

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.02.2017, sp. zn. 30 Cdo 519/2015, CLI:CZ:NS:2017:30.CDO.519.2015.1, ECLI:CZ:NS:2017:30.CDO.519.2015.1

Číslo: 76/2018

Právní věta: Řízení o udělení povolení k restaurování kulturních památek nebo jejich částí, které jsou díly výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi, podle § 14a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je řízením, v němž správní orgán rozhoduje o občanských právech nebo závazcích účastníka ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 21.02.2017

Spisová značka: 30 Cdo 519/2015

Číslo rozhodnutí: 76

Číslo sešitu: 5

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Odpovědnost státu za škodu

Předpisy: § 13 odst. 1 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 14a odst. 3 předpisu č. 20/1987Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud k dovolání žalované zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2014, sp. zn. 55 Co 290/2014, a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 8. 10. 2013, sp. zn. 41 C 9/2012-56, a věc vrátil Obvodnímu soudu pro Prahu 1 k dalšímu řízení.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Žalobce se na žalované domáhá zaplacení 180 000 Kč s příslušenstvím jako zadostiučinění za nemajetkovou újmu, jež mu měla být způsobena nepřiměřenou délkou správního řízení o žádosti žalobce o udělení povolení k restaurování kulturních památek – nástropních a nástěnných maleb, které bylo u žalované zahájeno dne 18. 11. 2002 a nebylo dosud skončeno.

2. Obvodní soud pro Prahu 1 rozsudkem ze dne 8. 10. 2013, č. j. 41 C 9/2012-56, uložil žalované povinnost zaplatit žalobci 180 000 Kč s úrokem z prodlení od 2. 2. 2012 do zaplacení (výrok I), žalobu co do úroku z prodlení z částky 180 000 Kč za den 1. 2. 2012 zamítl (výrok II) a rozhodl, že

žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 16 685,90 Kč (výrok III).

3. Soud prvního stupně zjistil, že žalobce podal dne 18. 11. 2002 u žalované žádost o udělení povolení k restaurování v oboru restaurování nástropní a nástěnné malby a doložil přílohy. Žalovaná dopisy ze dne 12. 2. 2003, 24. 3. 2003, 3. 6. 2003 vyzývala žalobce k doplnění žádosti, na což žalobce reagoval předložením požadované dokumentace. Dne 29. 12. 2003 byl žalobce seznámen s podklady pro správní rozhodnutí; rozhodnutím ze dne 26. 1. 2004, č. j. 17859/2002-II, žalovaná žádost žalobce o vydání povolení zamítla. K rozkladu žalobce ministr kultury rozhodnutím ze dne 13. 5. 2004, č. j. 7982/2004, zamítající rozhodnutí žalované zrušil. Žalovaná pak rozhodnutím ze dne 11. 10. 2004, č. j. 17859/2002-II, žádost žalobce o vydání povolení opětovně zamítla. Ministr kultury následně rozhodnutím ze dne 12. 4. 2005, č. j. 5707/2005, rozklad podaný žalobcem jako nedůvodný zamítl a napadené rozhodnutí žalované potvrdil. Proti rozhodnutí ministra kultury brojil žalobce žalobou ve správním soudnictví, jež však byla rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2006, č. j. 5 Ca 174/2005-112, zamítnuta. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2008, č. j. 5 As 18/2007-157, byl uvedený rozsudek Městského soudu v Praze zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Městský soud v Praze pak rozsudkem ze dne 24. 2. 2010, č. j. 5 Ca 143/2008-288, rozhodnutí ministra kultury ze dne 12. 4. 2005, č. j. 5707/2005, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Ministr kultury následně rozhodnutím ze dne 26. 8. 2010, č. j. 16911/2010, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 11. 10. 2004, č. j. 17859/2002-II, a věc jí vrátil k dalšímu projednání. Žalobce se dopisy ze dne 15. 11. 2010 a 14. 2. 2011 žalované opakovaně dotazoval na stav řízení. Žádostí ze dne 28. 7. 2011 žalobce u žalované uplatnil nárok na přiznání přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku nepřiměřené délky řízení. Dopisem ze dne 29. 2. 2012 žalovaná nároku žalobce nevyhověla. Žalobce tak dne 2. 4. 2012 uplatnil tvrzený nárok u soudu.

