Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 09.12.2020, sp. zn. 31 Cdo 2402/2020, ECLI:CZ:NS:2020:31.CDO.2402.2020.1

Číslo: 45/2021

Právní věta: Právo na projednání věci v přiměřené době, které je obsahově shodné s právem na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základní práv a svobod, mají i účastníci správních řízení, na něž dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nebo jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda, a to bez ohledu na to, zda na dané správní řízení navazoval soudní přezkum.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 09.12.2020

Spisová značka: 31 Cdo 2402/2020

Číslo rozhodnutí: 45

Číslo sešitu: 5

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Náhrada škody, Odpovědnost státu za škodu [Odpovědnost státu za újmu]

Předpisy: čl. 38 odst. 2 předpisu č. 2/1993Sb.
čl. 6 předpisu č. 209/1992Sb.
§ 13 odst. 1 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 31a předpisu č. 82/1998Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalované v rozsahu, v jakém jím byl napaden rozsudek odvolacího soudu ve výroku II potvrzujícím rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I.; ve zbývajícím rozsahu její dovolání odmítl.

I.
Dosavadní průběh řízení

1. Žalobci se žalobou podanou dne 2. 6. 2015 domáhali uložení povinnosti žalované zaplatit žalobcům společně a nerozdílně 183 600 Kč s příslušenstvím jako náhradu nemajetkové újmy 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 „OdpŠk“), která jim měla vzniknout v důsledku nepřiměřené délky správního řízení vedeného před stavebním úřadem Městského úřadu v Chrastavě. Předmětem stavebního řízení bylo odstranění stavby – přístavby k domu sousedů žalobců manželů V., když tato stavba byla provedena bez povolení v bezprostřední

blízkosti domu žalobců a znemožňovala jim tak řádné užívání jejich domu. V průběhu stavebního řízení naopak stavebníci, manželé V., požádali o dodatečné povolení stavby, Městský úřad v Chrastavě jim opakovaně vyhověl, opakovaně však byla tato rozhodnutí rušena správním odvolacím orgánem, a byť sami žalobci podali stížnost na stavbu dne 21. 9. 2005, ke dni podání žaloby řízení ještě nebylo skončeno.

2. Obvodní soud pro Prahu 1 jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 21. 6. 2018, č. j. 18 C 49/2015-189, uložil žalované zaplatit žalobcům k ruce společné a nerozdílné částku ve výši 183 600 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % ročně z částky 183 600 Kč ode dne 26. 12. 2014 do zaplacení (výrok I), dále zamítl žalobu co do úroku z prodlení ve výši 8,05 % ročně z částky 183 600 Kč za den 25. 12. 2014 (výrok II) a rozhodl, že žalovaná je povinna zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 156 740,74 Kč (výrok III). Rozsudek soudu prvního stupně je již třetím rozsudkem v pořadí vydaný v této věci, když prvý rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 15. 3. 2016, č. j. 18 C 49/2015-41, ve znění doplňujícího rozsudku ze dne 1. 8. 2016, č. j. 18 C 49/2015-60, byl zrušen usnesením Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2016, č. j. 16 Co 407/2016-75, a v pořadí druhý rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 24. 10. 2017, č. j. 18 C 49/2015-127, byl zrušen usnesením Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2018, č. j. 16 Co 28/2018-170, a věc opětovně vrácena Obvodnímu soudu pro Prahu 1 k dalšímu řízení.

3. Městský soud v Praze jako soud odvolací napadeným rozsudkem ze dne 25. 4. 2019, č. j. 16 Co 342/2018-265, připustil změnu žaloby ze dne 25. 4. 2019 (výrok I), změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I jen tak, že se z výroku vypouští slova „společně a nerozdílně“ a že se zamítá žaloba ohledně úroku z prodlení za dobu od 26. 12. 2014 do 29. 12. 2014, jinak rozsudek soudu prvního stupně v tomto výroku potvrdil (výrok II), dále rozsudek soudu prvního stupně ve výroku III změnil tak, že náklady dosavadního řízení činí částku 66 615 Kč, jinak jej potvrdil (výrok III), nepřiznal „Českému státu“ náhradu nákladů řízení ve výši 5 075 Kč (výrok IV), a uložil žalované nahradit žalobcům náklady odvolacího řízení ve výši 15 750 Kč (výrok V).

4. Soud prvního stupně na základě provedeného dokazování učinil následující závěr o skutkovém stavu věci. Stavebníci dne 29. 12. 2004 ohlásili stavebnímu úřadu provedení udržovacích prací – opravu kůlny u objektu individuální rekreace č. e. 1 na pozemku p. č. st. 2, v k. ú. D. (dále jen „kůlna“). Na základě stížnosti žalobců ze dne 21. 9. 2005 stavební úřad dne 3. 7. 2006 zahájil řízení o odstranění stavby – kůlny, respektive její pochůzné střechy. Dne 1. 9. 2006 stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušil. Řízení bylo přerušeno po 60 dnech. Dne 25. 10. 2006 podali stavebníci u stavebního úřadu žádost o dodatečné povolení stavby. V řízení o odstranění stavby bylo pokračováno dne 15. 11. 2006. Dne 21. 12. 2006 stavební úřad rozhodl o dodatečném povolení stavby – pochůzné střechy kůlny. Žalobci podali proti výše uvedenému rozhodnutí odvolání dne 22. 1. 2007. Odvolací orgán rozhodl o zrušení rozhodnutí ze dne 21. 12. 2006, a to rozhodnutím ze dne 31. 5. 2007. Stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušil dne 1. 8. 2007. Dne 16. 11. 2007 stavební úřad rozhodl o pokračování v řízení a nařídil ústní jednání. Stavební úřad dne 28. 12. 2007 rozhodl o dodatečném povolení pro stavbu – nová stavba kůlny. Proti výše uvedenému rozhodnutí podali žalobci dne 30. 1. 2008 odvolání. Rozhodnutím ze dne 14. 5. 2008 odvolací orgán rozhodl o zrušení rozhodnutí ze dne 28. 12. 2007. Stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušil dne 23. 7. 2008. Dne 20. 11. 2008 podali stavebníci u stavebního úřadu žádost o udělení výjimky podle § 61 vyhlášky č. 137/1998 Sb. Tímto dnem bylo zahájeno řízení o udělení výjimky. Dne 9. 3. 2009 stavební úřad řízení o udělení výjimky zastavil. Žalobci podali proti výše uvedenému rozhodnutí odvolání dne 30. 3. 2009. Rozhodnutím ze dne 24. 7. 2009 odvolací orgán rozhodl o potvrzení rozhodnutí ze dne 9. 3. 2009. Dne 28. 5. 2010 stavební úřad rozhodl o dodatečném povolení stavby – nové stavby kůlny. Proti výše uvedenému rozhodnutí podali žalobci dne 23. 6. 2010 odvolání. Odvolací orgán rozhodnutím ze dne 19. 11. 2010 rozhodl o zrušení rozhodnutí ze dne 28. 5. 2010. Spis byl vrácen stavebnímu úřadu dne 14. 12. 2010. Stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušil dne 15. 4.

