

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky) a soudců Ludvíka Davida a Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů **M. Š.**, a **T. H.**, zastoupených Mgr. Miluší Pospíšilovou, advokátkou se sídlem Paprsková 1340/10, Praha 4, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1097/2019-448 ze dne 4. 12. 2019, usnesení Městského soudu v Praze č. j. 35 Co 388/2018-350 ze dne 28. 11. 2018 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 25 C 10/2013-314 ze dne 23. 7. 2018, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a Ministerstva dopravy, sídlem nábreží Ludvíka Svobody 122/12, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1097/2019-448 ze dne 4. 12. 2019, usnesením Městského soudu v Praze č. j. 35 Co 388/2018-350 ze dne 28. 11. 2018 v částech výroků I. a II., jimiž bylo potvrzeno usnesení soudu I. stupně, a ve výrocích III. a IV. a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 25 C 10/2013-314 ze dne 23. 7. 2018 v části, v níž bylo potvrzeno usnesením Městského soudu v Praze, byla porušena základní práva stěžovatelů na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto v uvedeném rozsahu ruší.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatelé M. Š. (dále jen „první stěžovatel“) a T. H. (dále jen „druhý stěžovatel“) se ústavní stížností domáhají zrušení v záhlaví označených rozhodnutí v rozsahu, v němž se týkají částečného odmítnutí jejich žalob o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Ta jim měla být způsobena nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřené délce řízení, které byla vedena v souvislosti s jejich žádostmi o poskytnutí informací. Napadenými rozhodnutími byla podle stěžovatelů porušena jejich základní práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

2. První stěžovatel podal v září 2010 žádost o poskytnutí informace dle § 13 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, o protiprávním jednání tehdejšího soudce Obvodního soudu pro Prahu 9 Mgr. Jiřího Engliacha a o způsobu řešení jeho protiprávního jednání. Druhý stěžovatel podal v prosinci 2010 žádost o poskytnutí totožné informace. Ve správním řízení nebylo ani jedné z žádostí vyhověno. V navazujících soudních řízeních správních o žalobách proti zamítavým rozhodnutím

ovšem stěžovatelé měli úspěch a dosáhli jejich zrušení. Prvnímu stěžovateli byla požadovaná informace poskytnuta v listopadu 2014, druhému pak již v září 2014.

3. Stěžovatelé se posléze u obecných soudů domáhali přiměřeného zadostiučinění ve výši 70 000 Kč (první stěžovatel), respektive 65 000 Kč (druhý stěžovatel) za nemajetkovou újmu podle § 31a 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“). Tato nemajetková újma jim měla vzniknout nepřiměřenou délkou řízení a průtahy v řízeních o jejich žádostech o výše popsanou informaci.

4. V řízení o zadostiučinění za nemajetkovou újmu rozhodoval Obvodní soud pro Prahu 1 celkem třikrát. Při prvním rozhodování byla vedena o žalobách stěžovatelů dvě samostatná řízení. Obvodní soud stěžovatelům převážně vyhověl, přičemž na věc aplikoval čl. 6 odst. 1 Úmluvy a k němu se vztahující judikaturu o náhradě nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení. Městský soud v Praze pak v odvolacím řízení tato rozhodnutí částečně potvrdil a částečně změnil. Rozhodnutí nalézacího i odvolacího soudu byla v případech obou stěžovatelů zrušena Nejvyšším soudem (rozsudky č. j. 30 Cdo 3755/2015-154 a č. j. 30 Cdo 3752/2015-97 ze dne 27. 6. 2017). Nejvyšší soud konstatoval, že na projednávané případy nelze aplikovat čl. 6 Úmluvy ani čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť závazek, jehož splnění se stěžovatelé domáhali na orgánu veřejné moci, „nepochybně není závazkem civilní (soukromoprávní) povahy ve smyslu judikatorního a doktrinálního výkladu čl. 6 odst. 1 Úmluvy“. V důsledku toho nelze podle Nejvyššího soudu předmětná řízení před správními orgány a před správními soudy hodnotit jako jeden celek a posuzovat přiměřenost délky celého takového (jediného) řízení, nýbrž je třeba rozlišovat nároky ve vztahu ke správním řízením a ve vztahu k soudním řízením, přičemž ve vztahu k správním řízením lze v případě stěžovatelů postihnout toliko jednotlivé průtahy v řízení, tedy situace, kdy správní orgán porušil povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Ve vztahu k těmto správním řízením a nesprávnému úřednímu postupu v nich se rovněž neuplatní presumpce vzniku nemajetkové újmy (ta se může uplatnit jen ve vztahu k nepřiměřené délce daných soudních řízení), ale poškození (stěžovatelé) jsou povinni prokázat jak vznik újmy, tak příčinnou souvislost mezi průtahy a vznikem újmy. Nejvyšší soud proto nakonec uložil obvodnímu soudu, aby stěžovatele vyzval ke specifikaci, zda a případně jakého odškodnění se domáhají ve vztahu k řízení před správními orgány na straně jedné a k řízení před správním soudem na straně druhé.

5. Při druhém projednání obvodní soud vyzval stěžovatele k doplnění žalob a tyto spojil ke společnému projednání. Stěžovatelé na výzvy reagovali argumentací, že se podle jejich mínění na předmětná řízení ochrana poskytovaná zejména čl. 6 odst. 1 Úmluvy vztahuje, a není proto třeba žaloby nijak dále skutkově konkretizovat. I když stěžovatelé žaloby nedoplňovali, obvodní soud takový postup akceptoval, spojil žaloby ke společnému řízení a přistoupil na argumentaci stěžovatelů ve prospěch aplikace čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Toto v pořadí druhé vyhovující rozhodnutí obvodního soudu bylo následně zrušeno rozhodnutím městského soudu s tím, že obvodní soud nepostupoval v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího soudu a musí toto pochybení napravit.

6. Při třetím projednání obvodní soud ústavní stížností napadeným usnesením v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího soudu odmítl žaloby stěžovatelů (výroky I. a II. usnesení) pro neodstranění vad podle § 43 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb.,

občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“); a dále stěžovatele zavázal k náhradě nákladů řízení žalované (výroky III. a IV. usnesení). Obvodní soud tentokrát již stěžovatele znovu nevyzval podle § 43 odst. 1 o. s. ř. k doplnění žalob. Podle obvodního soudu totiž stěžovatelům byly již dříve vytknuty vady žalob a poskytnuta lhůta k jejich doplnění, což však stěžovatelé ve stanovené lhůtě neučinili.

7. Městský soud svým usnesením rozhodnutí obvodního soudu zčásti potvrdil (ohledně nemajetkové újmy z řízení před správními orgány) a zčásti změnil tak, že se žaloby v daném rozsahu neodmítají (ohledně nemajetkové újmy z řízení před správními soudy) (výrok I. usnesení ve vztahu k prvnímu stěžovateli a výrok II. ve vztahu k druhému stěžovateli); dále potvrdil rozhodnutí obvodního soudu ve výrocích o nákladech řízení (výrok III.) a rozhodl o nákladech odvolacího řízení (výrok IV.). Podle městského soudu stěžovatelé během odvolacího řízení doplnili své žaloby a rozdělili uplatňované nároky tak, že se domáhají náhrady nemajetkové újmy zvláště za soudní řízení a zvláště za správní řízení. První stěžovatel za nepřiměřenou délku soudního řízení požaduje částku 19 000 Kč s příslušenstvím, druhý stěžovatel pak částku 14 800 Kč s příslušenstvím. Podle městského soudu jsou díky tomuto doplnění žaloby v rozsahu nároku na náhradu újmy za nepřiměřenou délku řízení před správními soudy dostatečně určité. Proto městský soud částečně změnil usnesení obvodního soudu tak, že v rozsahu uvedených nároků se žaloby neodmítají.

