

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů **1/ PhDr. M. J.** a **2/ Ing. J. J.**, obou právně zastoupených JUDr. Jiřím Exnerem, advokátem se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2017 č. j. 55 Co 339/2017-139 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2018 č. j. 30 Cdo 1782/2018-174, za účasti **Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze**, jako účastníků řízení, a **České republiky - Ministerstva pro místní rozvoj**, jako vedlejšího účastníka řízení,

takto:

- I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2017 č. j. 55 Co 339/2017-139, jakož i usnesením Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2018 č. j. 30 Cdo 1782/2018-174, byla porušena základní práva stěžovatelů, a to právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2017 č. j. 55 Co 339/2017-139 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2018 č. j. 30 Cdo 1782/2018-174 se proto ruší.**

Odůvodnění

I.

Průběh předchozího řízení a stížnostní námítky

1. Stěžovatelé se ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 11. 2. 2018 nejprve domáhali zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2017 č. j. 55 Co 339/2017-139, a to ve výroku II., jímž bylo rozhodnuto o nákladech řízení.

2. V ústavní stížnosti stěžovatelé uvedli, že se jako účastníci více než šest let trvajícího jednoduchého stavebního řízení o úpravě zahrady u jejich rodinného domu v L. (Praha – Východ) domáhali podle 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 č. 82/1998 Sb.“) po České republice – Ministerstvu pro místní rozvoj poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu za délku řízení, která jim byla způsobena nesprávným úředním postupem stavebních úřadů v Říčanech a v Kostelci nad Černými lesy v řízeních o umístění stavby a o vydání

stavebního povolení, jakož i náhrady škody, jež jim měla vzniknout vynaložením nákladů na právní zastoupení v předmětných stavebních řízeních. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále též „obvodní soud“) rozsudkem ze dne 15. 6. 2017 č. j. 27 C 190/2016-73 shledal nárok stěžovatelů důvodným a s minimální moderací jim finanční zadostiučinění za utrpěnou nemajetkovou újmu, s použitím obvyklých judikatorních kritérií pro případy průtahů v řízení, přiznal ve výši 89 452,40 Kč každému (výroky I. II.). Zamítl žalobu stěžovatelů v části, v níž žádali náhradu právního zastoupení před správními orgány, každý ve výši 42 230 Kč s příslušenstvím (výrok III.). Dovedl též podle § 142 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), že stěžovatelům náleží náhrada nákladů řízení o odškodnění, spočívající v nákladech zastoupení advokátem, solidárně v celkové výši 98 126 Kč (výrok IV.).

3. K odvolání žalované Městský soud v Praze (dále též „odvolací soud“) dovedl stejně jako první instance, že nárok je uplatněn po právu, avšak provedl dílem měnícím a dílem zamítavým výrokem I. rozsudku (ve vztahu k výrokům I., II. prvostupňového rozsudku) razantní moderaci přiznané částky tak, že v relaci k nemajetkové újmě uplatnil konstrukci tzv. sdílené újmy a oběma stěžovatelům jejich nárok krátil na polovinu ve výši 47 196 Kč s příslušenstvím s tím, že ve zbytku se žaloba zamítá. V rámci téhož výroku I. zamítl také žalobu o náhradu nákladů zastoupení žalobců před správními orgány. Návazně na krácení odškodnění za imateriální újmu pak odvolací soud změnil svým výrokem II. též výrok IV. obvodního soudu o nákladech řízení o odškodnění, a to podle ustanovení § 142 odst. 2 o. s. ř. tak, že žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení. Odvolací soud souhlasil s tím, že jsou splněny podmínky ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup, a posoudil délku stavebního řízení celkově jako nepřiměřenou. Jako odpovídající pro účely odškodnění vyhodnotil částku 15 000 Kč ročně s tím, že za celkovou dobu řízení 6 let a 107 dní by zásadně každému ze stěžovatelů náležela částka 94 397 Kč.

4. Vzniklou škodu však odvolací soud posoudil jako tzv. sdílenou újmu s odůvodněním, že „žalobci jako manželé vystupovali v řízení společně“, a každému z nich přiznal částku 47 196 Kč s příslušenstvím. O stručném odůvodnění rozsudku odvolací instance bude pojednáno níže.

5. Proti meritornímu výroku I. shora rozsudku Městského soudu v Praze podali stěžovatelé dovolání, proti nákladovému výroku II. pak vzhledem k nepřípustnosti dovolání přímo tuto ústavní stížnost. Namítají v ní, že byli vystaveni nespravedlivému procesu, neboť v řízení, v němž konečné vyčíslení nároku ve věci samé závisí na úvaze soudu (§ 142 odst. 3 o. s. ř.), poměřoval odvolací soud jejich nárok na náhradu nákladů řízení mírou úspěchu ve věci samé. Stěžovatelé odkázali na rozhodovací praxi Ústavního soudu k této otázce, konkrétně na nález sp. zn. I. ÚS 42/16 ze dne 29. 3. 2016. Postupem odvolacího soudu bylo podle jejich přesvědčení porušeno ústavně zaručené právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

6. Dne 3. 3. 2019 obdržel Ústavní soud doplnění ústavní stížnosti, v němž stěžovatelé reagují na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2018 č. j. 30 Cdo 1782/2018-174. Tímto usnesením Nejvyšší soud odmítl dovolání stěžovatelů proti meritornímu výroku I. rozsudku Městského soudu v Praze.