2011, tedy po 121 dnech od vrácení spisu. Dne 20. 1. 2012 stavební úřad rozhodl o odstranění stavby – nové stavby kůlny. Proti výše uvedenému rozhodnutí podali stavebníci dne 22. 2. 2012 odvolání. Odvolací orgán rozhodl dne 31. 7. 2012 o zrušení rozhodnutí ze dne 20. 1. 2012. Spis byl vrácen stavebnímu úřadu dne 6. 8. 2012. Stavební úřad po vrácení spisu nařídil kontrolní prohlídku a řízení dne 15. 5. 2013 přerušil. Řízení bylo přerušeno po 282 dnech od vrácení spisu. K přerušení řízení přistoupil stavební úřad opětovně dne 16. 8. 2013 na základě výzvy k doplnění podkladů řízení ze dne 16. 8. 2013 a dále dne 28. 8. 2014 na základě výzvy ze dne 28. 8. 2014. Žalobci uplatnili dne 25. 6. 2014 nárok na náhradu nemajetkové újmy u Ministerstva spravedlnosti, které žádost postoupilo Ministerstvu pro místní rozvoj. Ani ke dni podání žaloby nedošlo k vydání konečného rozhodnutí stavebním úřadem. Soud prvního stupně také zjistil, že žalobci pociťovali zhoršení zdravotního stavu v důsledku dlouhého stavebního řízení, a také to, že se žalobcům v jejich domě sousedícím s kůlnou již v důsledku těchto okolností nechtělo žít, a proto ho v roce 2017 prodali.

5. Soud prvního stupně při právním hodnocení správnosti úředního postupu nejprve posuzoval, zda jsou v dané věci rozhodné dílčí průtahy při vydání jednotlivých rozhodnutí, či zda je rozhodující přiměřenost celkové délky řízení. Soud prvního stupně vyšel z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, uveřejněného pod číslem 113/2017 Sb. rozh. obč., a dospěl k závěru, že v dané věci šlo u žalobců ve správním řízení o spor o právo, který je opravdový a vážný, jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva, toto právo má základ ve vnitrostátním právu a rovněž se jedná o právo soukromoprávní povahy. Předmětem řízení byl totiž způsob a rovněž i rozsah výkonu vlastnického práva žalobců k jejich domu, když toto právo má základ v čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Splnění těchto požadavků pak i znamená, že právo žalobců, o které v řízení šlo, podléhá ochraně čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Je tedy namístě nárok žalobců posuzovat jako nárok podle stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněného pod číslem 58/2011 Sb. rozh. obč. (dále jen „Stanovisko“), u něhož se v případě nepřiměřené délky řízení vznik nemajetkové újmy bez dalšího presumuje a tuto újmu je namístě odškodnit podle kritérií uvedených v § 31a OdpŠk. Soud prvního stupně přitom i výslovně odmítl závěr obsažený v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016, dle něhož nelze nárok posuzovat podle § 13 odst. 1 věty třetí a § 31a OdpŠk, pokud ve správním řízení nerozhodoval jako přezkumný orgán soud. Dovodil, že tento závěr je v rozporu s čl. 6 Úmluvy a rovněž je i nepraktický, když by vedl účastníky správních řízení k podávání správních žalob, jejichž účelem by bylo, aby nárok z nesprávného úředního postupu mohl být posuzován podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Při hodnocení uplatněného nároku soud prvního stupně vyšel ze závěru, že řízení bylo zahájeno dne 3. 7. 2006, do zahájení soudního řízení v této věci, tedy do dne 2. 6. 2015, činila délka řízení 8 let a 11 měsíců. Soud prvního stupně tuto délku hodnotil jako enormně nepřiměřenou a již z toho dospěl k závěru, že základní částku odškodnění je nutno stanovit částkou 20 000 Kč za rok řízení a nekrátit ji ani za prvé dva roky řízení. Částku soud ještě zvýšil o 10 % za nízkou složitost řízení, přístup žalobců i jejich věk. Dovodil, že nárok žalobců by při aplikaci zákonných kritérií činil 231 838,10 Kč, proto pokud žalobci požadují částku ve výši 183 600 Kč, je jejich nárok důvodný v plném rozsahu a soud žalobě vyhověl. Zároveň soud přiznal žalobcům úrok z prodlení, když dovodil, že do prodlení se žalovaná dostala dne 26. 12. 2014. O nákladech řízení soud rozhodl za užití § 142 odst. 3 občanského soudního řádu, přičemž při výpočtu výše nákladů vyšel z počtu úkonů, žalované částky, a jako náklady přitom přiznal i cestovné, náhradu času i DPH.

6. Odvolací soud doplnil skutková zjištění soudu prvního stupně, zopakoval důkaz rozhodnutími odvolacího orgánu ve správním řízení i z výpisu z katastru nemovitostí. Odvolací soud také vyšel z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 6. 3. 2012, ve věci Wurzer proti Rakousku, stížnost č. 5335/07, avšak vyslovil, že závěr uvedený v rozsudku Nejvyššího soudu pod sp. zn. 30 Cdo 1174/2016 z tohoto rozsudku ESLP nevyplývá. Po takto doplněném dokazování se odvolací soud nejprve zabýval odvolací námitkou, že nebylo rozhodnuto o celém předmětu řízení,