8. Městský soud ovšem potvrdil odmítnutí žalob ve zbývajících částech, jimiž se stěžovatelé domáhali zaplacení částky 51 000 Kč s příslušenstvím (první stěžovatel), respektive částky 50 200 Kč s příslušenstvím (druhý stěžovatel) jako náhrady nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou správních řízení. Dospěl k závěru, že obvodní soud poskytl stěžovatelům dostatečný prostor pro doplnění žalob, přičemž výzva k doplnění byla dostatečně konkrétní a srozumitelná. Stěžovatelům bylo před odmítavým usnesením obvodního soudu navíc doručeno kasační usnesení městského soudu, z něhož jim muselo být zřejmé, že obvodní soud je i nadále vázán závaznými právními závěry Nejvyššího soudu v jejich věcech, podle nichž se na předmětná správní řízení nevztahuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a je tedy třeba rozlišovat mezi nároky za újmu způsobenou v soudním řízení (podle § 13 odst. 1 věty třetí zákona o odpovědnosti státu) a nároky za újmu z řízení před správními orgány (z jednotlivých průtahů ve správním řízení; podle § 13 odst. 1 věty druhé zákona o odpovědnosti státu). V mezidobí přitom nedošlo ani ke změně stanoviska Nejvyššího soudu v obdobných věcech, ani k vydání rozhodnutí Ústavního soudu nebo Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) vyvracejícího závěry Nejvyššího soudu. Stěžovatelé navzdory výzvě obvodního soudu a kasačnímu rozhodnutí městského soudu nadále uplatňují v řízení jednu částku za celou dobu trvání správního řízení. Vzhledem k tomu, že se jedná o nárok na odškodnění nemajetkové újmy podle § 13 odst. 1 věty druhé zákona o odpovědnosti státu, lze vznik újmy spojit pouze s porušením povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Stěžovatelé však uplatnili jednu částku za celou dobu správního řízení, nerozlišili jednotlivé konkrétní nároky vzniklé v důsledku více příčin a nespecifikovali konkrétní nemajetkové újmy vzniklé porušením konkrétní zákonné lhůty. Jejich žaloby tak v této části shledal městský soud jako neprojednatelné, neboť řádně nevymezují tvrzené skutky.

9. Nejvyšší soud napadeným usnesením odmítl dovolání stěžovatelů pro nepřípustnost. Shledal, že námitka stěžovatelů zpochybňující právní závěr o nemožnosti aplikace čl. 6 odst. 1 Úmluvy s tím, že právo na informace spadá pod pojem „občanská

práva“ ve smyslu Úmluvy, byla městským soudem vyřešena v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu, jež není v rozporu s rozhodovací praxí ESLP ani Ústavního soudu. Od judikatury Nejvyššího soudu se městský soud neodchýlil ani v otázce orgánu příslušného v dané věci jednat za žalovanou Českou republiku (městský soud jednal s Ministerstvem dopravy v rozsahu řízení před správními orgány a s Ministerstvem spravedlnosti v rozsahu řízení před správními soudy), jakož ani v závěru o nutnosti částečného odmítnutí žalob, neboť stěžovatelé nespécifikovali, v čem konkrétně měly jednotlivé nemajetkové újmy ze správních řízení spočívat. Stejně tak městský soud podle Nejvyššího soudu nepochybil, když neshledal odmítavé usnesení obvodního soudu překvapivým (s ohledem na své předchozí kasační rozhodnutí). Dále Nejvyšší soud uvedl, že na vyřešení otázky „skončení řízení“ ve vztahu k promlčecí lhůtě napadené rozhodnutí nezávisí, přičemž odkázal na relevantní judikaturu. Námitky stěžovatelů vytykající vady řízení (absenci opakované výzvy k odstranění vad žaloby ve smyslu § 43 o. s. ř., nesprávné obsazení obvodního soudu) pak podle něj nemohly založit přípustnost dovolání, neboť k vadám řízení Nejvyšší soud přihlíží, pouze pokud je dovolání přípustné, což v daném případě není.

II. Argumentace stran

10. Stěžovatelé ve své ústavní stížnosti namítají, že jejich žaloby byly způsobilé k věcnému projednání, a obecné soudy jim tak odmítnutím žalob odepřely přístup k soudu a ke spravedlnosti. Dodávají, že otázka případné důvodnosti žaloby se netýká podmínek řízení. Podle svého mínění stěžovatelé dostatečně vylíčili skutek (jako několik let trvající nezákonné odepírání poskytnutí informací, s podrobným popisem průběhu správního, respektive celého řízení, včetně průtahů, ke kterým v něm docházelo, a jeho celkové extrémní délky), dále popsali nemajetkovou újmu, a v čem spočívá (jako frustraci z několikaletého odepírání informací, které měli právo obdržet do 15 dnů), a uvedli, čeho se žalobou domáhají z toho kterého nároku (vůči tomu kterému ze žalovaných). Nebyl zde tudíž dán důvod pro odmítnutí žalob pro neodstranění vad, které by bránily pokračování v řízení. Výzvě soudu k doplnění žaloby vyhověli, a to navzdory svým výhradám založeným na názoru, že právo na informace představuje podle judikatury ESLP právo „občanské“ povahy podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Přesto byly žaloby stěžovatelů částečně (pokud jde o průtahy ve fázi správního řízení) odmítnuty, a to s odůvodněním, že ani přes výzvu soudu „nebyly upřesněny“. Nakonec i dovolání stěžovatelů bylo Nejvyšším soudem odmítnuto, přestože podle stěžovatelů splňovalo všechny zákonné náležitosti a bylo věcně projednatelné. K právní otázce určitosti žaloby a odmítnutí žaloby pro neodstranění nedostatků stěžovatelé odkazují na náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2338/18 ze dne 28. 5. 2019, který se podle nich týkal skutkově a právně obdobné věci.

11. Nejvyšší soud ve svém vyjádření navrhuje, aby byla ústavní stížnost odmítnuta, případně zamítnuta, jelikož podle něj nebylo porušeno žádné ze základních práv stěžovatelů. Poukazuje na výklad zastávaný ve své rozhodovací praxi, podle nějž „řízení před správními orgány na straně jedné a před správními soudy na straně druhé mají pro účely odškodnění tvrzené nemajetkové újmy samostatnou povahu, přičemž (je-li uplatňováno více nároků) je třeba důsledně rozlišovat, v čem konkrétně jednotlivé nemajetkové újmy, za něž je náhrada požadována, spočívají. Vždy tak záleží na žalobci, jak nemajetkovou újmu vymezí, respektive podrobně popíše a vysvětlí, a s jakou skutečností ji spojí, neboť vysvětlením následku a jevových souvislostí jeho příčiny žalobce určuje skutkově předmět řízení.“. K nastíněné specifikaci žalobních nároků přitom podle Nejvyššího soudu nemůže sloužit jiný postup než podle § 43 odst. 1 o. s. ř.,

což odpovídá dlouhodobě zavedené praxi Nejvyššího soudu, přičemž „uvedený postup akceptuje i Ústavní soud (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3773/17 ze dne 22. 5. 2018 či usnesení sp. zn. I. ÚS 2307/16 ze dne 25. 10. 2016)“. Pokud stěžovatelé výzvě podle § 43 odst. 1 nevyhoví, je neodvratitelným procesním následkem odmítnutí návrhu v části, v němž není projednatelný.

12. Nejvyšší soud spatřuje podstatu problému v tom, že nemajetková újma podle § 13 odst. 1 věty třetí zákona o odpovědnosti státu se presumuje a spočívá v nejistotě účastníka ohledně výsledku řízení, avšak nemajetkové újma způsobená podle věty druhé téhož ustanovení presumována není a není ani samo o sobě zřejmé, v čem má spočívat, a proto je nutné ji v žalobě jasně specifikovat. Pro posuzovaný případ to podle Nejvyššího soudu znamená, že pro skutkové vymezení předmětu řízení nepostačuje pouhé rozdělení žalobní částky s tvrzením, že před správními orgány bylo porušeno právo stěžovatelů na vydání rozhodnutí (učinění úkonu) v zákonem stanovené lhůtě, neboť takové sdělení neurčuje, jakého charakteru je újma, která stěžovatelům měla ve správním řízení vzniknout, v čem spočívá a jaká je její příčinná souvislost k tvrzené škodné události (porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě). Nejvyšší soud uzavřel své vyjádření tím, že mu nezbylo než dovolání stěžovatelů odmítnout, jelikož právní posouzení odvolacího soudu vyhovuje popsaným úvahám.