4. Po právní stránce soud prvního stupně hodnotil věc tak, že předmětné řízení jako celek svou délkou neodpovídá době, v níž mohl žalobce očekávat vyřízení své žádosti. V projednávané věci nebyly správním orgánem dodrženy ani lhůty pro vydání rozhodnutí, ani nebylo rozhodováno o jejich prodloužení. Ačkoliv žalobce projednání své žádosti opakovaně urgoval, žalovaná zůstávala v řízení nečinná, a to zejména po vydání zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2010, č. j. 5 Ca 143/2008-288. Celkovou dobu správního řízení, do které je podle soudu prvního stupně třeba započíst rovněž dobu trvání řízení před správními soudy v délce 4 a půl roku, lze tak podle soudu prvního stupně mít za nepřiměřenou. Nemajetkovou újmu, která tímto nesprávným úředním postupem žalované vznikla, není dle soudu prvního stupně třeba dokazovat, nýbrž lze vycházet z vyvratitelné domněnky vzniku újmy. Žalobci podle soudu prvního stupně náleží za celou dobu trvání správního řízení, tedy za „více než deset let“, přiměřené zadostiučinění v penězích. Žalobcem požadovaná výše peněžitého zadostiučinění podle soudu prvního stupně odpovídá okolnostem případu, tj. „složitosti věci, chování žalobce a žalovaného a významu řízení pro žalobce“. Ve skutkové složitosti věci, spojené s „náročností posuzování žádosti žalobce“, nelze podle soudu prvního stupně spatřovat důvod pro závěr o přiměřenosti trvání řízení, jak namítala žalovaná. Soud prvního stupně dále neshledal, že by se žalobce ve správním řízení dopustil „osobně či prostřednictvím svých zástupců“ nečinnosti, která by se měla odrazit na výši poskytnutého zadostiučinění. Předmět posuzovaného řízení je podle soudu prvního stupně zapotřebí mít za významný pro žalobce, neboť má vliv na profesní uplatnění žalobce, a tím i na jeho majetkové a osobní poměry. Soud prvního stupně neměl s odkazem na § 32 odst. 3 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), dále jen „OdpŠk“, za důvodnou námitku promlčení části žalobou uplatněného nároku, když předmětné řízení dosud ani neskončilo. Za neopodstatněný měl soud prvního stupně pouze požadavek žalobce na zaplacení úroku z prodlení z požadované částky za den 1. 2. 2012, poněvadž k prodlení žalované došlo s ohledem na § 15 odst. 1 OdpŠk až dnem 2. 2. 2012. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud prvního stupně podle § 142 odst. 1 o. s. ř. a přiznal jejich náhradu v řízení „zcela úspěšnému žalobci“.

5. K odvolání žalobce i žalované Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) napadeným rozsudkem změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku o náhradě nákladů řízení tak, že jejich výše činí 20 063 Kč, jinak jej v tomto výroku a ve výroku I potvrdil (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a rozhodl, že žalovaná je povinna zaplatit žalobci na nákladech odvolacího řízení 15 439,12 Kč (výrok II rozsudku odvolacího soudu).