7. Nejvyšší soud odkázal k otázce tzv. sdílené újmy na svou judikaturu a konstatoval, že stanovení formy a výše přiměřeného zadostiučinění (satisfakce) je úkolem soudu prvního stupně a přezkum úvah tohoto soudu úkolem soudu odvolacího. Dovolací soud při přezkumu výše či formy zadostiučinění v zásadě posuzuje právní otázky spojené s výkladem podmínek a kritérií satisfakce podle ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb., přičemž výslednou částkou se zabývá až tehdy, byla-li by při aplikaci tohoto ustanovení na konkrétní případ zcela zjevně nepřiměřená. Jinými slovy, dovolací soud posuzuje v řízení o mimořádném opravném prostředku jen správnost základních úvah soudu jako podkladových pro stanovení výše přiměřeného zadostiučinění; nikoliv již to, zda v důsledku aplikace konkrétního kritéria měly soudy satisfakci snížit o 10, 20 nebo 30 % (k tomu citován rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2010 sp. zn. 30 Cdo 4462/2009, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2016 sp. zn. 30 Cdo 5483/2015). Dovolací soud dodal, že snížení základní částky přiměřeného zadostiučinění o 50 %, k němuž v daném případě došlo, není v rozporu s jeho judikaturou (rozsudek ze dne 12. 6. 2012 sp. zn. 30 Cdo 3995/2011 nebo usnesení ze dne 20. 5. 2016 sp. zn. 30 Cdo 4370/2015).

8. Otázka snížení přiměřeného zadostiučinění z důvodu sdílení újmy poškozenými nezaložila podle Nejvyššího soudu přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř., neboť při jejím řešení se odvolací soud neodchýlil od judikatury Nejvyššího soudu, z níž vyplývá, že v případě rodinných příslušníků poškozených nepřiměřenou délkou řízení „*je jejich újma do určité míry – jako procesní stranou – sdílena*“. Proto lze odškodnění, přiznané každému z nich, přiměřeně snížit (viz část V. stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněného pod č. 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek; též usnesení ze dne 16. 9. 2015 sp. zn. 30 Cdo 863/2015, usnesení ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. 30 Cdo 1649/2016, rozsudek ze dne 30. 1. 2013 sp. zn. 30 Cdo 2922/2012). Námitka stěžovatelů stran nepřezkoumatelnosti rozsudku odvolacího soudu ohledně zamítnutí žaloby co do nákladů zastoupení advokátem před správními orgány nemohla podle dovolacího soudu taktéž založit přípustnost dovolání, a to nejen pro nedosažení finančního limitu (jde tu o meritum věci, § 238 odst. 2 o. s. ř.), ale i proto, že „*i když rozhodnutí odvolacího soudu nevyhovuje všem požadavkům na jeho odůvodnění*“, není zpravidla nepřezkoumatelné, jestliže „*případné nedostatky odůvodnění nebyly - podle obsahu dovolání - na újmu uplatnění práv dovolatele*“ (rozsudek ze dne 25. 6. 2013 sp. zn. 29 Cdo 2543/2011, č. 100/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, usnesení ze dne 7. 1. 2015 sp. zn. 30 Cdo 3102/2014).

9. Stěžovatelé v doplněné ústavní stížnosti namítají, že zásadně nesouhlasí s principem sdílené újmy, který z moderační náhrady škody, jak je odůvodněna odvolacím soudem, vyplývá. Z lakonické úvahy soudu se jeví, že považuje nemajetkovou újmu účastníka vadného řízení za absolutní veličinu, existující v konkrétním rámci řízení, ale vně konkrétního účastníka, tedy dělitelnou poměrně mezi více obdobně zasažených osob, je-li účastníků více. To je podle názoru stěžovatelů v rozporu s osobním charakterem nemajetkové újmy, jak ji presumuje zákon č. 82/1998 Sb. a na něj navazující sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010. Tento svůj principiální nesouhlas, spolu s námitkou nepřezkoumatelnosti úvahy, která odvolací soud ke snížení výše nároku vedla, učinili stěžovatelé páteří otázkou svého dovolání. Přípustnost dovolání shledali i v odklonu odvolacího soudu od judikatury soudu odvolacího, například od rozhodnutí sp. zn. 30 Cdo 1710/2012, podle něhož uzavřel-li odvolací soud bez bližšího odůvodnění, že žaloba směřovala vůči více účastníkům a jejich újma tak byla sdílená, je jeho právní