13. Městský soud ve svém vyjádření uvádí, že si není vědom, že by svým postupem jakýmkoliv způsobem porušil ústavně chráněná práva stěžovatelů. Proto navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako nedůvodnou. Ve zbytku odkazuje na odůvodnění svého napadeného usnesení, jehož správnost byla aprobována usnesením Nejvyššího soudu.

14. Ministerstvo dopravy podle svého vyjádření nespatřuje v řízení porušení základních práv zaručených čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Podstatu řízení vidí v otázce, zda lze právo na informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím podřadit pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V uvedené otázce se přitom ministerstvo ztotožňuje se závěry Nejvyššího soudu, že tak učinit nelze. Judikatura ESLP, jíž stěžovatelé argumentují, není podle ministerstva přílehlavá pro posuzovaný případ, jelikož se v ní jednalo zejména o případy, v nichž se odepření práva na informace dotýkalo soukromé sféry stěžovatelů (a to zásadním způsobem) nebo následné nemožnosti uplatnit „občanské právo“ ve smyslu Úmluvy.

III. Hodnocení Ústavního soudu

15. Stěžovatelé pokládali dobu, po kterou se domáhali poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, za neúměrně dlouhou. Ve věci jejich žádostí o informace bylo nejprve vedeno správní řízení, na něž navázala řízení před správními soudy. Žádosti prvního stěžovatele o informaci ze září 2010 bylo vyhověno až v listopadu 2014, žádosti druhého stěžovatele o totožnou informaci z prosince 2010 pak bylo vyhověno v září 2014. Stěžovatelé proto požadovali náhradu nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení. Obecné soudy ovšem dospěly k závěru, že předmětem správního řízení nebylo „občanského právo nebo závazek“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Toto ustanovení se tak podle obecných soudů nevztahuje na správní řízení ani na navazující soudní řízení, a proto na tato řízení nelze nahlížet jako na jeden celek. Zatímco v případě soudního řízení se lze domáhat náhrady nemajetkové újmy za jeho nepřiměřenou délku, v případě správního řízení to možné není. Stěžovatelé by se mohli domáhat toliko náhrady nemajetkové újmy za jednotlivé průtahy ve správním řízení, pokud by tvrdili a prokázali, že správní orgán porušil povinnost učinit úkon nebo vydat

rozhodnutí v zákonné lhůtě a že jim v příčinné souvislosti s tím vznikla nemajetkové újmy. Stěžovatelé však v tomto směru své žaloby ani přes výzvu nedoplnili, a proto byly žaloby v části týkající se náhrady újmy za správní řízení odmítnuty podle § 43 odst. 2 o. s. ř. pro neodstranění vad.

16. Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost je důvodná. Obecné soudy se věci stěžovatelů zabývaly toliko z pohledu dodržení závazků vyplývajících z Úmluvy, ačkoliv bylo třeba se daným případem zabývat v první řadě z hlediska vnitrostátních garancí základních práv obsažených v Listině.

17. Předmětem správních řízení i navazujících soudních řízení správních bylo rozhodování ve věci základního práva stěžovatelů na informace dle čl. 17 Listiny. Stěžovatelé měli právo na projednání této věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny, které zahrnuje i právo na projednání věci v přiměřené lhůtě. Toto právo se vztahuje jak na správní řízení, tak na navazující soudní řízení správní, přičemž z ústavněprávního pohledu je navíc třeba na řízení od okamžiku podání žádosti o informace až do konečného rozhodnutí o ní nahlížet jako na jeden celek. Porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (v přiměřené lhůtě) představuje nesprávný úřední postup ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny. Domáhá-li se jednotlivec nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené tímto nesprávným úředním postupem při rozhodování ve věci týkající se některého se základních práv, jako je i právo na informace, uplatní se domněnka, že nepřiměřená délka řízení způsobuje nemajetkovou újmu. Obecné soudy jim však svým postupem znemožnily se tohoto práva domáhat, čímž porušily čl. 36 odst. 3 Listiny, a částečným odmítnutím žalob pro vady, jimiž netrpěly, pak stěžovatelům upřely přístup k soudu v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

18. K těmto závěrům Ústavní soud vedly úvahy, jež budou vyloženy v následujících částech. Za vhodné nicméně Ústavní soud považuje nejprve shrnout relevantní judikaturu Nejvyššího soudu.

A. Relevantní judikatura Nejvyššího soudu

19. Nejvyšší soud v judikatuře týkající se odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem rozlišuje mezi odpovědností za průtahy a za nepřiměřenou délku řízení. Jak Nejvyšší soud vyložil ve stanovisku Cpjn 206/2010 ze dne 13. 4. 2011 (dále též jen „stanovisko Nejvyššího soudu“; všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na <http://www.nsoud.cz>), k průtahům v řízení dochází v případě, kdy soud či jiný orgán nekoná v zákonem stanovené lhůtě (§ 13 odst. 1 věta druhá zákona o odpovědnosti státu), nebo při absenci takové lhůty ve lhůtě přiměřené (§ 13 odst. 1 věta třetí tohoto zákona). Průtahy v řízení představují zpravidla (nikoliv však vždy) příčinu nepřiměřené délky řízení. K porušení práva na přiměřenou délku řízení totiž „dochází tehdy, jestliže řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, a to bez ohledu na to, zda v daném případě byly zaznamenány průtahy ze strany příslušného orgánu“. Odpovědnost za nepřiměřenou délku řízení přitom Nejvyšší soud opírá o § 13 odst. 1 větu třetí zákona o odpovědnosti státu.

a) Náhrada nemajetkové újmy způsobené průtahy

20. Náhrada nemajetkové újmy způsobené průtahy není judikaturou Nejvyššího soudu omezena na konkrétní typ řízení. Této náhrady se tak lze domáhat i za průtahy ve správním řízení. Jednotlivec domáhající se této náhrady je však „povinen prokázat jak

vznik újmy, tak příčinnou souvislost mezi průtahy (porušením povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě) a vznikem nemajetkové újmy“ (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, uveřejněný pod číslem 113/2017 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní; rozsudek sp. zn. 30 Cdo 3755/2015 ze dne 27. 6. 2017; nebo rozsudky sp. zn. 30 Cdo 3755/2015 ze dne 27. 6. 2017 a sp. zn. 30 Cdo 3752/2015 ze dne 27. 6. 2017 vydané ve věci stěžovatelů).

b) Náhrada nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení

21. U náhrady nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení se rozhodovací praxe Nejvyššího soudu silně opírá o čl. 6 odst. 1 Úmluvy a související judikaturu ESLP. Již ve stanovisku Nejvyššího soudu tak bylo vyloženo, že při posuzování nároku na náhradu nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení se s ohledem na judikaturu ESLP „vychází ze silné, ale vyvratitelné domněnky, že nepřiměřená délka řízení znamená pro [dotčeného jednotlivce] morální [nemajetkovou] újmu“.