6. Odvolací soud nedoplňoval dokazování a vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně.

7. Z hlediska právního posouzení věci měl odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně za správný. Podle odvolacího soudu lze prvostupňovému rozsudku vytknout pouze skutečnost, že do odůvodnění rozhodnutí „nezapracoval“ hodnocení, jak k přiznané částce přiměřeného zadostiučinění došel. I přesto je podle odvolacího soudu třeba mít za to, že přiznané zadostiučinění odpovídá požadavkům zákona. S ohledem na skutečnost, že správní řízení bylo zahájeno dne 18. 11. 2002 a v době rozhodování odvolacího soudu nebylo skončeno, dospěl odvolací soud k základní částce odškodnění 165 000 Kč za celkem 12 let řízení při výchozí částce 15 000 Kč za jen rok trvání řízení (snížené v prvních dvou letech na polovinu); mimořádně dlouhá celková délka řízení přitom odůvodňuje zvýšení základní částky o 50 %, skutková a právní složitost věci naopak snížení této částky o 30 % a konečně význam řízení pro žalobce její zvýšení o 20 %. Výsledná částka peněžitého zadostiučinění tak podle odvolacího soudu dokonce přesahuje žalobcem požadované zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Změnu nákladového výroku prvostupňového rozhodnutí odůvodnil odvolací soud tím, že odměnu advokáta je třeba vypočítat podle ust. § 9 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb. O nákladech odvolacího řízení rozhodl odvolací soud podle § 224 odst. 1 ve spojení s § 142 odst. 1 o. s. ř.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

8. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalovaná v plném rozsahu dovoláním. Namítala, že odvolací soud při stanovení výsledné částky přiměřeného zadostiučinění nesprávně posoudil kritérium významu řízení pro žalobce, když podle žalované řízení o udělení povolení k restaurování kulturních památek nespadá mezi typová řízení uvedená ve stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. [Cpjn 206/2010](#), dále jen „Stanovisko“, u nichž lze předpokládat zvýšený význam řízení pro poškozeného. Podle žalované odvolací soud rovněž pochybil, jestliže v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl, jakou délku řízení by bylo možno v tomto konkrétním případě považovat za přiměřenou; i ve vztahu k této otázce dovozovala žalovaná přípustnost dovolání z toho, že se při jejím řešení odvolací soud odchýlil od Stanoviska. Dále žalovaná namítala, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť v něm absentují hodnotící úvahy vedoucí k závěru o výši základní částky přiměřeného zadostiučinění. Konečně měla žalovaná za to, že odvolací soud nesprávně posoudil otázku „pasivní legitimace“ žalované za situace, kdy celková délka řízení sestává nejen z vlastního správního řízení, nýbrž významnou měrou rovněž z řízení před správním soudem; splnění předpokladu přípustnosti dovolání spatřovala žalovaná v tom, že uvedená otázka dosud nebyla v praxi dovolacího soudu řešena. Ze shora uvedených důvodů žalovaná navrhovala, aby dovolací soud zrušil jak rozsudek odvolacího soudu, tak soudu prvního stupně a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

9. Žalobce ve vyjádření k dovolání uvedl, že dovolání považuje za „zcela nedůvodné a nepřípustné“, neboť neobsahuje zákonem předepsané náležitosti. Žalobce proto navrhoval, aby Nejvyšší soud dovolání žalované odmítl a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

10. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 (viz čl. II bod 7 zákona č. 404/2012 Sb. a čl. II bod 2 zákona č. 293/2013 Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

11. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky § 241 odst. 1 o. s. ř. a obsahovalo náležitosti vyžadované ustanovením § 241a odst. 2 o. s. ř. Dovolací soud se proto zabýval přípustností dovolání.

III.

Přípustnost dovolání

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

13. 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 vyřešena právní otázka posouzena jinak.

14. Námitka žalované týkající se vyřešení právní otázky, zda v dovolacím přezkumu může obstát rozhodnutí odvolacího soudu, jež postrádá náležitosti uvedené v § 157 odst. 2 o. s. ř., a je v důsledku toho nepřezkoumatelné, přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. nezakládá, neboť i když rozhodnutí odvolacího soudu nevyhovuje všem požadavkům na jeho odůvodnění, není zpravidla nepřezkoumatelné, jestliže případné nedostatky odůvodnění nebyly – podle obsahu dovolání – na újmu uplatnění práv dovolatele (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. [29 Cdo 2543/2011](#), uveřejněný pod č. 100/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 1. 2015, sp. zn. [30 Cdo 3102/2014](#)), což v případě žalované nebyly, když odvolací soud postup při výpočtu základní částky dostatečně zřetelně objasnil.