když žalobci uplatnili i nárok na náhradu škody na zdraví. Odvolací soud sice přisvědčil, že nárok na náhradu újmy na zdraví je samostatným nárokem, žalobci však takto uplatněn nebyl, neboť pouze uváděli, že pro ně řízení bylo významné s ohledem na jejich věk a po zdravotní stránce na ně působilo negativně, aniž by tvrdili a prokazovali újmu spočívající v bolesti a ztížení společenského uplatnění. Ve vztahu k meritu věci pak odvolací soud dospěl k závěru, že byť se soud prvního stupně dopustil dílčích pochybení, jeho základní závěr, že na danou věc je namístě aplikovat Stanovisko, je správný. Platí tedy, že pro poskytnutí satisfakce je rozhodující přiměřenost délky posuzovaného správního řízení, když v případě nepřiměřené délky se tvrzená újma žalobců presumuje. Odvolací soud konstatoval, že u žalobců se jedná o spor, který byl pro ně velmi podstatný, tedy opravdový a vážný, jeho výsledek měl přitom přímý vliv na způsob výkonu jejich vlastnického práva, které je právem civilní povahy. Právě toto právo žalobců je přitom dle českého práva ve stavebním řízení řešeno konečným způsobem, neuplatní-li vlastník sousední stavby námitky vůči jejím parametrům ve stavebním řízení, nemůže je následně účinně uplatnit ani před soudem. Odvolací soud pouze jako *obiter dictum* doplnil, že nejen požadavek na projednání tribunálem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy je u civilních nároků splněn, i pokud ve skutečnosti soudní řízení neproběhne, ale účastníci na něj mají zákonné právo, a obdobný závěr lze učinit i u požadavku veřejnosti jednání. I tento požadavek veřejnosti soudního jednání dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy je splněn, jestliže účastníci mají zákonnou možnost se veřejného soudního jednání domoci, není ale nezbytné, aby jednání skutečně bylo veřejné. Jestliže účastníci této možnosti nevyužijí a práva na projednání věci veřejně se výslovně vzdají, je přesto naplněno jejich právo na spravedlivý proces. Ve vztahu k posuzovanému řízení pak odvolací soud zhodnotil, že splňuje požadavky uvedené v čl. 6 Úmluvy i dovozené judikaturou, právo žalobců by tedy mělo být projednáno v přiměřené lhůtě. Prvou rozhodující okolností je délka řízení, přičemž zde bylo soudem prvního stupně správně dovozeno, že řízení bylo zahájeno až 3. 7. 2006, když předchozí úkony žalobců tento procesní následek neměly. Řízení dosud běží a žalobci i v odvolacím řízení uplatnili požadavek na satisfakci za celou dobu do rozhodnutí odvolacího soudu, je však podstatné, že s účinky ke dni 20. 3. 2017 žalobci svou nemovitost prodali. Za dobu následující po tomto datu již nelze vznik nemajetkové újmy dovodit. I tak rozhodná doba délky řízení činí 10 let 8 měsíců a 17 dní. Odvolací soud se ztotožnil s tím, že konstatování porušení práva je nedostatečné a žalobcům je namístě poskytnout odškodnění v penězích, odchýlil se však od závěru soudu prvního stupně při stanovení výše této satisfakce. Odvolací soud považoval částku 20 000 Kč za rok řízení za nepřiměřeně vysokou a tuto částku za rok řízení stanovil na 16 000 Kč, přičemž konstatoval, že není žádný důvod, aby v tomto řízení nebyl aplikován obecný judikaturní závěr, podle něhož se satisfakce za prvé dva roky snižuje na polovinu. Základní částka za celou rozhodnou dobu řízení podle odvolacího soudu činí 160 710 Kč pro každého ze žalobců. Rovněž podle odvolacího soudu neobstojí závěr soudu prvního stupně, že řízení nebylo složité, v případě stavebních řízení se obecně nejedná o řízení s nízkou složitostí, zde navíc byla složitost zvyšována tím, že řízení probíhalo na dvou stupních soudní soustavy. Za tuto složitost odvolací soud snížil odškodnění o 10 %. Odvolací soud se dále ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že samo jednání žalobců nijak průtahům řízení nepřispělo. Úkony žalobců zde podstatný význam na celkovou délku řízení neměly. Odvolací soud měl dále za to, že jsou dány podmínky pro zvýšení odškodnění o dalších 10 % zejména s ohledem na postup stavebního úřadu, když i z opakování důkazů rozhodnutími odvolacího soudu je zřejmé, že orgánem prvého stupně nebylo prováděno dokazování v rozsahu uloženém odvolacím orgánem, když navíc orgán prvého stupně, jak plyne z třetího zrušujícího rozhodnutí, jako rozhodné nehodnotil zcela zjevné okolnosti, dle nichž kůlna požadavky zákona nesplňovala. Konečně odvolací soud hodnotil význam předmětu řízení pro žalobce, který byl nepochybně zvyšován jejich věkem, když takové osoby vnímají negativní důsledky nepřiměřeně dlouhého řízení intenzivněji, a proto odvolací soud zvýšil základní náhradu o 10 %. Důvodem pro zvýšení o dalších 10 % shledal odvolací soud ve skutečnosti, že předmětem řízení byl rozsah a způsob výkonu vlastnického práva žalobců k jejich domu, který pravidelně užívali. Negativní situace příliš dlouhého řízení s absencí konečného rozhodnutí na ně působila intenzivněji. Odvolací soud však konstatoval, že nelze přehlédnout, že ve stavebním řízení byla porušena práva obou žalobců, jednalo se tedy o sdílenou újmu, což naopak svědčí pro méně

intenzivní zásah, a proto odvolací soud snížil výsledné odškodnění o 20 %. Uvedená aplikovaná kritéria pro stanovení výše zadostiučinění ve svém souhrnu působí proti sobě a při jejich součtu se navzájem ruší, odvolací soud proto uzavřel, že každému z žalobců vznikl nárok na satisfakci ve výši 160 624 Kč. Pokud v odvolacím řízení změnili žalobci svou žalobu (a odvolací soud její změnu připustil) tak, že každý z nich požadoval pouze polovinu žalované částky, tedy částku 91 800 Kč, odvolací soud za užití § 220 o. s. ř. rozsudek soudu prvního stupně změnil jen tak, jak uvedl ve výroku II. Úrok z prodlení odvolací soud však přiznal až ode dne 30. 12. 2014, neboť teprve tohoto dne se žalovaná dostala do prodlení. Úspěšným žalobcům byla v řízení před soudem prvního stupně přiznána plná náhrada nákladů řízení, přičemž odvolací soud zohlednil, že soud prvního stupně stanovil základ této odměny v rozporu s ustálenou judikaturou, a výši náhrady nákladů řízení proto stanovil na částku 66 615 Kč. Na nákladech odvolacího řízení pak odvolací soud žalobcům přiznal 15 750 Kč, a to včetně ztráty času, nákladů na cestovné a DPH.

II.
Dovolání a vyjádření k němu

7. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalovaná v rozsahu výroků II, III a V včasným dovoláním. V něm uvedla, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Žalovaná je přesvědčena, že odvolací soud se odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, kterou v dovolání specifikuje, a to v otázce, zda na správní řízení dopadá garance přiměřenosti délky řízení zakotvená v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, pokud na správní řízení nenavazoval soudní přezkum, včetně z toho plynoucí konstrukce vyvratitelné domněnky vzniku nemajetkové újmy ve formě nejistoty ohledně výsledku správního řízení.

