeho morální a peněžité satisfakce a poté čekal další léta na (po soudní rehabilitaci) opakované uznání skutečnosti, že jeho někdejší čin měl smysl a hodnotu.

44. Jde také o to, aby ve zbylých případech našly státní instituce a případně i obecné soudy z hlediska délky řízení důstojnější způsob, jak stěžovatelům v obdobných situacích – do nichž se všichni dostali kvůli komplikované zákonné úpravě – vyhovět. Čím větší morální a časová naléhavost je přítomna, tím větší musí být nároky na právní ochranu jednotlivců podle podústavních předpisů, poskytovanou s respektem k ústavním hodnotám a principům. Ústavní soud si není jist, zda obecné soudy popsaný žádoucí přístup dostatečnou měrou zohlednily. Soud prvního stupně totiž uvedl, že v nynějším řízení o odškodnění za průtahy přihlédl mj. *„k nepřilíš vysoké závažnosti vzniklé újmy, když se nejednalo o otázky života, zdraví, cti či lidské důstojnosti“*. Odvolací soud pak ocenil příkladný postoj žalobce proti totalitnímu režimu, současně však poněkud nadbytečně, resp. kontroverzně - ve vztahu k nyní přezkoumávané délce řízení - konstatoval, že z příkoří před rokem 1989 nelze vinit současný demokratický stát a že satisfakce požadovaná stěžovatelem nemůže sloužit jako trest pro orgán veřejné moci podle zákona o odpovědnosti státu.

45. Ústavní soud uzavírá, že obecné soudy porušily základní práva stěžovatele na spravedlivý proces a na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci podle ustanovení čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny. Ústavní stížnosti proto vyhověl a rozsudky obou obecných soudů zrušil [§ 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Obecné soudy jsou v dalším řízení vázány právním názorem Ústavního soudu.

46. Stěžovatel navrhl, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení před Ústavním soudem. Pravidlem je, že si účastníci hradí své náklady sami. Podle ustanovení § 62 odst. 4, 5 zákona o Ústavním soudu však může Ústavní soud v odůvodněných případech podle výsledků řízení usnesením uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení. Použití tohoto ustanovení je v rozhodovací praxi Ústavního soudu vyhrazeno pouze pro výjimečné případy. Ústavní soud dovodil, že takový případ nastal, poněvadž kromě stěžovatelova úspěchu v řízení vede nález též k posunu v interpretaci obdobných věcí. Účelně vynaložené náklady stěžovatele spatřuje v odměně za dva úkony právní služby, a to za převzetí věci a sepsání ústavní stížnosti, obojí ve výši 3 100 Kč za úkon plus dvakrát 300 Kč režijního paušálu, celkem tedy 6 800 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. e), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Ústavní soud rozhodl v souladu s výše citovanými ustanoveními zákona o Ústavním soudu tak, že oba zbylí účastníci jsou povinni zaplatit stěžovateli takto přiznané náklady řízení rovným dílem k rukám jeho právního zástupce.

47. Od nyní rozhodované věci je nezbytné odlišit věc rozhodovanou usnesením sp. zn. II. ÚS 1225/18 ze dne 13. 7. 2018, která se také týkala náhrady nemateriální újmy

způsobené stěžovateli nepřiměřenou délkou řízení o vydání osvědčení účastníka odboje. Skutkové okolnosti obou případů se však v podstatných znacích odlišují. V citovaném usnesení šlo o návrh syna, který se domáhal vydání osvědčení účastníka odboje ve prospěch svého zesnulého otce, což vedlo Ústavní soud k některým významně odlišným závěrům.

**Poučení:** Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 16. října 2018

Ludvík David  
předseda senátu