posouzení v tomto ohledu neúplné a tudíž nesprávné (k témuž rozhodnutí sp. zn. 30 Cdo 4670/2016 či sp. zn. 30 Cdo 3694/2011). Nejvyšší soud ve svém odmítavém usnesení nevyvracel odklon odvolacího soudu od své judikatury a jako dovolací námitkou se jím nezabýval. Namísto toho konstatoval, že se odvolací soud se od jeho judikatury neodchýlil a odůvodnil to odkazem na několik jiných svých rozhodnutí. Po jejich prostudování stěžovatelé dospívají k závěru, že Nejvyšší soud zřejmě nezaznamenal obsah jejich dovolání s dostatečnou pozorností. Judikatura, na kterou odkazuje, totiž jejich dovolací důvod nepředjímá tak, jak byl uplatněn. Označená rozhodnutí se týkají velmi vzdálených skutkových situací, zásadně jiných než nastaly v předmětném správním řízení. Každé z těchto rozhodnutí pokrývá právní aspekt problému stěžovatelů nanejvýš zčásti.

10. Navíc formalismus, s jakým odkázal na institut sdílené újmy odvolací soud, vede stěžovatele k domněnce, že za jeho aplikací i za obranou strany žalované se skrývá nesprávné vnímání ústavněprávní podstaty povinnosti státu odškodnit důsledky vad ve výkonu veřejné moci. Jak vyplývá z judikatury, je v ní „sdílená újma“ natolik individualizována, že - dle přesvědčení stěžovatelů - žádným právním institutem není. Rozdělení částky, stanovené soudem v intencích sjednocujícího stanoviska sp. zn. Cpjn 206/2010 jako nárok jednoho účastníka, mezi více účastníků, je v rozporu nejen s lidskou i právní logikou, ale i s imperativem legitimního očekávání výsledku soudního rozhodování v širším právním kontextu. Shodný postoj přičítají stěžovatelé dovolacímu soudu v jeho odmítavém usnesení, ač žádali zrušit rozsudek odvolacího soudu pro porušení čl. 36 odst. 1, 3 Listiny. Samostatnou pozornost věnovali stěžovatelé v bodech 30-33 zamítavým rozsudkům nižších instancí o nároku na náhradu nákladů právního zastoupení ve stavebním řízení, popsali jednotlivé úkony z hlediska účelnosti a vytkli těmto jejich rozhodnutím především nepřezkoumatelnost.

II.

Vyjádření účastníků řízení

11. K obsahu ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal vyjádření účastníků řízení, jakož i vedlejšího účastníka řízení.

12. Městský soud v Praze uvedl, že stěžovatelé neargumentují zcela korektně. Pokud jde o otázku úspěchu ve sporu ohledně zadostiučinění za nemajetkovou újmu, lze s jejich argumentací plně souhlasit (forma i výše plnění závisela na úvaze soudu). V této části tedy lze dovést jejich právo na náhradu nákladů, jako by měli plný úspěch dle § 142 odst. 3 o. s. ř. Předmětem odvolacího řízení však byl též nárok na úhradu věcné škody (nákladů právního zastoupení ve stavebním řízení), ohledně něhož byli žalobci neúspěšní. Žalobci také vzali již dříve zčásti žalobu zpět, i když ještě před soudem prvního stupně. Za této situace považoval odvolací soud za odpovídající rozhodnout dle § 142 odst. 2 o. s. ř. tak, jak učinil. Výhrady stěžovatelů směřují především k tomu, že odvolací soud přiznanou částku zadostiučinění snížil o polovinu u každého z žalobců vzhledem k závěru o tzv. sdílené újmě. Tento závěr odvolací soud odůvodnil a považuje jej vzhledem k pozici stěžovatelů v dotčeném správním řízení i jeho významu pro ně (šlo o záměr realizovat úpravy pozemku-zahrady) za legální a spravedlivý. Rovněž dovolací soud neshledal, že by se rozsudek odvolacího soudu odchýlil od judikatury nebo ji nesprávně vyložil a aplikoval v dané věci.

13. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že dovolání stěžovatelů posoudil podle § 237 o. s. ř., a odmítl je jako nepřijatelné podle § 243c odst. 1 o. s. ř., neboť odvolací soud se při posouzení otázky snížení přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, z důvodu jejího sdílení stěžovateli jako manželi, neodchýlil od judikatury Nejvyššího soudu. K námitkám stěžovateli uvedeným jak v dovolání, tak v ústavní stížnosti se Nejvyšší soud vyjádřil v napadeném usnesení, a proto na ně v podrobnostech odkazuje.

14. Vedlejší účastník se k obsahu ústavní stížnosti nevyjádřil. Stěžovatelům byla vyjádření účastníků řízení zaslána k replice, v níž s vyjádřeními polemizovali v intencích svých předchozích podání.

III.

Procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti

15. Ústavní soud shledal procesní podmínky pro věcné projednání ústavní stížnosti za splněné. Stěžovatelé nejprve napadli výrok rozsudku Městského soudu v Praze týkající se nákladů řízení, neboť v tomto případě nebylo dovolání přípustné podle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. Dovolání, které podali proti výroku odvolacího soudu ve věci samé, bylo usnesením Nejvyššího soudu, napadeným doplněnou ústavní stížností, odmítnuto jako nepřijatelné. Tím stěžovatelé vyčerpali všechny procesní prostředky, které jim zákon k ochraně jejich práv poskytuje. Ústavní stížnost je tudíž přípustná a Ústavní soud mohl meritorně přezkoumat jak usnesení Nejvyššího soudu, tak i rozsudek Městského soudu v Praze.

16. S ohledem na obsah ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci [§ 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)].

IV.

Meritorní posouzení ústavní stížnosti

17. Ústavní soud přezkoumal obě napadená rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

18. Ústavní soud vycházel z rozhodné právní úpravy, kterou je v obecné rovině čl. 36 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny pak má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu nebo nesprávným úředním postupem, přičemž podmínky a podrobnosti upravuje zákon (odst. 4 téhož ustanovení). Podle zákona č. 82/1998 Sb. odpovídá stát za škodu způsobenou při výkonu státní moci (§ 1 odst. 1), též za vzniklou nemajetkovou újmu (§ 1 odst. 3); této odpovědnosti se nelze zprostit (§ 2). Stát odpovídá za škodu vzniklou rozhodnutím či nesprávným úředním postupem (§ 5); ten spočívá mimo jiné v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí ve stanovené nebo přiměřené lhůtě (§ 13). Bez ohledu na to, zda byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle citovaného zákona přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (§ 31a). V rámci předmětné speciální úpravy se hradí též náklady zastoupení, účelně vynaložené na nápravu nesprávného úředního postupu (§ 31 odst. 1-3).

1/ Kritérium tzv. sdílené újmy – referenční zdroje

19. V případě řízení, v němž vystupuje více účastníků žádajících náhradu nemajetkové újmy za jeho nepřiměřenou délku, je možné částku odškodnění náležející každému z nich přiměřeně snížit oproti částce, jež by byla poškozenému přiznána v případě, že by se řízení na jedné straně účastnil sám. Uvedený závěr učinil Nejvyšší soud ve stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010, publikovaném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 58, ročník 2011, část V., str. 380-382 (610-612).

20. V uvedeném stanovisku, vycházejícím z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) k článku 41 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, cituje Nejvyšší soud několik rozhodnutí, v první řadě rozsudky velkého senátu ze dne 15. 2. 2008 ve věcech *Arvanitaki-Roboti a ostatní proti Řecku* (stížnost č. 27278/03) a *Kakamoukas a ostatní proti Řecku* (stížnost č. 38311/02). Rozsudky v těchto věcech nedávají přesný návod, jak v takových případech vypočítat výši odškodnění. ESLP nicméně uvedl, že zvýšený počet stěžovatelů-účastníků řízení bude velice pravděpodobně okolností, která bude zmírňovat utrpenou újmu, a tedy i snižovat výši zadostiučinění přiznaného každému jednotlivci. Je rovněž třeba vzít v potaz význam předmětu sporu pro osobní situaci každého jednotlivce. Satisfakce může být přiznána i jako jediná částka pro všechny účastníky dohromady. Může být i nižší, než by jinak náležela jediné osobě. Nejvyšší soud poté skokem přechází do české procesualistiky a uvádí, že může být zvláště významné, zda v řízení šlo o společenství samostatné (§ 91 odst. 1 o. s. ř.) či nerozlučné (§ 91 odst. 2 o. s. ř.), popř. zda společníci vedli spor ve shodě jako manželé či v jiném zájmovém souladu.

21. V rozsudku ze dne 30. 1. 2013 sp. zn. 30 Cdo 2922/2012 Nejvyšší soud konstatoval, že „*při úvaze o snížení přiměřeného zadostiučinění z důvodu doplňkového kritéria sdílené újmy je třeba vždy přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu a k tomu, zda sdílení nepřiměřené délky řízení odůvodňuje nižší výši zadostiučinění, nebo zda naopak význam předmětu řízení pro jednotlivé účastníky má za následek individuální nejistotu pocíťovanou každým z nich*“. V souvislosti s tímto názorem přitom citované stanovisko v tomto smyslu neformuluje žádnou výkladovou direktivu a spíše jen naznačuje, která hlediska mohou být významná. Nejvyšší soud také v rozsudku ze dne 29. 5. 2012 sp. zn. 30 Cdo 3694/2011 uvedl, že vodítkem může být i to, „*zda se posuzované řízení ze své podstaty může dotýkat většího počtu osob z důvodu objektivní kumulace nároků relativně samostatných společníků, procesně organizovaných v samostatném společenství ve společném řízení (přičemž právě takto organizované společenství jim nabízí jisté rozprostření sdílených subjektivních dopadů vedení sporu), či zda se jedná o standardní kontradiktorní spor dvou stran s četnějším účastenstvím v jedné či obou z nich (kde každý ze společníků může pocíťovat vedení sporu, jako by jej vedl sám)*“. Dovolací instance poté připomíná, že konkrétnější výkladové direktivy nejsou dány, že by výše zadostiučinění měla odpovídat částkám, které jsou přiznávány v obdobných případech, a že by satisfakce přisouzená všem účastníkům dohromady měla být přiměřená závažnosti porušení práva v dané věci. Posléze opakovaně cituje svůj již předchozí rozsudek sp. zn. 30 Cdo 3694/2011, podle něhož v případech, v nichž vystupuje na jedné straně sporu více účastníků, mohou tito pocíťovat „*následek nepřiměřeně dlouze vedeného řízení ... jako individuální nejistotu, jež nemusí být dotčena sdílením společného zájmu v řízení*“, a pak není pouze z důvodu jejich společenství na místě úvaha o snížení výše zadostiučinění.