8. Žalovaná především namítá, že odvolací soud se při řešení otázky hmotného práva odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, reprezentované například rozsudkem ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016, ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016, nebo ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5794/2016, podle které správní řízení samo o sobě nespadá pod ochranu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale pouze tehdy, je-li jeho absolvování podmínkou pro přístup k soudu, tedy jestliže na něj navazuje soudní přezkum (pak lze k celkové délce soudního řízení přičíst délku správního řízení). Jinak se v případě správního řízení může jednat „pouze“ o nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1 věty druhé OdpŠk. Podle odvolacího soudu splnění podmínky navazujícího soudního přezkumu na správní řízení není právně významné pro závěr, zda na správní řízení dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a postačuje, pokud soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu není vyloučen, tedy je-li možné podat žalobu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, i když správní řízení do stadia soudního přezkumu nedospělo. Žalovaná však namítá, že pokud by mělo rozhodovat pouze to, zda účastník správního řízení má právo na soudní přezkum, aniž by skutečně navazoval, pak by takový názor ve výsledku vždy omezil jednu ze skupin účastníků v každém správním řízení, kteří mají protichůdné zájmy. Účastník, jemuž se vyhovuje pro něj kladným správním rozhodnutím, nemá právo na soudní přezkum, respektive jeho žaloba bude odmítnuta pro absenci dopadu jeho veřejných subjektivních práv. Usnesení o odmítnutí žaloby přitom zjevně není tím navazujícím soudním přezkumem, který má na mysli ustálená rozhodovací praxe dovolacího soudu, tedy navazující soudní přezkum po věcné stránce. Ovšem účastníci, jimž stejné správní rozhodnutí nezakládá práva, ale z důvodu protichůdných zájmů zakládá dotčení hmotných práv podle zákona č. 150/2002 Sb., mohou podat přípustnou žalobu – slovy odvolacího soudu na to mají právo. Přijetí výkladu odvolacího soudu by tedy znamenalo, že Nejvyšší soud by měl ve své judikatuře opustit posuzování, která správní řízení spadají věcně pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť právo podat žalobu by existovalo vždy, a to i v případě výše diskutovaného účastníka řízení, jemuž bylo vyhověno. V této souvislosti žalovaná také navrhla, aby Nejvyšší soud zvážil postup ve smyslu § 14 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., tedy iniciaci revize stanoviska kolegia či vydání nového stanoviska věnujícího se výkladu aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy na správní řízení. Dále žalovaná považuje za

nesprávný závěr odvolacího soudu, že předmětem správního řízení je civilní právo žalobců vyplývající z vlastnictví sousedních nemovitostí, neboť o civilních námitkách, nikoliv nárocích, stavební úřad konečným způsobem nerozhoduje, ale činí si jen úsudek a podle úsudku rozhodne ve věci, úsudek však zásadně nelze ztotožňovat s „rozhodováním o nárocích“. Žalovaná pak rovněž nesouhlasí s názorem odvolacího soudu, vysloveným *obiter dictum*, na podporu závěru o tom, že postačí pouhá možnost (nevyloučení) některé ze záruk čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť pak by se správní řízení neodlišovala od řízení soudních. Žalovaná si je vědoma, že na otázce řešené *obiter dictum* rozhodnutí nezávisí, nicméně v tomto případě je sporné, zda jde skutečně o názor odvolacího soudu vyslovený zcela nad rámec řešení rozhodné právní otázky, neboť pasáž takto označená se přímo týká stěžejní otázky aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

9. V další části dovolání žalovaná sporuje otázku procesního práva, když z vyvratitelné domněnky vzniku nemajetkové újmy ve formě nejistoty se vychází jen v případě porušení práva na projednání věci v přiměřené době. Vyvratitelná domněnka (presumpce) vzniku nejistoty se tedy uplatní, pokud na řízení dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jinak se uplatní standardní rozložení břemen. Rovněž dokazování vzniku takové nemajetkové újmy neprobíhá standardně, neboť jde o stav mysli osoby poškozené. Obvykle se zjišťuje, zda jsou dány objektivní důvody pro to, aby se konkrétní osoba mohla cítit poškozenou, a je třeba zvážit, zda vzhledem ke konkrétním okolnostem případu by se i jiná osoba v obdobném postavení mohla cítit být dotčena ve složkách tvořících ve svém souhrnu nemajetkovou sféru jednotlivce. Odvolací soud vzhledem ke svému závěru, že na správní řízení dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy, uzavřel, že „se tvrzená újma žalobců presumuje“, tudíž od takto nesprávně vyřešené otázky hmotného práva se imanentně odvíjí i nesprávnost této otázky procesního práva. Nesprávné právní posouzení věci spočívá v tom, že při právním posouzení souladném s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu se vznik nemajetkové újmy ve formě nejistoty nepresumuje, ale dokazuje se bezprostředně výše shrnutým postupem. Především ale je právní posouzení odvolacím soudem nesprávné proto, že za presumovanou nemajetkovou újmu měl i projevy mimo stav mysli žalobců, mimo jejich morální sféru, které vůbec nespočívaly v nejistotě ohledně výsledku řízení, tedy že nemohli užívat řádně svou nemovitost, že nová kůlna stínila okna jejich domu, že byli rušeni činností na pochůzné střeše, že je jejich dům podmáčen kvůli stavbě stavebníků a že je celkově situace stresovala a zhoršil se jejich zdravotní stav. Takto tvrzené projevy podle žalované nepředstavují nejistotu ohledně výsledku správního řízení, ale jde o více nároků se samostatným skutkovým základem. Odvolací soud však všechny projevy po právní stránce posoudil jako jediný presumovaný projev nemajetkové újmy. Za těchto okolností pak bylo i nesprávně vymezeno předmětem řízení a odvolací soud tuto otázku vcelku nepřípadně převedl na problém, zda bylo rozhodnuto o celém předmětu řízení. Odvolací soud se proto podle žalované odchýlil od rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1436/2013, a nesprávně posoudil, že vznik zdravotních problémů, jak je tvrdí žalobci, lze zahrnout pod presumované projevy nemajetkové újmy, nikoliv že jde o nárok na náhradu škody na zdraví či jiný nárok.

10. S ohledem na uvedené žalovaná navrhla, aby Nejvyšší soud napadený rozsudek změnil tak, že se žaloba v plném rozsahu zamítá a přiznal žalované náhradu nákladů řízení, popřípadě aby napadený rozsudek v napadené části zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení nebo aby zrušil i závislý rozsudek soudu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

11. Vyjádření k dovolání ze strany žalobců nebylo podáno.

12. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 30. 9. 2017 (srov. čl. II a čl. XII zákona č. 296/2017 Sb.), dále jen „o. s. ř.“

13. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky § 241 odst. 2 písm. b) o. s. ř. a obsahovalo náležitosti vyžadované ustanovením § 241a odst. 2 o. s. ř. Nejvyšší soud se

proto dále zabýval přípustností dovolání.