15. Dovolání je přípustné pro posouzení otázky, zda řízení o udělení povolení k restaurování kulturních památek nebo jejich částí, které jsou díly výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi, podle § 14a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, dále jen „StPamP“, je řízením, v němž správní orgán rozhoduje o občanských právech nebo závazcích účastníků ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“, neboť uvedená otázka nebyla v rozhodování Nejvyššího soudu dosud řešena.

IV.

Důvodnost dovolání

16. Podle čl. 6 odst. 1 věta první Úmluvy každý má 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.

Podle čl. 38 odst. 2 věta první Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“, 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.

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.

Podle § 31a odst. 1 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.

17. V rozsudku ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. [30 Cdo 344/2014](#), Nejvyšší soud vysvětlil, že články 6 odst. 1 Úmluvy a 38 odst. 2 Listiny, garantující mj. právo na projednání věci v přiměřené lhůtě (v dikci Listiny „bez zbytečných průtahů“), se v rozsahu garance tohoto práva vztahují nejen na řízení před soudem, ale i na ta správní řízení, v nichž správní orgány rozhodují o občanských právech nebo závazcích jejich účastníků.

18. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, dále jen „ESLP“, dovodila právní doktrína následující otázky, jejichž zodpovězení je rozhodující pro aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy v jeho civilní části (srov. Kmec a kol. Komentář k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv. C.H. Beck, Praha, 2012, s. 584):

[1] Je zde 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?

[2] Má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu?

[3] Je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, civilní povahy?

19. V případě správního řízení je tudíž nezbytné nejprve zodpovědět uvedené otázky. Jsou-li zodpovězeny kladně, je nutné dojít k závěru o aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Jelikož z tohoto ustanovení vychází rovněž Stanovisko, je třeba v takovém případě veškeré závěry ve Stanovisku vyjádřené aplikovat i na správní řízení, jež čl. 6 odst. 1 Úmluvy podléhají. Současně, hovoří-li Stanovisko o správních řízeních, má tím na mysli pouze ta správní řízení, na něž čl. 6 odst. 1 Úmluvy dopadá.

20. Je-li však odpověď na některou z výše uvedených otázek záporná, pak na dané správní řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy nedopadá, a tudíž nelze na posouzení přiměřenosti jeho délky a případnou satisfakci při porušení práva na jeho přiměřenou délku aplikovat ani Stanovisko.

21. V poměrech posuzované věci činí dovolací soud ze shora uvedeného následující závěry.

22. Žalobce se v dané věci žádostí podanou již dne 18. 11. 2002 domáhal na žalované udělení povolení k restaurování kulturních památek či jejich částí, konkrétně nástropních a nástěnných maleb, přičemž ke své žádosti doložil dokumentaci, kterou k výzvám žalované dále doplňoval. Řízení o žádosti žalobce nebylo dosud (tj. v době vydání dovoláním napadeného rozsudku odvolacího soudu, srov. § 243f odst. 1 o. s. ř.) pravomocně skončeno.

23. Podle § 14a odst. 1 StPamP restaurování kulturních památek nebo jejich částí, které jsou díly výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi, může provádět fyzická osoba, která je plně svéprávná a bezúhonná, na základě povolení (dále jen „povolení k restaurování“).

24. Dle § 14a odst. 3 StPamP povolení k restaurování uděluje ministerstvo kultury fyzické osobě po předchozím prokázání jejich odborných předpokladů.

25. Podle § 14a odst. 13 StPamP uchazeči ministerstvo kultury udělí za podmínek podle odstavců 1 a 3 povolení k restaurování, pokud je mu uznána odborná kvalifikace a bezúhonnost.

26. Z předestřené vyplývá, že odpověď na první dvě výše uvedené otázky nečiní větších problémů. Je totiž nepochybné, že předmětem posuzovaného správního řízení je právo – co do své podstaty – opravdové a vážné, přičemž rozhodnutí správního orgánu (tj. žalované) má přímý vliv na jeho existenci, neboť bez udělení povolení není žalobce oprávněn provádět restaurování příslušných

kulturních památek nebo jejich částí. Že základ tohoto práva je dán vnitrostátním právem, vyplývá již ze shora citovaných českých právních předpisů.