22. Tento přístup je odrazem skutečnosti, že odpovědnost státu za nemajetkovou újmu vzniklou nesprávným úředním postupem, včetně nepřiměřené délky řízení, byla do zákona o odpovědnosti státu zavedena novelou č. 160/2006 Sb. jako reakce na odsuzující rozsudky ESLP (např. rozsudek ve věci Hartman proti České republice ze dne 10. 7. 2003 č. 53341/99; všechna rozhodnutí ESLP citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na <http://hudoc.echr.coe.int>), v nichž ESLP dospěl k závěru, že v České republice neexistuje účinný prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení. Zavedením nové úpravy měla Česká republika „jak předcházet svým odsouzením, tak plnit své závazky vyplývající z Evropské úmluvy o lidských právech, tak, konečně, přispět k snížení břemene, které nese Soud pro lidská práva“ (důvodová zpráva k výše odkazované novele č. 160/2006 Sb., obecná část, bod 1, sněmovní tisk 1117/0, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, dostupné z www.psp.cz). Citovaná důvodová zpráva dále uvádí, že by v otázkách zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu bylo vhodné, „kdyby aplikační orgány přihlížely k rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, z níž především vyplývá, že se nemajetková újma neproказuje, že vzniká samotným porušením základních práv a svobod“ (zvláštní část, k bodu 26). Ostatně i v poznámce k § 13 odst. 1 větě třetí zákona o odpovědnosti státu (nově vložené do zákona o odpovědnosti státu odkazovanou novelou) se zákonodárce rozhodl výslovně odkázat na relevantní ustanovení Úmluvy.

23. Náhrady nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení se ovšem podle Nejvyššího soudu lze domáhat primárně v případech těch řízení, jejichž předmětem bylo občanské právo nebo závazek ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nemusí ovšem jít toliko o řízení soudní. Nejvyšší soud konstatoval, že se čl. 6 odst. 1 Úmluvy vztahuje i na správní řízení, v nichž se jedná o „občanské právo nebo závazek“ ve smyslu judikatury ESLP, neboli tehdy, „jde-li ve správním řízení o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku v jeho poměrech, má-li toto právo nebo závazek základ ve vnitrostátním právu a je-li soukromoprávní povahy“ (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 344/2014 ze dne 29. 9. 2015). To ovšem platí za předpokladu, že je absolvování správního řízení podmínkou pro přístup k soudu, a že k navazujícímu soudnímu řízení skutečně dojde (rozsudek sp. zn. 30 Cdo 1174/2016 Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, body 25–27). V případech, kdy správní i navazující soudní řízení podléhají čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nicméně Nejvyšší soud dovodil možnost nahlížet na tato

řízení jako na jeden celek a domáhat se náhrady za nepřiměřenou délku takto chápaného jediného řízení (např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3282/2015 ze dne 9. 11. 2016; rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 968/2014 ze dne 20. 1. 2016).

24. Nad rámec čl. 6 odst. 1 Úmluvy Nejvyšší soud dovodil, že právo na projednání věci v přiměřené lhůtě mají jednotlivci i v jakémkoliv soudním řízení správním. Dle Nejvyššího soudu toto právo plyne z § 6 odst. 1 o. s. ř., který je podle § 64 s. ř. s. použitelný i pro poměry správního soudnictví, a který ukládá soudu povinnost postupovat tak, aby ochrana práv byla rychlá. I v případě soudních řízení správních se tak lze domáhat náhrady za jejich nepřiměřenou délku, a nikoliv toliko za průtahy (rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4084/2016 ze dne 28. 11. 2017, bod 41, a na něj odkazující rozsudek sp. zn. 30 Cdo 5794/2016 ze dne 12. 12. 2018, bod 39, a rozsudek sp. zn. 30 Cdo 1838/2017 ze dne 29. 5. 2019, bod 27).

c) Náhrada újmy za správní řízení nepodléhající čl. 6 odst. 1 Úmluvy

25. Pro správní řízení však k tomuto rozšíření nedošlo. Nedopadá-li na správní řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nemůže v něm dle Nejvyššího soudu dojít k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v nepřiměřené délce řízení ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí zákona o odpovědnosti státu. Lze se domáhat pouze náhrady nemajetkové újmy způsobené průtahy v řízení ve smyslu § 13 odst. 1 věty druhé a třetí zákona o odpovědnosti státu, tedy pokud správní orgán poruší povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené či přiměřené lhůtě. Přitom se neuplatní ani domněnka vzniku nemajetkové újmy; naopak, poškozený je v takovém případě povinen prokázat jak vznik nemajetkové újmy, tak příčinnou souvislost mezi průtahy a vznikem nemajetkové újmy.

26. Navazuje-li na správní řízení nespádající pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy řízení před soudy, podléhá nárok, respektive nároky na náhradu nemajetkové újmy odlišným režimům. Zatímco u soudního řízení správního se lze domáhat náhrady za jeho nepřiměřenou délku, u správního řízení lze požadovat toliko náhradu za jednotlivé průtahy. Podle Nejvyššího soudu tudíž nelze uvažovat o správním řízení a navazujícím soudním řízení správním jako o jediném celku a zabývat se jediným nárokem na náhradu újmy ve vazbě na celkovou délku takového řízení (například rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1307/2017 ze dne 7. 2. 2018, rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4815/2015 ze dne 18. 5. 2016, rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 968/2014 ze dne 20. 1. 2016). V těchto případech musí žalobce dostatečně odlišit nároky za soudní řízení a nároky za správní řízení, které navíc musí odpovídajícím způsobem vymezit. Nestane-li se tak, není podle Nejvyššího soudu dostatečně skutkově vymezen předmět řízení a není zřejmé, o jakých nárocích mají soudy rozhodovat. Soudy proto nemohou jednat ve věci samé, nýbrž mají žalobce vyzvat k doplnění či opravě žaloby podle § 43 o. s. ř. (například rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3587/2016 ze dne 27. 6. 2018 nebo rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4286/2013 ze dne 4. 12. 2014). Nevyhovění této výzvě pak vede k odmítnutí žaloby.

d) Náhled Nejvyššího soudu na právo čl. 38 odst. 2 Listiny

27. Jak plyne z výše uvedeného, Nejvyšší soud se ve své judikatuře opírá zejména o právo na přiměřenou délku řízení dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a související judikaturu ESLP týkající se náhrady nemajetkové újmy při porušení tohoto práva. Oproti tomu právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny v judikatuře Nejvyššího soudu nehraje významnou roli. V převažující judikatuře Nejvyššího soudu je totiž právo

na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny chápáno jako identické s právem na projednání věci v přiměřené lhůtě dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Oběma ustanovením, i přes jejich odlišné formulování, je přikládán shodný význam. Již ve stanovisku Nejvyššího soudu se tak uvádí, že čl. 38 odst. 2 Listiny zaručuje přiměřenost délky řízení. V navazující judikatuře pak Nejvyšší soud opakovaně hovoří o právu „na projednání věci v přiměřené lhůtě (v dikci Listiny ‚bez zbytečných průtahů‘)“ (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 968/2014 ze dne 20. 1. 2016; rozsudek sp. zn. 30 Cdo 3282/2015 ze dne 9. 11. 2016; rozsudek sp. zn. 30 Cdo 519/2015 ze dne 21. 2. 2017, uveřejněný pod č. 76/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní; dále viz rozsudky sp. zn. 30 Cdo 3755/2015 ze dne 27. 6. 2017 a sp. zn. 30 Cdo 3752/2015 ze dne 27. 6. 2017 vydané ve věci stěžovatelů, nebo z poslední doby rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4315/2019 ze dne 10. 6. 2020, body 18–19). Navíc Nejvyšší soud připisuje oběma ustanovením stejnou působnost. Podle Nejvyššího soudu tak obě ustanovení dopadají toliko na ta správní a na ně navazující soudní řízení, jejichž předmětem je občanské právo nebo závazek, ačkoliv toto omezení působnosti je zakotveno jen v čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz rozhodnutí citovaná v tomto bodě).

28. Přesto se lze setkat v judikatuře Nejvyššího soudu i s odlišným názorem. V některých rozhodnutích se vychází z toho, že obě ustanovení mají odlišný význam – čl. 38 odst. 2 Listiny podle nich „zakládá oproti čl. 6 odst. 1 Úmluvy toliko [právo] na projednání věci bez průtahů, nikoli v přiměřené době“ (rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4084/2016 ze dne 28. 11. 2017, bod 41, a na něj odkazující rozsudek sp. zn. 30 Cdo 5794/2016 ze dne 12. 12. 2018, bod 39, a rozsudek sp. zn. 30 Cdo 1838/2017 ze dne 29. 5. 2019, bod 27). Nejvyšší soud však v těchto rozhodnutích blíže nevyložil, čím se obsah práva na projednání věci bez průtahů liší oproti právu na projednání věci v přiměřené lhůtě.