III.
Přípustnost dovolání

14. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští.

15. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

16. Tříčlenný senát 30 Nejvyššího soudu, který měl podle rozvrhu práce dovolání projednat a rozhodnout o něm, dospěl při posouzení otázky, zda garance přiměřenosti délky řízení zakotvená v čl. 6 odst. 1 Úmluvy se vztahuje i na řízení správní, byť na ně nenavazoval soudní přezkum, k právnímu závěru odlišnému od toho, jenž byl zastáván v dosavadní judikatuře dovolacího soudu (srov. zejména rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016).

17. Proto tříčlenný senát 30 Nejvyššího soudu rozhodl o postoupení věci podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, k rozhodnutí velkému senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu (dále jen „velký senát“). Velký senát věc projednal a rozhodl o ní v souladu s ustanovením § 19 a § 20 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

18. V rozsahu napadení výroků III a V rozsudku odvolacího soudu je dovolání objektivně nepřípustné [§ 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř.]. Nejvyšší soud proto v daném rozsahu dovolání odmítl podle § 243c odst. 1 o. s. ř.

19. Ohledně napadení výroku II rozsudku odvolacího soudu v rozsahu změny rozsudku soudu prvního stupně je dovolání subjektivně nepřípustné, neboť odvolací soud změnil rozsudek soudu prvního stupně ve prospěch žalované a případný zásah dovolacího soudu v uvedeném rozsahu nemůže přivodit pro žalobkyni příznivější rozhodnutí (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96). I v tomto rozsahu proto Nejvyšší soud dovolání odmítl.

20. Otázka procesního práva spočívající v tom, zda bylo žalobou v této věci uplatněno vícero nároků se samostatným skutkovým základem přípustnost dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. nezakládá, neboť se při jejím posouzení odvolací soud neodchýlil od ustálené praxe dovolacího soudu (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1436/2013), pokud přihlédl k tomu, že žalobci uvedli okolnosti týkající se vlivu délky posuzovaného řízení na jejich zdraví jen na dokreslení situace, aniž by z daných okolností dovozovali právo na plnění od žalované a pokud při svém rozhodování odvolací soud dané okolnosti nebral do úvahy (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4336/2010).

21. V dovolání výslovně neoznámená, leč z jeho obsahu vyplývající námitka, že v posuzovaném řízení nemělo být rozhodováno o nárocích žalobců ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. nezakládá, neboť ohledně ní je napadený rozsudek v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 30 Cdo 5103/2015, uveřejněný pod číslem 77/2018 Sb. rozh. obč.). Velký senát přitom nepochybuje o tom, že se závěry

odkazovaného rozhodnutí uplatní i pro poměry řízení o dodatečném povolení stavby.

22. Velký senát však shledal dovolání přípustným pro řešení otázky hmotného práva, zda na správní řízení dopadá garance přiměřenosti délky řízení zakotvená v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, byť na správní řízení nenavazoval soudní přezkum, neboť tato dovolacím soudem vyřešená právní otázka má být posouzena jinak, než jak je uvedeno v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016.

IV.
Důvodnost dovolání

23. Dovolání není důvodné.

24. Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

25. Článek 38 odst. 1 Listiny stanoví, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. Odstavec 2 téhož ustanovení říká, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

26. Podle § 13 odst. 1 OdpŠk stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

27. Podle § 31a OdpŠk bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (odstavec 1). Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo (odstavec 2). V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k a) celkové délce řízení, b) složitosti řízení, c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, d) postupu orgánů veřejné moci během řízení, a e) významu předmětu řízení pro poškozeného (odstavec 3).

28. Možnost žádat odškodnění nehmotné (morální) újmy způsobené nesprávným úředním postupem byla v českém právním řádu zakotvena zákonem č. 160/2006 Sb., který novelizoval s účinností od 27. 4. 2006 zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

29. Danou novelou byl do § 1 vložen nový odstavec 3 stanovící, že stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu. Do § 13 odst. 1 OdpŠk byla pak přidána věta třetí výslovně označující za nesprávný úřední postup porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

30. Nově vložená věta v § 13 odst. 1 OdpŠk rovněž obsahuje poznámkou 8a odkaz na čl. 5 a 6 Úmluvy. Z důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb. přitom vyplývá, že účel tohoto odkazu je dvojí: jednak poukázat na to, že se hodnocení přiměřenosti délky řízení či rozhodování řídí kritérii, která ve své judikatuře dovodil mezinárodní soud Úmluvu aplikující, jednak upozornit na to, že v souladu s touto judikaturou na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy je rozhodující především celková délka řízení. Návrh směřuje k poskytování náhrady za nepřiměřené celkové délky řízení, nikoli primárně k odškodňování za jednotlivé průtahy v řízení.

31. Zákonem č. 160/2006 Sb. pak do zákona č. 82/1998 Sb. přibyl rovněž nový § 31a, který stanoví způsob poskytování zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. V odstavci 3 pak specifikuje demonstrativním způsobem kritéria, k nimž je třeba v případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, přihlédnout při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění. Z důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb. přitom vyplývá, že jde o kritéria používaná Evropským soudem pro lidská práva v jeho judikatuře k určování, zda byla délka vnitrostátního soudního řízení přiměřená, a jeho judikatura proto může být užitečným vodítkem.

32. Z uvedeného je patrno, že při posuzování předpokladů odpovědnosti státu za újmu způsobenou nevydáním rozhodnutí v přiměřené lhůtě ve smyslu § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk je nutno postupovat v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k čl. 6 odst. 1 Úmluvy a zejména pak k pojmu přiměřenosti délky řízení (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1614/2009). To je ostatně patrno i z účelu uvedené novely v zákoně č. 160/2006 Sb., kterým bylo poskytnout na národní úrovni prostředek nápravy porušení práva na přiměřenou délku řízení ve smyslu čl. 6 dost. 1 Úmluvy, který je vyžadován čl. 13 Úmluvy.

33. Je proto na soudech, aby poskytovaly ochranu stejným právům, která chrání pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy Evropský soud pro lidská práva.