27. Pochybnosti však může vyvolávat otázka, zda právo, o němž se v daném případě jedná, má civilní povahu.

28. Z judikatury ESLP se podává, že pojem „civilní práva a závazky“ nemůže být vykládán pouze s poukazem na právní řád žalovaného státu, nýbrž je třeba jej vykládat autonomně, neboť každé jiné řešení by mohlo vést k důsledkům neslučitelným s předmětem a účelem Úmluvy (srov. věc König proti Německu, rozsudek pléna ESLP ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73, § 88). ESLP neuznal ani argument, že se čl. 6 odst. 1 Úmluvy týká pouze sporů mezi soukromými osobami; v případě sporu mezi jednotlivcem a orgánem veřejné moci je podle ESLP nerozhodné, zda orgán veřejné moci vystupuje jako soukromá osoba nebo v pozici „suveréna“ (srov. tamtéž, § 90).

29. O spory týkající se svou povahou civilních práv či závazků, tak podle ESLP šlo např. v případě: práva pokračovat ve výkonu lékařské praxe a práva provozovat zdravotnické zařízení (srov. König proti Německu, rozsudek pléna ESLP ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73, § 91-95), výkonu lékařské praxe (srov. věc Běleš a další proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 12. 11. 2002, stížnost č. 47273/99, § 43-44), práva na licenci k provozování veřejné dopravy (srov. věc Pudas proti Švédsku, rozsudek ESLP ze dne 27. 10. 1987, stížnost č. 10426/83, § 37-38) či práva být znovu zapsán do seznamu advokátů (srov. věc H. proti Belgii, rozsudek pléna ESLP ze dne 30. 11. 1987, stížnost č. 8950/80, § 46-48). ESLP se dokonce vyslovil v tom smyslu, že přiznává-li stát určitá práva, kterých se lze domáhat u soudu, mohou být tato práva považována v zásadě za civilní práva ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (srov. věc Kők proti Turecku, rozsudek ESLP ze dne 19. 10. 2006, č. 1855/02, § 36).

30. Rovněž odborná literatura uznává, že se čl. 6 odst. 1 Úmluvy může vztahovat na různá administrativní řízení, řízení týkající se výkonu odborné činnosti, svobodné profese, řízení v oblasti sociálního zabezpečení, apod., dopadající do majetkových práv nebo mající alespoň přímý dopad do majetkové sféry stěžovatele, byť by šlo o spory mezi soukromou osobou a nositelem veřejné moci (srov. Kmec a kol., op. cit., s. 591, body 27-28).

31. V posuzované věci z ustanovení § 14a odst. 13 StPamP bezpochyby vyplývá, že žalobce má při splnění zákonných podmínek na udělení povolení k restaurování právní nárok. Udělení povolení se pak týká výkonu jeho odborné činnosti – restaurování kulturních památek nebo jejich částí, které jsou díly výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi –, a má tedy bezprostřední dopad do majetkové sféry žalobce. Nejvyšší soud z těchto důvodů uzavírá, že se v daném případě jedná o „občanské právo nebo závazek“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. To ve svém důsledku znamená, že na posuzované správní řízení lze aplikovat závěry vyjádřené ve Stanovisku.

32. Odvolací soud tudíž nepochybil, pokud vyšel z vyvratitelné domněnky o vzniku újmy žalobce a z částek ve Stanovisku uvedených pro odškodnění nemajetkové újmy způsobené v důsledku nepřiměřené délky řízení, na něž dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

33. Přílehlavý je taktéž závěr odvolacího soudu, že žalobce v řízení uplatnil pouze jeden nárok na odškodnění nemajetkové újmy vzniklé porušením práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, a že je proto z hlediska přiměřenosti délky řízení zapotřebí posuzovat správní řízení a na něj navazující řízení ve správním soudnictví jako jeden celek (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. [30 Cdo 968/2014](#)).