29. Nalézt lze i odlišnosti v názoru na působnost čl. 38 odst. 2 Listiny, pokud jde o správní řízení. V již citovaném rozsudku sp. zn. 30 Cdo 344/2014 ze dne 29. 9. 2015 Nejvyšší soud předestřel důvody, pro které by čl. 38 odst. 2 Listiny, zahrnující i právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, měl být aplikován „především“ na řízení soudní, a nikoliv na správní řízení. Podle citovaného rozsudku „čl. 38 Listiny hovoří ve svém prvním odstavci výhradně o řízeních soudních. Druhý odstavec již výslovně nestanoví, zda práva zde upravená se vztahují pouze na soudní řízení, anebo i na řízení jiná. Jelikož druhý odstavec navazuje na úpravu prvního odstavce, je nutné dovodit, že i tento odstavec se vztahuje především na řízení soudní. Uvedený závěr lze dovodit i z obsahu tohoto ustanovení, neboť toto ustanovení mimo jiné upravuje právo, aby věc byla projednána veřejně. Veřejnost jednání je znakem odlišujícím řízení před orgánem moci soudní od řízení před ostatními orgány veřejné moci, především před orgánem moci výkonné“. Výslovné zopakování tohoto právního názoru se však v judikatuře Nejvyššího soudu vyskytuje – ve srovnání s převažujícím názorem, vykládajícím působnost čl. 38 odst. 2 identicky s čl. 6 odst. 1 Úmluvy – ojedinele (viz např. rozsudek sp. zn. 30 Cdo 1174/2016 ze dne 21. 3. 2018, bod 24).

e) Shrnutí judikatury Nejvyššího soudu

30. Závěry Nejvyššího soudu lze shrnout tak, že jak v řízeních, v nichž správní orgány rozhodují o „občanském právu nebo závazku“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tak ve správních řízeních, jejichž předmět takovou povahu postrádá, může dojít k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v průtazích. Jen v řízeních, v nichž správní orgány rozhodují o „občanském právu nebo závazku“ jejich účastníků ve smyslu čl. 6 odst. 1

Úmluvy, lze nadto postihnout nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřenosti celkové délky řízení. Jen na taková správní řízení lze rovněž aplikovat závěry shora citovaného stanoviska Nejvyššího soudu, včetně vyvratitelné domněnky vzniku nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení, což se vztahuje jak na dané správní řízení, tak na celkovou (souhrnnou) délku řízení před správními orgány a před soudy. U správních řízení, jejichž předmět takovou „občanskou“ (soukromoprávní) povahu nevykazuje, je podle Nejvyššího soudu naopak žalobce povinen vymezit zvlášť nemajetkovou újmu způsobenou délkou soudního řízení a délkou správního řízení, včetně částek požadovaných za každou z těchto újem, jinak není dostatečně skutkově vymezen předmět řízení a žalobu nelze meritorně projednat. Ve vztahu k takovému správnímu řízení musí žalobce též tvrdit (a prokázat) jak vznik újmy, tak příčinnou souvislost mezi vznikem újmy a průtahy v řízení.

B. Rámec přezkumu

31. Obecné soudy v posuzovaném případě vyšly z toho, že stěžovatelé nemohou mít nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení chápaného jako souhrn správního řízení a navazujícího soudního řízení, protože jejich předmětem nebylo občanské právo nebo závazek ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale právo na informace dle čl. 17 Listiny. Obecné soudy se tak posuzovanou věcí zabývaly především z hlediska závazků plynoucích z Úmluvy, což ostatně odráží přístup obecně uplatňovaný Nejvyšším soudem (část A výše).

32. Úmluva ovšem zakotvuje pouze minimální standard ochrany základních práv, a smluvní strany Úmluvy mohou poskytovat ochranu na vyšší úrovni [viz čl. 53 Úmluvy; srov. obdobně stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 ze dne 25.11.2014 (ST 39/75 SbNU 707; 297/2014 Sb.), bod 8; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Proto je třeba věc vždy vyhodnotit z hlediska garancí základních práv obsažených v Listině, jimiž může být zaručen vyšší míra ochrany práv. V projednávaném případě tak bylo třeba se zabývat tím, zda právo na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení nezaručuje přímo Listina. Právě z této pozice pak napadená rozhodnutí přezkoumával Ústavní soud.

33. Ústavní soud zdůrazňuje, že v případech, kdy účelem správního řízení je realizace základního práva (zde práva na informace podle čl. 17 Listiny), je i při následném uplatnění nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v souvislosti s délkou řízení nutné zohlednit vzájemné souvislosti dotčených ústavně zaručených práv. Je tak třeba, aby obecné soudy posoudily, zda ve správním řízení o základních právech a svobodách nedošlo k porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny a zda není ve hře právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny. Bez těchto úvah není možno právo na náhradu škody vůči státu podle čl. 36 odst. 3 Listiny odmítnout jen proto, že by jednotlivec neuspěl v řízení před ESLP podle Úmluvy. Obecné soudy nemohou při posuzování nároků na náhradu škody vůči státu odhlížet od ústavního zakotvení základních práv zaručených v rámci vnitrostátního ústavního pořádku.

C. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny)

34. Ústavní soud se neztotožňuje se závěrem obecných soudů, že stěžovatelé neměli ve správním řízení právo na projednání věci v přiměřené lhůtě. Toto právo totiž

stěžovatelům vyplývá z práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny.

a) Obsah práva na projednání věci bez zbytečných průtahů

35. Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý „právo, aby jeho věc byla projednána ... bez zbytečných průtahů“. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu toto ustanovení zaručuje, shodně jako čl. 6 odst. 1 Úmluvy, i právo na projednání věci v přiměřené lhůtě [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 47; nález sp. zn. III. ÚS 197/15 ze dne 23. 4. 2015 (N 84/77 SbNU 237), bod 14; nález sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. 3. 2012 (N 45/64 SbNU 551), bod 31; nález sp. zn. I. ÚS 1305/09 ze dne 8. 2. 2010 (N 19/56 SbNU 185), bod 17; nebo nález sp. zn. I. ÚS 554/04 ze dne 31. 3. 2005 (N 67/36 SbNU 707)].

36. K tomuto výkladu se kloní i většinová judikatura Nejvyššího soudu (bod 27 výše). Přesto však Nejvyšší soud v několika rozhodnutích vyzdvihl odlišné znění obou ustanovení a dovedl, že čl. 38 odst. 2 Listiny zakládá toliko právo na projednání věci bez průtahů, které se liší od práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, aniž by tyto rozdíly podrobněji vyložil (bod 28 výše). Ústavní soud se nicméně s tímto výkladem, který nadto nepřevažuje ani v judikatuře Nejvyššího soudu, neztotožňuje a neshledává důvod odchýlit se od svého dosavadního přístupu.

37. Ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny garantuje každému, že jeho věc bude bez zbytečných průtahů „projednána“, nikoliv projednávána. Užitím dokonavého vidu položil ústavodárce důraz na ukončení řízení. Primárním účelem citovaného ustanovení tudíž není zajistit, že každý další úkon v řízení bude učiněn bez zbytečného průtahu, nýbrž to, že věc bude bez zbytečných průtahů skončena. Časový horizont toho, kdy se účastníkovi řízení dostává konečného rozhodnutí ve věci, je neoddělitelnou součástí měřítek celkové spravedlnosti řízení, neboť „přijde-li spravedlnost pozdě, je to totéž, jako by byla odmítnuta“ [např. nález sp. zn. IV. ÚS 3892/18 ze dne 29. 1. 2019, bod 24; nález sp. zn. IV. ÚS 1784/17 ze dne 13. 9. 2017 (N 172/86 SbNU 773), bod 13]. Ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny tedy zaručuje i právo na skončení řízení bez zbytečných průtahů, což lze jinak vyjádřit i jako právo na projednání věci v přiměřené lhůtě.