Dodává, že v přezkoumávané věci odvolací soud nepostupoval správně, když „*snížil základní částku zadostiučinění o 25 %, aniž by důvod snížení ... dostatečně specifikoval.*“

22. Ústavní soud se problematikou sdílené újmy zabýval v nálezu ze dne 13. 2. 2018 sp. zn. III. ÚS 3369/17, v němž mimo jiné akcentoval, že „*nelze přehlížet, že tato judikatura Evropského soudu pro lidská práva, kdy bylo přistoupeno ke snížení náhrad poskytovaných stěžovatelům, se týká jednak snížení náhrady škody z důvodů jejího sdílení (to znamená mimo jiné výdajů na advokáta a výdajů spojených s vedením řízení – srov. k tomu například mutatis mutandis rozsudek velkého senátu ve věci Scordino proti Itálii z 29. 3. 2006 (č. 1); stížnost č. 36813/97), a jednak snížení zadostiučinění nemajetkové újmy mimo jiné tehdy, domáhali-li se stěžovatelé v řízení, v němž k průtahům došlo, například zrušení nezákonného správního rozhodnutí, jehož existence však sama o sobě neměla dopad do jejich majetkové sféry [srov. k tomu § 34 rozsudku velkého senátu ve věci Arvanitaki-Roboti a ostatní proti Řecku z 15. 2. 2008 (stížnost č. 27278/03)]“.*

Striktní dodržování algoritmu matematického dělení běžně přiznávané výše zadostiučinění počtem poškozených by ve svém důsledku v některých případech vedlo podle třetího senátu Ústavního soudu k úplnému obsahovému popření poskytování zadostiučinění v penězích.

2/ Sdílená újma v případě stěžovatelů

23. V nyní posuzované věci stanovil soud prvního stupně výši odškodnění za nemajetkovou újmu částkou 89 452,40 s úrokem z prodlení pro každého stěžovatele. Odvolací soud poté zkrátil uvedenou částku na polovinu (z jím vypočtené částky odškodnění ve výši 94 397 Kč), tedy oba stěžovatelé mají obdržet 47 196 Kč s příslušenstvím. Na nákladech řízení přiznal soud prvního stupně stěžovatelům společně a nerozdílně celkem 98 126 Kč, odvolací soud však rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

24. O nároku na přiměřené zadostiučinění nebylo pochyb, všechny obecné soudy dospěly ke shodnému závěru o jeho oprávněnosti i s malou odchylkou co do výše, přičemž se vycházelo z judikaturou respektované částky 15 000 Kč za jeden rok průtahů v řízení. Odvolací soud se při redukci výše nároku podle kritéria sdílené újmy odvolal na stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 (Rc 58/2011) a uvedl, že „*vzhledem k tomu, že žalobci jako manželé vystupovali v řízení společně, je namísto tuto náhradu snížit o tzv. sdílenou újmu. Neznalost žalobců, resp. jejich právního zástupce, tohoto zcela standardního a běžného institutu, který se v řízeních o náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. používá, na toto nemá žádný vliv. Odvolací soud vyšel z toho, že žalobci sdíleli újmu jako manželé, tedy naprosto rovnocenně, ve shodném rozsahu, a náhradu škody pro každého z nich z tohoto důvodu proto zkrátil o 50%.*“

25. Ústavní soud připomíná, že z práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) vyplývají i požadavky na odůvodnění soudních rozhodnutí. Z citovaného odůvodnění odvolacího soudu však nelze dovodit, jaké konkrétní okolnosti věci jej vedly k takto významnému snížení již přiznané náhrady. Argumentovat pouze tím, že stěžovatelé-žalobci sdíleli újmu a vystupovali v řízení jako manželé, je vágní, nekonkrétní, a takový postup neplyne ani z výše citovaného stanoviska Nejvyššího soudu; ostatně již v bodě 8. právní věty stanoviska se hovoří o možném snížení satisfakce při více poškozených „*podle okolností*“ případu. Odvolací soud tuto standardní formulaci pominul a Nejvyšší

soud, ač autor stanoviska, jeho pochybení, jak uvedl, „do určité míry“ akceptoval a dovolání odmítl.