34. Z uvedeného dále vyplývá, že otázka zvýšeného významu řízení pro poškozeného přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. nezakládá, neboť ohledně ní nepředstavuje rozsudek odvolacího soudu

jiné řešení, než jakého bylo dosaženo v judikatuře Nejvyššího soudu, pokud soudy nižších stupňů vyšly z toho, že se v daném případě jedná o řízení týkající se profesních aktivit jednotlivce, v němž se zvýšený význam předpokládá (srov. věc König proti Německu, rozsudek pléna ESLP ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73, § 111).

35. Přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. nemůže založit ani otázka posouzení přiměřenosti délky řízení, měl-li soud prvního stupně a stejně tak odvolací soud za to, že podle § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2005, měl správní orgán povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce v zákonem stanovené lhůtě, případně měl rozhodnout o přiměřeném prodloužení této lhůty, což se však nestalo. Otázku, jaká délka řízení by byla v daném zvláštním případě přiměřená, tak ani nebylo třeba řešit na základě obecných úvah o přiměřenosti celkové doby řízení vycházejících z kritérií § 31a odst. 3 písm. b) až d) OdpŠk (srov. část IV Stanoviska).

36. Dovolání je dále přípustné ve vztahu k otázce, který orgán má v uvedeném řízení jménem státu vystupovat, neboť při posouzení této otázky se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu.

37. Dovolání je důvodné.

38. Podle § 6 odst. 1 OdpŠk ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady (dále jen „úřad“).

39. Ustanovení § 6 odst. 2 OdpŠk stanoví, že úřadem podle odstavce 1 je:

- a) Ministerstvo spravedlnosti, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem,
- b) příslušný úřad, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu.

40. Není-li možno příslušný úřad určit podle odstavce 2, pak podle § 6 odst. 3 OdpŠk jedná za stát Ministerstvo financí.

41. Podle § 6 odst. 6 OdpŠk úřad určený podle odstavců 1 až 5 jedná za stát jako organizační složka státu i v řízení před soudem, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

42. Podle § 21a odst. 1 o. s. ř. za stát před soudem vystupuje:

- a) Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových v případech stanovených podle zvláštního právního předpisu,
- b) organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu v ostatních případech.

43. Vystupuje-li před soudem za stát organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu, pak podle § 21a odst. 3 o. s. ř. jedná před soudem jménem státu vedoucí organizační složky státu nebo jím pověřený zaměstnanec působící u této nebo jiné organizační složky státu. Podle § 21a odst. 4 o. s. ř. přitom ustanovení § 21 odst. 4 a 5 platí obdobně.

44. Podle § 21 odst. 5 o. s. ř. věty druhé může v téže věci za právnickou osobu současně jednat jen jediná osoba.

45. Ustálená judikatura dovolacího soudu je vystavěna na názoru, že za stát může před soudem v téže věci jednat jen jedna jeho organizační složka (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové

ze dne 30. 12. 2003, sp. zn. 21 Co 595/2003, uveřejněné v časopise Soudní rozhledy 6/2005 pod č. 72, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. [30 Cdo 1382/2014](#), nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. [30 Cdo 968/2014](#)). Důvodem požadavku na vystupování pouze jedné organizační složky za stát v téže věci je především zájem na kvalifikovaném zastupování a prevence vzniku rozporů v právním jednání za stát. Pokud by v téže věci zastupovalo žalovanou naráz více organizačních složek, za každou z nichž musí před soudem jednat fyzická osoba dle § 21a odst. 3 o. s. ř., jednání ve shodě za žalovanou by bylo ohroženo (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 9. 2011, sp. zn. [28 Cdo 4845/2009](#)).

46. Jinak řečeno nelze připustit situaci, kdy by za stát ohledně jediného nároku jednaly dvě fyzické osoby s rizikem rozporů v jejich procesních úkonech (jedna by například proti státu uplatněný nárok uznala a druhá by jej popřela). Taková situace by byla v rozporu se základním pravidlem procesního práva, kterým je požadavek jednoznačnosti procesních úkonů (srov. Dvořák, B. K § 21. In: Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád (§ 1 až 250l). Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016).