38. Otázku, zda řízení bylo skončeno bez zbytečných průtahů (v přiměřené lhůtě) ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny, přitom nelze zodpovědět pouhým posouzením toho, zda v daném řízení byly dodrženy zákonné lhůty. Ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny nepatří mezi ta ustanovení o základních právech, jichž se lze dle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Zákonodárce stanovením lhůt nevynechává rozsah práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, a proto z ústavněprávního hlediska není samo o sobě zásadní dodržení zákonných lhůt, ale autonomní vyhodnocení, zda řízení bylo skončeno bez zbytečných průtahů (v přiměřené lhůtě; tato označení budou ve zbytku rozhodnutí užívána jako synonyma).

b) Působnost ve vztahu ke správním řízením

39. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu se právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny kromě soudních řízení vztahuje i na správní řízení [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 49; nález sp. zn. II. ÚS 1242/18 ze dne 16. 10. 2018, bod 30; nález sp. zn. II. ÚS 173/01 ze dne 7. 1. 2004 (N 2/32 SbNU 9); nález sp. zn. III. ÚS 696/02 ze dne 13. 11. 2003

(N 133/31 SbNU 189)]. Toto právo se přitom na správní řízení uplatní i bez vazby na navazující soudní řízení [například nálezn sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 49; nálezn sp. zn. II. ÚS 173/01 ze dne 7. 1. 2004 (N 2/32 SbNU 9); nálezn sp. zn. III. ÚS 696/02 ze dne 13. 11. 2003 (N 133/31 SbNU 189)].

40. V několika svých rozhodnutích Nejvyšší soud uvedl, že čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahuje „především“ na řízení soudní, a nikoliv na správní řízení. K tomu Nejvyšší soud vedlo systematické zařazení tohoto ustanovení, neboť bezprostředně předcházející čl. 38 odst. 1 Listiny (právo na zákonného soudce) se vztahuje toliko k soudnímu řízení, jakož i význam dalších práv garantovaných v čl. 38 odst. 2 Listiny. Mezi ta totiž patří i právo na veřejné projednání věci, přičemž dle Nejvyššího soudu právě veřejnost projednávání je charakteristickým rozlišovacím znakem soudních a správních řízení (bod 29 výše). Ústavní soud se ani s touto argumentací nemůže ztotožnit.

41. Nejvyšší soud správně poukazuje na to, že ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny a v něm zaručená práva se s ohledem na své zařazení i obsah týkají soudních řízení, nevzal však v úvahu širší souvislosti ochrany těchto práv.

42. Zákodárce může svěřit prvotní rozhodování ve věcech základních práv – jako bylo v posuzované věci rozhodování ve věci práva na informace dle čl. 17 Listiny – správním orgánům namísto soudů, avšak nesmí z pravomoci soudů vyloučit přezkum těchto správních rozhodnutí (čl. 36 odst. 2 Listiny). Na správní řízení, jehož předmětem je základní právo, proto může vždy navázat řízení soudní. V tomto soudním řízení přitom může jednotlivec plně uplatnit většinu procesní práv zaručených čl. 38 odst. 2 Listiny, zejména tedy právo na projednání věci veřejně, v jeho přítomnosti a právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Z pohledu čl. 38 odst. 2 Listiny je podstatné, že lze tato práva v plném rozsahu realizovat v navazujícím soudním řízení, a nezáleží na tom, v jakém rozsahu je lze realizovat i v řízení správním.

43. To ovšem neplatí o právu na projednání věci bez zbytečných průtahů. Pokud by se toto právo nevztahovalo na správní řízení, ale toliko na navazující soudní řízení, stala by se ochrana tohoto práva iluzorní. Průtahy, jichž se správní orgán dopustí, totiž v navazujícím soudním řízení odstranit nelze, a plnou realizaci práva na projednání věci bez zbytečných průtahů již není možné v soudním přezkumu zajistit. (Ani zavedení zvláštního soudního řízení na ochranu proti nečinnosti by tento problém nevyřešilo, neboť takové řízení lze zpravidla využít až v okamžiku, kdy již k průtahům došlo, a nikoliv preventivně. Nadto, jelikož by se právo na projednání věci bez zbytečných průtahů nevztahovalo na správní řízení, by zákonodárci z Listiny nevyplývala povinnost takové řízení vůbec v právním řádu zakotvit.) Oporu v Listině by neměl ani nárok na náhradu újmy způsobené délkou takového správního řízení, a to právě z toho důvodu, že právo na projednání věci bez průtahů by se na správní řízení nevztahovalo, a z pohledu Listiny by tudíž nebylo o co opřít závěr o nesprávnosti postupu správního orgánu (záviselo by pak zcela na rozhodnutí zákonodárce, zda takový úřední postup kvalifikuje jako nesprávný).

44. Listina nicméně neumožňuje výkladem vyprázdnit obsah některého ze základních práv (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož musí být při užívání ustanovení o mezích základních práv šetřeno jejich podstaty a smyslu). Proto je třeba dovodit, že na správní řízení, jejichž předmět spadá do působnosti některého ze základních práv, se vztahuje právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny.

45. Zákodárce je totiž oprávněn svěřit prvotní rozhodování ve věci spadající do působnosti některého ze základních práv a svobod svěřit správnímu orgánu namísto soudu, musí však zachovat soudní přezkum zaručený čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny. Předsume-li tímto způsobem zákonodárce před soudní řízení povinnost absolvovat správní řízení, hledí se na obě tato řízení jako na řízení jediné.

46. Z ústavněprávního hlediska je tedy třeba považovat za jeden celek řízení od okamžiku zahájení rozhodování ve věci základního práva až do okamžiku konečného rozhodnutí ve věci – teprve v takovém okamžiku je totiž věc „projednána“ ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. To samozřejmě jednotlivcům nebrání domáhat se dílčí náhrady újmy za konkrétní úsek takto chápaného řízení.

47. Ústavní soud nepokládá za nutné se vyjadřovat k otázce, zda se právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny vztahuje i na ta správní řízení, jejichž předmětem není základní právo či svoboda. Řešení této otázky totiž není v posuzovaném případě nezbytné, neboť stěžovatelé se ve zvažovaném správním řízení domáhali základního práva na informace dle čl. 17 Listiny.

c) Shrnutí

48. Na správní řízení, jehož předmětem je základní právo nebo svoboda, se vztahuje i základní právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny, zahrnující i právo na projednání věci v přiměřené lhůtě. Neobstojí tedy názor obecných soudů, že toto právo se vztahuje pouze na ta (správní) řízení, jejichž předmětem je občanské právo nebo závazek dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

D. Právo na náhradu újmy (čl. 36 odst. 3 Listiny)

49. Obecně platí, že je „[v] náhradě jakékoli újmy ... zapotřebí vidět i jakési ‚pokračování‘ práv“ [nález sp. zn. III. ÚS 2253/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 3/72 SbNU 41), bod 35; nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016, bod 65]. Avšak pro případy, kdy byla újma způsobena veřejnou mocí, obsahuje ústavní pořádek speciální úpravu – právo na náhradu škody (újmy) zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny [nález sp. zn. I. ÚS 1737/16 ze dne 12. 7. 2017 (N 124/86 SbNU 109), bod 43]. Náhrada nemajetkové újmy způsobené porušením základního práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (v přiměřené lhůtě) dle čl. 38 odst. 2 Listiny tak není garantována jakožto „pokračování“ tohoto základního práva, nýbrž jako součást práva na náhradu škody ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny, jež musí být vykládáno ve světle čl. 38 odst. 2 Listiny.

a) Obecné principy

50. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny má každý „právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“. Toto ustanovení přitom nechrání toliko právo na náhradu majetkové újmy (škody v užším smyslu), ale dle ustálené judikatury Ústavního soudu rovněž právo na náhradu nemajetkové újmy [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014 (N 86/73 SbNU 459), bod 13; nález sp. zn. II. ÚS 19/16 ze dne 1. 8. 2016 (N 140/82 SbNU 243), body 18 a 20; nález sp. zn. III. ÚS 197/15 ze dne 23. 4. 2015 (N 84/77 SbNU 237), body 14 a 16].