26. Stěžovatelé přitom v průběhu řízení dokládali, že podstata újmy z vleklého řízení a nejistoty byla u každého z nich jiného charakteru, přičemž společně byly pouze konflikty a rozvrat, který celá situace vnášela do jejich dlouhodobého manželského vztahu i do vztahu k dětem. Jejich argumentací v tomto smyslu se však odvolací soud vůbec nezabýval.

27. Ústavní soud zastává ve věcech odškodnění z výkonu veřejné moci konstantně názor, že ve sporech o peněžitou satisfakci se státem by mohl vést reduktivní přístup k jinak respektovaným judikатурním algoritmům, podle konkrétních okolností případů, k obsahovému popření způsobu stanovení zadostiučnění v penězích. V nyní posuzované věci nelze jen mechanicky krátit výši zadostiučnění počtem účastníků nepřiměřeně dlouhého řízení, ať již soudního či správního, i když jde o manžele. Vždy je nutno s náležitou podrobností vycházet z konkrétních okolností souzeného případu a přísně individualizovaných důsledků a nepoužívat kritérium sdílené újmy jako pravidlo, nýbrž jako alternativu. Je nezbytné zvažovat míru poškození jednotlivých účastníků; opak vede k výsledku, jenž nejen že není spravedlivý, ale dokonce relativizuje samotný účel a smysl právní úpravy imateriální újmy. Stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 (Rc 58/2011) musí být aplikováno nikoli jako osamocené dogma, nýbrž v relaci s další relevantní judikaturou – včetně nálezů Ústavního soudu. Obecné soudy musí mít na paměti, že poskytují ochranu základním právům (čl. 4 Ústavy) a že odškodnění jednotlivce vůči státu v případě pochybení orgánu veřejné moci má nepominutelný ústavní rozměr (čl. 36 odst. 3, 4 Listiny), dotvářející principy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

28. Ke způsobu, jakým se vypořádal s tvrzeními stěžovatelů stran stanovení imateriální újmy Nejvyšší soud, je třeba vyzdvihnout, že ústavně zaručené právo na soudní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje jednotlivci právo domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv před nezávislým a nestranným soudem. Dodrží-li jednatel procesní postupy, kterými je na zákonné úrovni ústavní kautela provedena, a předloží-li řádně svou věc – byť v rámci mimořádného přezkumu, zacíleného v první řadě na sjednocování judikatury -, pak odmítne-li soud o jeho nároku rozhodnout, dochází k porušení práva na soudní ochranu a k ústavně nepřijatelnému odepření spravedlnosti - *denegatio iustitiae* [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 2804/15 ze dne 19. 7. 2016 (N 132/82 SbNU 163), sp. zn. I. ÚS 2723/13 ze dne 1. 10. 2014 (N 185/75 SbNU 59) či sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 196/75 SbNU 211)].

29. Přestože dovolání představuje mimořádný opravný prostředek, jehož existence sama o sobě nepoživá ústavněprávní ochrany, rozhodování o něm - je-li už takový opravný prostředek v právním řádu zaveden - není vyjmutο z rámce ústavněprávních principů a ústavně zaručených práv a svobod [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 2117/09 ze dne 15. 3. 2010 (N 51/56 SbNU 553)].

30. V nálezu sp. zn. II. ÚS 1990/15 ze dne 5. 4. 2016 v bodě 22 (N 59/81 SbNU 47) Ústavní soud uvedl k rozhodování Nejvyššího soudu o přípustnosti dovolání, že z usnesení o odmítnutí dovolání pro nepřijatelnost musí vyplynout, z jakého důvodu obsaženého v ustanoveních § 237 a 238 o. s. ř. je podané dovolání nepřijatelné, včetně stručného a výstižného (s uvedením nosných důvodů) odůvodnění. Dovolací instance

v nyní posuzované věci tyto požadavky nenaplnila. Jen pokračovala ve směru nastaveném odvolacím soudem (body 24, 25 výše) a poskytla odvolacímu soudu „krytí“ formulacemi, že újma je skutečně v určité míře sdílena a že též ohledně nákladů zastoupení stěžovatelů před správními soudy sice rozhodnutí odvolacího soudu „nevyhovuje všem požadavkům“, ale jeho „případné“ nedostatky nejsou na újmu dovolatelům (sic!). Obě napadená rozhodnutí tedy při aplikaci kritéria sdílené újmy trpí podstatnou vadou nepřezkoumatelnosti, jež dosahuje v daných skutkových i právních aspektech věci intenzitu protiústavnosti.

31. Ústavní soud rekapituluje, že obecné soudy nepřihlížely ke konkrétním okolnostem případu včetně délky průtahů v řízení, mechanicky použily kritérium sdílené újmy, jež je při rozhodování o imateriální újmě jen doplňkové, nebraly v úvahu intenzitu a závažnost porušení hmotněprávních ani procesních práv stěžovatelů, neobjasnily jim důvody svých rozhodnutí a v neposlední řadě opomenuly silnou a bezprostřední ústavní dimenzi věci, kterou povinnost státu odškodnit dané pochybení orgánů veřejné moci jednotlivcům nepochybně představuje.