34. Nejvyšší soud již dříve stanovil kritéria, při jejichž splnění lze z hlediska jeho věcné působnosti podřadit pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy správní řízení. V rozsudku ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, uveřejněném pod číslem 113/2017 Sb. rozh. obč., Nejvyšší soud uvedl, že o nepřiměřené délce správního řízení lze uvažovat, 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. K tomu Nejvyšší soud dodal, že ustanovení 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 (srov. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 906 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-807-3577-506. S. 787). Pokud soudy nižších stupňů dovodily z čl. 38 odst. 2 Listiny právo žalobkyně na přiměřenou délku správního řízení, je jejich právní posouzení dané otázky nesprávné.

35. V rozsudku ze dne 30. 10. 2019, sp. zn. 30 Cdo 4487/2017, v návaznosti na svá dřívější

rozhodnutí, Nejvyšší soud doplnil, že v případě těch správních řízení, na něž čl. 6 odst. 1 Úmluvy nedopadá, může přesto dojít k nesprávnému úřednímu postupu souvisejícímu s jejich délkou ve smyslu § 13 OdpŠk. Nemůže však jít o nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí OdpŠk (nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě), ale (jen) o nesprávný úřední postup podle § 13 odst. 1 věty druhé nebo třetí OdpŠk (neučinění úkonu v zákonné nebo přiměřené lhůtě). Tento závěr byl aprobován nálezy Ústavního soudu, a to ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. I. ÚS 2330/16, a ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2800/16.

36. Pro úplnost je třeba dodat, že v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3271/2012, uveřejněném pod číslem 102/2014 Sb. rozh. obč., Nejvyšší soud vysvětlil, že případné prodlení soudu s vydáním nemeritorního rozhodnutí je třeba posoudit z hlediska porušení povinnosti učinit úkon v době zákonem stanovené nebo přiměřené ve smyslu § 13 odst. 1 věta druhá a třetí OdpŠk, nikoliv z hlediska porušení povinnosti vydat rozhodnutí. Tento závěr následně vztáhl Nejvyšší soud i na prodlení s vydáním meritorního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2018/2014).

37. V rozsudku ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1174/2016, Nejvyšší soud zopakoval, že právo na projednání věci v přiměřené lhůtě je zakotveno v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Zákonná úprava zadostiučinění za újmu způsobenou nepřiměřenou délkou soudních řízení se po novele zákonem č. 160/2006 Sb. nachází v zákoně č. 82/1998 Sb., zejména v jeho ustanoveních § 13 OdpŠk (shodně v § 22 OdpŠk) a v § 31a OdpŠk. Na tuto zákonnou úpravu pak navazuje Stanovisko, které se podrobněji zabývá mimo jiné posouzením celkové délky řízení, v němž mělo dojít k nesprávnému úřednímu postupu ve smyslu § 13 odst. 1 věty druhé a třetí či § 22 odst. 1 věty druhé a třetí OdpŠk v případě nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě a výkladem ustanovení § 31a OdpŠk. Stanovisko je však možné aplikovat pouze na řízení, která spadají pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 38 odst. 2 Listiny. Z čl. 38 odst. 1 Listiny vyplývá, že se tento vztahuje výhradně k soudním řízením. Druhý odstavec již výslovně nestanovuje, zda se práva zde upravená vztahují pouze na řízení soudní (anebo i na řízení jiná), ale jelikož navazuje na úpravu prvního odstavce, je nutné dovodit, že se i tento odstavec vztahuje především na řízení soudní. Uvedený závěr je možné dovodit i z obsahu tohoto článku, neboť ten říká, že „každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně“. Veřejnost jednání je přitom znakem odlišujícím řízení před orgánem moci soudní od řízení před ostatními orgány veřejné moci, především orgány moci výkonné. Také čl. 6 odst. 1 Úmluvy hovoří o „projednání záležitosti v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích“. Citované ustanovení tak vedle trestních věcí chrání práva účastníků výlučně v řízeních, v nichž má být soudem rozhodnuto o jejich občanských právech nebo závazcích. ESLP termín „projednání soudem“ vykládá široce, a tudíž za soud považuje i orgán, který není soudem podle vnitrostátního práva, pokud tento orgán rozhoduje o občanských právech nebo závazcích účastníka. V obecné rovině ESLP připouští aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy i na správní řízení, za splnění kritérií aplikovatelnosti dovozených v judikatuře. Jestliže jde 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, jestliže má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu a jestliže je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, civilní (tedy soukromoprávní povahy), pak na správní řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy dopadá a je tudíž aplikovatelné i Stanovisko. Pod ochranu čl. 6 odst. 1 Úmluvy však nedopadá správní řízení samo o sobě, ale pouze tehdy, je-li jeho absolvování podmínkou pro přístup k soudu, tedy jestliže na ně navazuje soudní přezkum (srov. rozsudek ESLP ze dne 6. 3. 2012, ve věci Wurzer proti Rakousku, stížnost č. 5335/07, bod 46; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016).

38. Uvedeným rozhodnutím, jehož závěry byly judikaturou Nejvyššího soudu opakovaně potvrzeny (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. 30 Cdo 924/2017, ze dne 28. 8. 2018, sp. zn. 30 Cdo 6022/2016, a ze dne 27. 2. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1098/2017, dále rozsudek Nejvyššího

soudu ze dne 20. 8. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1912/2018, ze dne 25. 3. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1414/2017, ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 2263/2016, ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5794/2016, ze dne 18. 2. 2019, sp. zn. 30 Cdo 4283/2017, nebo ze dne 19. 6. 2018, sp. zn. 30 Cdo 2830/2016), omezil Nejvyšší soud použitelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy výlučně na soudní řízení, do jejichž celkové délky však lze, pro účely posouzení její přiměřenosti, započítat i délku předcházejícího správního řízení, bylo-li jeho absolvování nezbytnou podmínkou pro přístup k soudu.

39. Jakkoli se uvedený závěr objevuje i v usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 214/20, bod 14, dospěl velký senát k nutnosti jeho překonání, a to z následujících důvodů.

40. Z judikatury ESLP vztahující se k čl. 6 odst. 1 Úmluvy zřetelně plyne, že se závěr o porušení práv v něm garantovaných odvíjí od odpovědi na dvě samostatné otázky. První otázkou je věcná použitelnost daného ustanovení na určitou věc a druhou je otázka, zda v takové věci byly dodrženy záruky daným ustanovením vyžadované (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 16. 7. 1971, ve věci Ringeisen proti Rakousku, stížnost č. 2614/65, rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1978, ve věci König proti Německu, stížnost č. 6232/73, rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1982, ve věci Sporrong and Lönnroth proti Švédsku, stížnost č. 7151/75 a 7152/75, rozsudek ESLP ze dne 23. 10. 1985, ve věci Benthem proti Nizozemsku, stížnost č. 8848/80, rozsudek ESLP ze dne 27. 10. 1987, ve věci Pudas proti Švédsku, stížnost č. 10426/83, nebo rozsudek ESLP ze dne 1. 7. 1997, ve věci Rolf Gustafson proti Švédsku, stížnost č. 23196/94).