51. Zákon o odpovědnosti státu upravuje ve smyslu čl. 36 odst. 4 Listiny pouze „podmínky a podrobnosti“ základního práva na náhradu újmy zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny. Toto základní právo totiž nepatří mezi ta, jichž je možno se ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny „domáhat pouze v mezích [prováděcích] zákonů“.

52. Je úkolem obecných soudů posoudit, zda v konkrétním případě došlo k naplnění podmínek pro vznik odpovědnosti státu za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem [srov. obdobně nález sp. zn. IV. ÚS 3377/12 ze dne 16. 5. 2013, bod 25; nález sp. zn. I. ÚS 215/12 ze dne 26. 9. 2013 (N 169/70 SbNU 581), bod 22; nález sp. zn. I. ÚS 216/09 ze dne 27. 3. 2012 (N 58/64 SbNU 705)]. Zároveň však obecné soudy při posuzování nároků uplatňovaných podle zákona o odpovědnosti státu nesmí zapomínat na jejich ústavní původ a zakotvení. Aplikací zákona o odpovědnosti státu nesmí dojít, přímo ani nepřímou, k omezení rozsahu základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny Podle zákona o odpovědnosti státu je tedy nutno kompenzovat veškerou újmu, kterou by bylo možno namítat pod čl. 36 odst. 3 Listiny, nikoliv naopak [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014, bod 15; nález sp. zn. II. ÚS 3553/15 ze dne 15. 2. 2017 (N 30/84 SbNU 363), bod 35; nález sp. zn. I. ÚS 2330/16 ze dne 25. 7. 2017 (N 131/86 SbNU 235); nález sp. zn. III. ÚS 3456/18 ze dne 5. 3. 2019, bod 23; nález sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 46].

53. Rozhodování o náhradě nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem sestává z povahy věci ze tří kroků. Prvním z nich je zodpovězení otázky, zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Bylo-li tomu tak, je třeba posoudit, zda v jeho důsledku vznikla určité osobě nemajetková újma. Posledním krokem zůstává stanovení formy a případně i výše přiměřeného zadostiučinění za tuto újmu [viz obdobně např. nález sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. 3. 2012 (N 45/64 SbNU 551), bod 33].

b) Náhrada nemajetkové újmy v případě porušení čl. 38 odst. 2 Listiny

54. V případech náhrady nemajetkové újmy způsobené porušením práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny je třeba právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny vykládat ve světle tohoto ustanovení, jak již bylo zmíněno.

55. Za nesprávný úřední postup je tak třeba považovat i porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě jakožto součásti práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny. Toto ustanovení se vztahuje i na správní řízení, jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda. I v těchto správních řízeních se tedy uplatňuje právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, jehož porušení je nesprávným úředním postupem. Dojde-li k porušení tohoto práva, je třeba vycházet z vyvratitelné domněnky, že tím došlo ke vzniku nemajetkové újmy.

56. V takovém řízení je totiž ve hře právo zásadního významu, jemuž je rovněž poskytována zvláštní, a to ústavní ochrana. Lze tak předpokládat, že průtahy v řízení vedou k nemajetkové újmě účastníka, spočívající zejména v úzkosti, nejistotě a duševním stresu v očekávání výsledku řízení [srov. obdobně například nález sp. zn. I. ÚS 1536/11 ze dne 21. 9. 2011 (N 165/62 SbNU 449), bod 34], k jejíž kompenzaci má sloužit přiměřené zadostiučinění podle § 31a odst. 1 zákona o odpovědnosti státu (srov. obdobně například nález sp. zn. II. ÚS 1242/18 ze dne 16. 10. 2018, bod 28; nález sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 47). Z těchto důvodů pokládá Ústavní soud uplatnění uvedené domněnky „za plně odpovídající smyslu ústavních záruk spravedlivého procesu“ a zajišťující „účinnou ochranu základního práva účastníků řízení

na projednání věci v přiměřené lhůtě“ (bez zbytečných průtahů) [srov. obdobně nález sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. 3. 2012 (N 45/64 SbNU 551), bod 34; v tomto nálezu byla navíc domněnka dovozena Ústavním soudem autonomně a v bodě 35 bylo toliko poukázáno na kompatibilitu závěrů s judikaturou ESLP k čl. 6 odst. 1 Úmluvy].

57. Při její aplikaci domněnky vzniku nemajetkové újmy pak lze vedle judikatury Ústavního soudu analogicky uplatňovat i kritéria, která dovodil ESLP ve věcech, na něž dopadá právo na projednání věci v přiměřené lhůtě dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

58. Na správní řízení, jejich předmětem bylo základní právo nebo svoboda, se tedy vztahuje právo na projednání věci v přiměřené lhůtě plynoucí z čl. 38 odst. 2 Listiny. V případě jeho porušení se mohou jednotlivci na základě čl. 36 odst. 3 Listiny domáhat jakožto náhrady nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem rovněž náhrady za nepřiměřenou délku řízení. Neobstojí proto závěry obecných soudů, že tohoto práva se lze domáhat pouze u správních řízení, jejichž předmětem bylo občanského právo nebo závazek ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a že jinak se lze domáhat toliko náhrady újmy za jednotlivé průtahy v řízení.

59. Tím Ústavní soud nijak nepřekonává dosavadní judikaturu k problematice náhrady majetkové újmy (škody) v případě porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (v přiměřené lhůtě) dle čl. 38 odst. 2 Listiny. Pouze v obecné rovině je však třeba poukázat na to, že nemajetková újma může skutečně vznikat nepřiměřenou délkou řízení, a uplatnění domněnky jejího vzniku má pouze zajistit účinnou ochranu příslušného práva adekvátním posílením procesní pozice jednotlivců. Oproti tomu v případě škody bude na konkrétním jednotlivci, aby tvrdil a prokázal vznik škody v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem [srov. nález sp. zn. II. ÚS 3553/15 ze dne 15. 2. 2017 (N 30/84 SbNU 363), bod 30 a násl., v němž rozlišování podmínek náhrady nemajetkové a majetkové újmy Ústavní soud aproboval, včetně závěru, že pro náhradu škody je možné vycházet z určení délky řízení „bez průtahů“. Nepřiměřená délka řízení totiž zpravidla nezpůsobuje vznik škody, k tomu vede až skutečnost, že řízení nebylo k určitému okamžiku skončeno].

c) Aplikace na posuzovanou věc

60. Předmětem správních řízení zahájených žádostmi stěžovatelů bylo jejich základní právo na informace dle čl. 17 Listiny. V tomto správním řízení, jakož i v navazujících řízeních před správními soudy, měli stěžovatelé právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, plynoucí z čl. 38 odst. 2 Listiny. Na tato řízení je přitom třeba z ústavněprávního hlediska nahlížet jako na jediné řízení od okamžiku podání žádosti až do okamžiku poskytnutí informace.

61. Neobstojí proto závěry obecných soudů, že stěžovatelé se nemohou domáhat náhrady nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku správního řízení, nýbrž toliko náhrady za újmu způsobenou jednotlivými průtahy ve správním řízení. Tím, že se obecné soudy odmítly žalobou stěžovatelů v této části zabývat, jim upřely právo na náhradu nemajetkové újmy dle čl. 36 odst. 3 Listiny a porušily toto jejich základní právo.