3/ Náklady řízení

32. S problematikou sdílené újmy úzce souvisí námitka stěžovatelů proti nepřiznání nákladů řízení před soudy obou stupňů v řízení o odškodnění. Soud prvního stupně přiznal stěžovatelům společně a nerozdílně na náhradě nákladů řízení částku celkem 98 126 Kč. Její výši odůvodnil aplikací ustanovení § 142 odst. 3 o. s. ř., neboť rozhodnutí záviselo na úvaze soudu. Odvolací soud však o nákladech řízení před soudy obou stupňů rozhodl podle § 142 odst. 2 o. s. ř. podle procesního úspěchu ve věci a žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

33. Ústavní soud obecně zohledňuje zásadu, že rozhodování o nákladech soudního řízení je integrální součástí řízení jako celku [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 653/03 ze dne 12. 5. 2004 (N 69/33 SbNU 189) či nález sp. zn. I. ÚS 465/11 ze dne 22. 3. 2012 (N 57/64 SbNU 695)]; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná též na <http://nalus.usoud.cz>]. V nyní posuzované věci shledal, že při rozhodování o nákladech řízení se odvolací i dovolací soud dopustily pochybení obsahujícího minimálně prvek libovůle, představujícího extrémní rozpor s principy spravedlnosti a provázeného nedostatečným odůvodněním přijatých závěrů [nález sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17), nález sp. zn. II. ÚS 444/01 ze dne 30. 10. 2001 (N 163/24 SbNU 197) či nález sp. zn. I. ÚS 92/08 ze dne 25. 2. 2009 (N 36/52 SbNU 367)].

34. Ústavní soud shrnul svůj přístup k problematice aplikace ustanovení § 142 odst. 2, 3 o. s. ř. při judikování o materii odškodnění státem při výkonu veřejné moci v nálezu ze dne 29. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 42/16 (bod 15) následovně: *„Jak totiž vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu, v případě, že žalobce ve sporu o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu prokáže základ svého nároku, ... uplatní se při rozhodování o náhradě nákladů řízení § 142 odst. 3 občanského soudního řádu, umožňující přiznat i částečně úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení v plném rozsahu, záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na úvaze soudu. Pokud obecný soud tento výklad nerespektuje a o náhradě nákladů řízení v takovém případě rozhodne podle § 142 odst. 2 občanského soudního řádu, poruší právo žalobce na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“*

35. Odvolací soud, o jehož nákladové rozhodnutí jde, tyto závěry nezohlednil. Učinil z kritéria sdílené újmy - jež je komplementární k aplikaci a interpretaci institutu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu – jeden z faktorů rozhodování o nákladech řízení o více nárocích. Smísl přitom procesní moment (stěžovatelé-žalobci vzali před soudem prvního stupně část žaloby), úspěch protistrany ohledně jiného nároku (stěžovatelé neuspěli s nárokem na náhradu škody, spočívající v nákladech zastoupení před správními orgány) a „povinnost“ považovat újmu stěžovatelů za sdílenou a vyšlo mu, že vlastně nerozhoduje na základě vlastní diskrece, ale podle několika předem daných měřítek. Taková úvaha však byla zcela lichá. Nehledě na to, že argument o částečném zpětvzetí žaloby neměl v úvahách tohoto druhu místo, odvolací soud nerozlišil, že se tu v rámci řízení o náhradě škody vzniklé výkonem veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb. rozhodovalo o dvou relativně samostatných žalobních nárocích, a sice o nároku na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (§ 31a) a o samostatně uplatněném nároku na náhradu nákladů řízení, které měly být poškozenými účelně vynaloženy (§ 31). Každý z těchto nároků má co do kritérií náhrady jinou povahu, což se odráží i ve způsobu rozhodování o nákladech řízení. U prvního přistupuje vedle zásady úspěchu ve věci silné měřítko závislosti stanovené výše plnění na úvaze soudu, zatímco u druhého tento moment přítomen není. Rozhodnutí ve věci samé v celé náhradové věci podle zákona č. 82/1998 Sb. tedy zde mělo obsahovat dva nákladové akcesorické výroky.

V.

Závěry

36. Podle ustanovení čl. 4 Ústavy jsou základní práva pod ochranou soudní moci. Tento článek Ústavy není pro obecné soudy prázdnou proklamací, ale postulátem velícím jim učinit součástí svých úvah podle nezbytnosti též závěry s bezprostřední oporou v ústavním pořádku. Dvojnásob to musí platit při rozhodování o nárocích, jež požívají intenzivní ústavní ochranu (čl. 36 odst. 3, 4 Listiny).