41. V případě první otázky jde o to, zda věc spadá do soukromoprávní větve čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tj. zda jde 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, má-li toto právo nebo závazek základ ve vnitrostátním právu a je-li soukromoprávní povahy, případně trestněprávní větve daného ustanovení (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1273/2016, bod 26, uveřejněný pod číslem 17/2019 Sb. rozh. obč.). Uvedené pojmy je přitom třeba vykládat autonomně (srov. KMEC, J. a kol. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 590. Dále srov. RAINEY, B., WICKS, E., OVEY, C. Jacobs, White and Ovey: the European Convention on Human Rights. Sixth edition. New York: Oxford University Press, 2014, s. 252, jakož i průběžně aktualizovanou příručku k čl. 6 Úmluvy – Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb) [online]. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2018 [vid. 23. 10. 2018], s. 6. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.).

42. V případě druhé otázky jde o to, zda u věci spadající do působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy byly dodrženy garance práva na spravedlivý proces, tj. zda byla věc spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, respektive zda měl stěžovatel možnost takového projednání dosáhnout.

43. Velký senát nemá, oproti názoru vyjádřeném v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 4084/2016, a dalších, za to, že by požadavek na projednání soudem byl pojmově znakem věcné použitelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Omezit aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy pouze na řízení před soudem podle vnitrostátního práva by totiž znamenalo ponechat čistě na vnitrostátním zákonodárci, která občanská práva/závazky budou předmětem takových řízení, a která nikoli, tedy v důsledku i to, kterým občanským právům bude poskytována ochrana plynoucí z čl. 6 odst. 1 Úmluvy (ve smyslu nezbytných kvalit řízení o nich naplňujících požadavky tohoto ustanovení).

44. Pojem soudu rozhodujícího v posuzovaném řízení proto nepředstavuje další znak, jehož naplnění je třeba zkoumat pro kladný závěr o aplikovatelnosti čl. 6 Úmluvy (blíže k tomu srov. KMEC, J. a kol., op. cit, s. 591). Uvedené znaky soudu ve smyslu čl. 6 Úmluvy představují až kvality, které muselo vnitrostátní řízení a příslušný orgán vykazovat, nemá-li být konstatován rozpor s čl. 6 odst. 1

Úmluvy, tedy kvality posuzované ESLP v rámci merita věci. Tento závěr konečně podporuje mimo jiné i rozsudek ESLP ze dne 1. 7. 1997, ve věci Rolf Gustaffson proti Švédsku, stížnost č. 23196/94, § 41.

45. Dané ustanovení jen garantuje právo na spravedlivý proces před soudem tam, kde jde o věc spadající do jeho věcné působnosti. Je přitom na národním legislativci, jak řešení sporu v takové věci na národní úrovni upraví, tj. zda bude projednávána rovnou před soudy, nebo zda bude projednávána před správními orgány s možností soudního přezkumu.

46. Z judikatury ESLP totiž plyne, že v určitých případech vnitrostátní řízení, i když spadají do rámce působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nemusejí samy o sobě splňovat veškeré požadavky plynoucí z tohoto ustanovení (např. aby v nich rozhodoval soud s patřičnými charakteristikami ve smyslu Úmluvy), nýbrž postačí, když jsou tyto požadavky splněny z hlediska celého souboru proběhlých vnitrostátních řízení vztahujících se k jedné věci alespoň v jednom z těchto řízení.

47. Otázkou přirozeně je, do jaké míry a ohledně jakých požadavků tento přístup koresponduje se závěrem, který možno vyvodit z výše řečeného, a sice že pokud jsou v sázce civilní práva či závazky jednotlivce, tento jednotlivec je podle Úmluvy oprávněn žádat, aby o takových právech a závazcích rozhodl orgán s charakteristikami odpovídajícími Úmluvě, a to v řízení odpovídajícím požadavkům z Úmluvy plynoucím. Jinak řečeno, nabízí se zde otázka, zdali se požadavek přiměřenosti délky řízení neaplikuje až v případě řízení před soudem ve smyslu Úmluvy, respektive zda jej nepostačí vyžadovat pouze u některého z vnitrostátních řízení (správních/soudních) proběhlých o téže věci.

48. Podle názoru velkého senátu lze odpověď na tyto otázky dovodit mimo jiné z principů Úmluvy, zde konkrétně z principu účinnosti práv a svobod (srov. KMEC, J. a kol., op. cit., s. 620), který byl v podobném kontextu explicitně formulován v rozsudku ESLP ze dne 21. 2. 1975, ve věci Golder proti Spojenému království, stížnost č. 4451/70, vztahujícímu se k interpretaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Zde ESLP uvedl: „Pokud by toto ustanovení mělo být chápáno tak, že se týká výlučně průběhu řízení již zahájeného před soudem, smluvní stát by mohl, aniž by se tím dostal do rozporu, zrušit své soudy nebo vyjmout z jejich působnosti rozhodování o určitých kategoriích občanskoprávních sporů a svěřit je orgánům podřízeným vládě. Takové hypotézy, neoddělitelně spjaté s rizikem svévole, by měly vážné následky, které by odporovaly uvedeným zásadám a které by Soud nemohl přehlížet […].“

49. Ačkoli shora uvedené ESLP formuloval ve vztahu k existenci práva na přístup k soudu, lze tento princip dle názoru velkého senátu *mutatis mutandis* aplikovat i při řešení otázky, zdali se požadavek přiměřenosti délky řízení vztahuje i na čistě správní řízení. Úmluva pochopitelně smluvním státům nepřikazuje zahrnout do působnosti soudních orgánů (podle vnitrostátního práva) konkrétní okruhy věcí (či společenských vztahů) a nečiní tak ani ve vztahu k orgánům odpovídajícím soudu v materiálním smyslu (v autonomním pojetí Úmluvy) (srov. KMEC, J. a kol., op. cit., s. 622). Požaduje však, aby alespoň v jednom z řízení týkajících se jedné a téže věci (za předpokladu, že se jedná o spor o civilní právo/závazek) rozhodoval orgán splňující charakteristiky soudu v autonomním pojetí Úmluvy, a to z toho důvodu, že pouze takový orgán je způsobilý naplnit kvality odpovídající právu na spravedlivý proces. Naproti tomu u délky řízení je zřejmé, že této kvalitě nelze učinit za dost, pokud bude v přiměřené době rozhodnuto pouze v jednom řízení, například až v navazujícím soudním, a to již z toho důvodu, že vadu řízení spočívající v jeho excesivní délce nelze v zásadě žádným způsobem zhojit. Právo na rozhodnutí věci v přiměřené době je zásadním praktickým předpokladem účinného práva na spravedlivý proces, neboť zdlouhavé řízení o právu zanechává účastníka řízení ve „stavu pochybností, který může být považován za podobný stavu odepření spravedlnosti“ (srov. EDEL, F. The length of civil and criminal proceedings in the case-law of the European Court of Human Rights [online]. Council of Europe Publishing, 2007 [vid. 29. 10. 2018], s. 6. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-16(2007).pdf).