62. Ústavní soud se nijak nevyjadřuje k otázce, zda jsou v projednávaném případě naplněny všechny podmínky pro vznik odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup, zejména zda byla délka řízení přiměřená či nikoliv, ani k aplikaci vyvratitelné domněnky

vzniku nemajetkové újmy. Posouzení této problematiky bude v dalším řízení příslušet obecným soudům.

E. Právo na přístup k soudu

63. Imanentní součástí práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny je rovněž právo na přístup k soudu [viz například nálezy sp. zn. I. ÚS 3564/15 ze dne 7. 6. 2016 (N 107/81 SbNU 695), bod 17; nálezy sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. 6. 2012 (N 123/65 SbNU 597), bod 18]. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu se obecné soudy dopustí porušení tohoto práva v případě, že odmítnou návrh na zahájení řízení pro (neodstraněné) vady, jimiž však návrh ve skutečnosti netrpěl.

64. Obecné soudy odmítly žalobu stěžovatelů v části týkající se správních řízení, neboť se podle nich stěžovatelé nemohou domáhat náhrady za jejich nepřiměřenou délku, ale toliko za průtahy, přičemž stěžovatelé odpovídajícím způsobem své žaloby nedoplnili. Jak již Ústavní soud vyložil, i ve vztahu ke správnímu řízení, jehož předmětem bylo právo na informace, se lze domáhat náhrady nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku tohoto řízení.

65. Proto nebylo namístě vyzývat stěžovatele k odstranění vad žaloby. V důsledku toho je tak nezbytné uzavřít, že obecné soudy odmítly žaloby pro vady, jimiž však žaloby v příslušné části netrpěly, čímž porušily právo stěžovatelů na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Nad rámec toho je třeba upozornit, že dle judikatury Ústavního soudu žalobu „nelze považovat za neurčitou, jestliže žalobnímu návrhu nebo jeho části nebude moci být vyhověno proto, že není v souladu s hmotným právem; posuzovat soulad žaloby s hmotným právem ještě předtím, než bude požadovaný nárok věcně projednán, soudu nepřisluší“ [nálezy sp. zn. IV. ÚS 2338/18 ze dne 28. 5. 2019, bod 27; obdobně nálezy sp. zn. IV. ÚS 456/2000 ze dne 13. 2. 2001 (N 28/21 SbNU 245)]. Skutečným důvodem, proč byly žaloby stěžovatelů zčásti odmítnuty, přitom nebyla jejich neurčitost, nýbrž to, že dle obecných soudů neexistoval hmotněprávní nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou správního řízení, jehož předmětem bylo právo na informace. Vadnost žalob dovodily obecné soudy až z toho, že neodpovídaly jejich právnímu náhledu. Má-li soud odlišný názor na právní hodnocení věci, které vyžaduje, aby účastník řízení doplnil vyličení rozhodných skutečností, je třeba účastníka řízení k tomuto doplnění vyzvat dle § 118a odst. 2 občanského soudního řádu a odpovídajícím způsobem jej poučit; není však možné za této situace dovozovat vady žaloby.

F. Shrnutí

66. Ústavní soud shrnuje, že z ústavního pořádku vyplývá, že každý má v řízení, v jehož rámci rozhodují orgány veřejné správy o jeho základních právech a svobodách, právo na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny. Při porušení tohoto práva – nepřiměřenou délkou takového řízení – pak dotčenému jednotlivci svědčí právo na náhradu škody způsobené mu nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny. Při rozhodování o zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou nesprávným úředním postupem nelze odhlížet od toho, že bylo ve správním řízení rozhodováno o základním právu nebo svobodě, a proto je povinností obecných soudů zohlednit celkovou délku řízení, jež teprve ve svém souhrnu vedlo k realizaci základního práva; jinak se obecné soudy dopustí nepřípustného snížení procesní ochrany dotčeného jednotlivce. Na správní řízení o základních právech a svobodách, jakož i na případné navazující soudní řízení, je

tedy třeba z ústavněprávního hlediska nahlížet jako na řízení jediné. Není-li jeho délka přiměřená, uplatní se vzhledem k zásadnímu významu základních práv a svobod v souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny domněnka vzniku nemajetkové újmy. Přitom není třeba zkoumat, zda předmětem řízení bylo „občanské právo nebo závazek“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Samotné posouzení existence podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem v konkrétním případě je pak v pravomoci obecných soudů [např. nález sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014 (N 86/73 SbNU 459), bod 13; nález sp. zn. I. ÚS 215/12 ze dne 26. 9. 2013 (N 169/70 SbNU 581), bod 22; nález sp. zn. IV. ÚS 3377/12 ze dne 16. 5. 2013 (N 86/69 SbNU 373), bod 25].

67. V posuzovaném případě se nicméně Ústavní soud nijak nevyjadřuje k tomu, zda stěžovatelé mají nárok na peněžité zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení. Je úkolem obecných soudů, aby posoudily, zda lze celkovou délku řízení pokládat za nepřiměřenou, zohlednily další relevantní faktory, mezi něž patří mimo jiné i význam předmětu řízení pro stěžovatele, a aby – budou-li to pokládat za potřebné – se vypořádaly s tím, zda nedošlo ke zneužití práva.

68. Na okraj pak Ústavní soud poznamenává, že potřeba určení, který ústřední správní úřad má jednat ve věcech náhrady újmy jménem státu (§ 6 zákona o odpovědnosti státu) nemůže ospravedlnit kladení nepřiměřených procesních povinností na účastníky řízení včetně požadavku na rozdělení uplatněné náhrady nemajetkové újmy. Ve vztahu k jednotlivci je to stát, který v souladu s ústavním pořádkem odpovídá za nesprávný úřední postup, a je věcí státních orgánů, jak mezi sebou otázku příslušnosti vyřeší. Zákonodárce již ostatně novelou č. 118/2020 Sb., účinnou od 1. 4. 2020, v ustanovení § 6 odst. 3 zákona o odpovědnosti státu zakotvil pravidlo, že došlo-li ke škodě nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 vět druhé a třetí a posuzují-li se pro účely náhrady této škody navazující správní a soudní řízení jako jeden celek, jedná za stát příslušný úřad, do jehož působnosti náleží odvětví státní správy, v němž probíhalo správní řízení. Soudy by pak měly otázku příslušnosti posoudit vždy bez zbytečného zatěžování jednotlivců, do jejichž základního práva bylo zasaženo.

IV. Závěr

69. Ústavní soud uzavírá, že výše popsáním postupem spočívajícím v ústavně nekonformním odmítnutí žalob stěžovatelů podle § 43 odst. 2 o. s. ř. se obecné soudy dopustily porušení práva stěžovatelů na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Vzhledem k tomu, že obecné soudy svým formalistickým výkladem stěžovatelům znemožnily uplatnit jejich základní právo na náhradu škody způsobené jim nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny, došlo zároveň k porušení tohoto ústavně zaručeného práva stěžovatelů.

70. Jelikož napadenými rozhodnutími byla porušena základní práva stěžovatelů na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny, Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil.

71. Věc nyní bude znovu projednána obecnými soudy, u nichž zároveň dosud probíhá řízení o žalobách stěžovatelů v částech, v nichž uplatňovali nároky ve vztahu k soudnímu

řízení (srov. usnesení městského soudu, jímž bylo částečně změněno usnesení obvodního soudu tak, že v tomto rozsahu se žaloby neodmítají – viz bod 7 tohoto nálezu). V dalším řízení bude na obecných soudech, aby posoudily nárok stěžovatelů na náhradu nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení, jehož předmětem bylo poskytnutí informace, a to v souladu se závěry učiněnými v tomto nálezu. Z nich zejména vyplývá, že žaloba stěžovatelů je řádně projednatelná a že se v daném případě (i ve vztahu ke správním řízením) uplatní vyvratitelná domněnka vzniku nemajetkové újmy, dojdou-li obecné soudy k závěru o nepřiměřenosti celkové délky řízení, neboť je ve hře realizace základního práva stěžovatelů na informace.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. října 2020

Kateřina Šimáčková
předsedkyně senátu