37. Není obtížné rozpoznat, že uspokojení nároku na vzniklou a nepochybnou nemajetkovou újmu musí být svou výší přiměřené; ostatně je to výslovně a opakovaně vyjádřeno ve všech odstavcích ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb., podle něhož se v meritu především rozhodovalo. Stanovená přiměřená výše odškodnění musí naplnit legitimní cíl citovaného ustanovení i meritorního rozhodnutí samého, jímž je povinnost státu odškodnit jednotlivce, jemuž orgány veřejné moci takovou újmu způsobily při výkonu státní moci nebo veřejné moci jim zákonem svěřené. Je-li odškodnění v přiměřené výši prostředkem k dosažení legitimního cíle, pak musí odpovídat intenzitě dopadu nezákonného a zrušeného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu do právní i osobnostní sféry poškozených.

38. V posuzované věci, v níž došlo ve stavebním řízení v důsledku jeho více než šestiletého trvání k neodůvodněným průtahům, přiznal soud prvního stupně každému ze stěžovatelů (dále pro názornost zaokrouhováno) částku přibližně 90 000 Kč s použitím dolní hranice judikurního rozpětí výše náhrady (15–20 tis. Kč za rok průtahů v řízení). V součtu tedy 180 000 Kč, s přičtením solidárně přisouzené náhrady nákladů šlo o částku 270 000 Kč. V důsledku postupu odvolacího soudu byla náhrada podle § 31a zákona č. 82/1998 Sb. krácena na polovinu, tedy každému ze stěžovatelů náleželo 45 000 Kč, dohromady 90 000 Kč. Poněvadž bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů, a tyto náklady činily na straně

stěžovatelů přes 90 000 Kč, je výsledkem v praxi nulové odškodnění stěžovatelů. Ústavní soud nepovažuje takový výsledek řízení za přiměřený ani ústavně konformní.

39. Obecné soudy vyložily kritérium sdílené újmy při satisfakčním odškodnění dvou osob nepřipustně extenzivním způsobem. Doplnkové kritérium sdílené újmy není pravidlem, natož právním institutem, a při jeho aplikaci i výkladu musí být respektovány výše vyložené ústavní záruky odškodnění jednotlivce. Navíc má-li být poskytnuto zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu podle ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb. jako přiměřené, neznamená to, že má jít o odškodnění minimální.

40. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení odvolací soud procesně nepřipustným způsobem spojil řízení o uplatněných nárocích podle ustanovení § 31a a § 31 zákona č. 82/1998 Sb., k tomu vadně přidal další procesní úkon z průběhu předchozího řízení (částečné zpětvzetí žaloby u nižší instance), a dospěl tak k flagrantně nesprávnému výsledku, jenž se nachází na samé hranici svévole a znamená beze vší pochybnosti protiústavnost rozhodnutí odvolacího soudu i v této části řízení.

41. Protiústavnost tematicky zdánlivě marginálního řešení problematiky odškodnění tzv. „věcné“ škody, jak je v řízení nárok titulován – jde přitom o uplatněný nárok na náhradu (účelně vynaložených) nákladů zastoupení v řízení s průtahy (§ 31 zákona č. 82/1998 Sb.) -, je natolik zřejmá, že o ní postačí pojednat jen zkráceně. Ústavní stížnost bezprostředně nebíjí proti výroku III. rozsudku soudu prvního stupně, který tento druh odškodnění stěžovatelům nepřiznal (jde o výrok nevalně odůvodněný, v podstatě nepřezkoumatelný). Stížnost však prezentuje námitky proti adekvátní potvrzující části výroku I. odvolací instance – a odvolací soud se s nimi vyrovnal sentencí, podle níž takové náklady lze přiznat jen v případě zrušení nezákonného rozhodnutí (srov. k tomu protirečící závěr textu odst. 1 § 31 zákona č. 82/1998 Sb.), a navíc jde přece náklady vynaložené na právní službu, tedy takové náklady, „za které dostali plnění v rámci této služby, žádná škoda jim proto vzniknout ani nemohla.“ (sic!). Nejvyšší soud pak v tomto ohledu nižší instanci okrajově, ne zcela srozumitelně a vlastně ultra vires přisvědčil argumentem, že případné pochybení dovolacího soudu tu ani nemohlo jít dovolatelům-stěžovatelům k tíži (bod 8 in fine výše). Nezbyvá proto, aby odvolací soud přezkoumal v této výrokové části řádně též rozsudek soudu prvního stupně a rozsudek odvolacího soudu bylo proto nutné zrušit jako celek.

42. Ústavní soud uzavírá, že napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze a napadeným usnesením Nejvyššího soudu byla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelů, konkrétně právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na náhradu škody způsobené jim nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

43. Ze shora uvedených důvodů proto Ústavní soud ústavní stížnosti zcela vyhověl [§ 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu] a napadený rozsudek Městského soudu v Praze i usnesení Nejvyššího soudu zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu] s tím, že v dalším průběhu řízení jsou obecné soudy vázány nosnými důvody tohoto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

Poučení: Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 22. října 2019

Vojtěch Šimíček
předseda senátu