Nedostatek této kvality řízení nelze odstranit, tudíž musí být přítomen ve všech řízeních spadajících do rámce působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy (to platí obzvláště v urgentních případech, kde rychlý autoritativní zásah orgánu příslušného k rozhodnutí je podmínkou buď přímo existence, nebo praktické vymahatelnosti práva). *Ad absurdum* by totiž nedošlo k porušení Úmluvy v případě, že by například rozhodnutí podstatně se dotýkající civilního práva stěžovatele vydané v excesivně dlouhém správním řízení bylo přezkoumáváno soudně, kdy přiměřená délka řízení by byla splněna například jen v řízení o opravném prostředku proti prvotnímu přezkumnému soudnímu rozhodnutí. Na druhé straně nutno znovu upozornit, že tyto úvahy se odehrávají nikoli v rovině aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nýbrž z hlediska věcného posouzení toho, zdali určité řízení vykazovalo takový nedostatek, který zasahuje do práva garantovaného Úmluvou.

50. Co do mezinárodněprávní charakterizace příslušného závazku státu jde v tomto případě o závazek zajistit určitý výsledek, nikoli konkrétní prostředky jeho dosažení. Je proto čistě na vůli státu, jaký zvolí systém co do příslušných orgánů nebo charakteristik řízení (před správními orgány/před soudy), pokud jde o spory nebo rozhodování civilních práv a závazků. Musí ovšem zajistit, že finální rozhodnutí, a to v každém jednotlivém řízení (neboť procesní aktivitu stran, jakou je např. podání opravných prostředků, nelze samozřejmě státu přičítat k tíži), bude vydáno v přiměřené době (srov. EDEL, F., op. cit., s. 14 a 16). S tím ostatně koresponduje i závěr konstatovaný ESLP v rozsudku ze dne 26. 10. 1988, ve věci Martins Moreira proti Portugalsku, stížnost č. 11371/85, § 60, že stát je odpovědný za chování všech svých orgánů – nikoli pouze orgánů soudních.

51. Tomu ostatně odpovídá i opakovaně v judikatuře Nejvyššího soudu zmiňovaná zásada, že ve věci spadající do působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy je třeba při zkoumání přiměřenosti délky řízení zohlednit celkovou jeho délku, lhostejno zda bylo řízení vedeno před správními orgány, nebo před soudy, případně před orgány obou těchto typů.

52. Velký senát však nemohl přehlédnout, že v době projednávání této věci před ním vydal Ústavní soud nález ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 570/20, ve kterém přijal několik závěrů nekompatibilních s výše citovanou judikaturou Nejvyššího soudu. Velký senát z toho důvodu a jsa vázán nosnými závěry Ústavního soudu vyjádřenými v daném nálezu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, považuje za vhodné při této příležitosti korigovat i tyto dříve vyjádřené názory Nejvyššího soudu.

53. Ústavní soud se především neztotožnil se závěrem obecných soudů v jím posuzované věci, že stěžovatelé, kteří v předmětném řízení uplatňovali své základní právo, neměli ve správním řízení právo na projednání věci v přiměřené lhůtě. Toto právo totiž podle Ústavního soudu stěžovatelům vyplývá z práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny (bod 34 nálezu), které lze vyjádřit i jako právo na projednání věci v přiměřené lhůtě. 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 nevymezuje 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) (bod 38 nálezu).

54. Z uvedeného je zřejmé, že Ústavní soud dovodil existenci práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny, které považuje za obsahově shodné s právem na projednání věci v přiměřené době, i ve vztahu ke správním řízením, jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda (bod 44 nálezu), avšak záměrně se nevyjádřil k otázce, zda se toto právo vztahuje i na ta správní řízení, jejichž předmětem základní právo či svoboda není (bod 47 nálezu) a zdůraznil, že těmito závěry nijak nepřekonává svou judikaturu vztahující se nikoli k nároku na náhradu nemajetkové újmy, ale k nárokům na náhradu škody, tvořenou nálezem 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“ (bod 59 nálezu).

55. Velký senát proto nevidí jinou možnost, než se odchýlit i od závěrů uvedených v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 344/2014 a v judikatuře Nejvyššího soudu vícekrát opakovaných o tom, že na ta správní řízení, která věcně nespadají pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy a jejichž předmětem je základní právo či svoboda, nelze aplikovat § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk a posuzovat tak přiměřenost jejich délky. Pod prizmatem citovaného nálezu Ústavního soudu tak již nadále nebude při posuzovávání nároků na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení na místě odlišně posuzovat délku těch řízení, která spadají do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy a těch, které do ní nespadají. Bude rozhodné pouze to, zda jde o správní řízení, jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda, neboť u nich vyplývá právo na jejich přiměřenou délku z § 38 odst. 2 Listiny.

56. Z uvedených důvodů velký senát Nejvyššího soudu dospívá k závěru, že právo na projednání věci v přiměřené době, které je obsahově shodné s právem na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny, mají účastníci správních řízení, na něž dopadá čl. 6 Úmluvy, nebo jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda, a to bez ohledu na to, zda na daná správní řízení navazoval či nenavazoval soudní přezkum. S ohledem na výše uvedený výklad je zřejmé, že odvolací soud nepochybil, dospěl-li v souladu s názorem velkého senátu k závěru, že u posuzovaného správního řízení je třeba zkoumat přiměřenost jeho délky ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to i přesto, že na ně nenavazoval soudní přezkum. K tomu velký senát dodává, že se s ohledem na formulaci dovolacích námitek a vázanost dovolacím důvodem již nezabýval otázkou, zda posuzované řízení věcně do působnosti uvedeného článku skutečně spadá, či zda byla jeho předmětem základní práva a svobody.

57. Nejvyšší soud z výše uvedených důvodů dovolání žalované ve zbylém rozsahu podle ustanovení § 243d písm. a) o. s. ř. zamítl.