47. Je-li žalobou proti státu uplatňován pouze jediný nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy, a to i v případě, že ke škodě (respektive újmě) došlo v působnosti dvou nebo více organizačních složek státu, může stát zastupovat jen jedna organizační složka státu. Pokud by skutkové okolnosti ohledně jednoho nároku měly vést k určení příslušnosti různých organizačních složek, je třeba s ohledem na výše uvedené zvolit pouze jednu organizační složku, která bude žalovanou zastupovat. Nelze současně upřednostnit některou jinak příslušnou organizační složku na úkor druhé, a proto bude za stát v souladu s ustanovením § 6 odst. 3 OdpŠk jednat Ministerstvo financí, neboť to je ústředním orgánem státní správy pro hospodaření s majetkem státu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. [30 Cdo 1382/2014](#)).

48. V poměrech projednávané věci se jedná o jeden nárok na zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřeně dlouhým řízením. Ve věci rozhodovalo postupně Ministerstvo kultury, ministr kultury, Městský soud v Praze, Nejvyšší správní soud, Městský soud v Praze a nyní věc opětovně projednává Ministerstvo kultury. Vzhledem k uvedeným skutkovým zjištěním by pro fázi řízení vedenou před správními orgány bylo příslušné jednat za stát Ministerstvo kultury [srov. § 6 odst. 2 písm. b) OdpŠk], pro fázi řízení vedenou před správními soudy Ministerstvo spravedlnosti [za analogického použití § 6 odst. 2 písm. a) OdpŠk, srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. [30 Cdo 968/2014](#)]. Vzhledem k ustanovení § 6 odst. 3 OdpŠk, ustanovení § 21 odst. 5 věty druhé o. s. ř. a výše nastíněným judikатурním závěrům je proto v posuzované věci příslušným úřadem, jednajícím jménem státu, Ministerstvo financí.

49. Označí-li žalobce jako žalovanou organizační složku nebo organizační složky, které nebyly příslušné za stát jednat, nejde o vadu podání ani o nedostatek podmínky řízení; soud je povinen z úřední povinnosti správnou organizační složku zjistit a začít s ní jednat, aniž by o tom vydával zvláštní usnesení (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. [33 Odo 67/2004](#)).

50. S ohledem na to, že odvolací soud správnou organizační složku státu nezjistil a nezačal s ní jednat, je jím provedené posouzení otázky, který orgán má v uvedeném řízení jménem státu vystupovat, neúplné, a tudíž nesprávné.

51. Nejvyšší soud z uvedeného důvodu napadený rozsudek odvolacího soudu podle ustanovení § 243e odst. 1 o. s. ř. v plném rozsahu zrušil. Protože se důvod pro zrušení rozsudku odvolacího soudu vztahuje i na rozsudek soudu prvního stupně, když bude nutné, aby soudy v řízení jednaly s příslušnou organizační složkou státu, kterou je Ministerstvo financí, zrušil Nejvyšší soud podle ustanovení § 243e odst. 2 o. s. ř. rovněž rozsudek soudu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

52. Soudy jsou ve smyslu ustanovení § 243g odst. 1, části věty první za středníkem, o. s. ř. ve spojení s ustanovením § 226 o. s. ř. vázány právními názory dovolacího soudu v tomto rozhodnutí vyslovenými.

52. Nejvyšší soud v této souvislosti dodává, že podle ustálené judikatury může stát v občanském soudním řízení vystupovat jako vedlejší účastník ve stejné věci, v níž je účastníkem řízení, vystupuje-li na stejné sporné straně a jedná-li za něj odlišné organizační složky (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2010, sp. zn. [25 Cdo 2829/2008](#)). V úvahu tedy připadá, aby stát (jednající organizačními složkami, které by byly příslušné za stát jednat v jednotlivých fázích posuzovaného řízení, tj. Ministerstvem kultury a Ministerstvem spravedlnosti) vstoupil do řízení jako vedlejší účastník podle ustanovení § 93 odst. 1 a 2 o. s. ř. (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. [30 Cdo 3737/2014](#)).