

# ACQUIS GROUP – ZÁKLADNÍ PRÁVA A OBČANSKÉ PRÁVO V EVROPSKÉM KONTEXTU

## Právo na rozhodnutí v přiměřené době v českém civilním procesu

Petr Vojtek\*

Dámy a pánové,

dovoluji si přispět k naplnění tématu této konference jedním konkrétním praktickým příkladem něčeho, co bych nazval vzájemnou právní komunikací mezi Českou republikou a Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku (dále též jen „ESLP“). Jde o problém odškodňování imateriální újmy vyvolané nepřiměřenou délkou řízení.

Není třeba blíže rozebírat, že před novelou č. 160/2006 Sb. český právní řád neobsahoval žádný zvláštní způsob odškodnění (kromě náhrady škody ve smyslu ustanovení § 442 obč. zák.) a ani 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), nezakládal možnost odškodnění, které by nezávisle na majetkovém stavu poškozeného a bez ohledu na majetkovou újmu stanovilo určitou satisfakci, bylo-li prokázáno porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě (to ostatně opakovaně konstatoval ve svých rozhodnutích Ústavní soud České republiky, který byl oprávněn toliko vyslovit, že toto právo bylo porušeno, přičemž samotná tato skutečnost nemohla být ani důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí). Neprojednání věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě přitom představuje porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, s nímž právo na odškodnění spojuje ve své judikatuře ESLP; také proto se s účinností od 27. 4. 2006 podle ustanovení § 1 odst. 3 a § 31a odpovědnosti za škodu poskytuje též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, a to zejména s dopadem do případů tzv. průtahů v řízení; nicméně se tato náhrada týká i dalších případů nesprávného úředního postupu či dokonce nezákonného rozhodnutí. Přechodné ustanovení Čl. II. zákona 160/2006 Sb. přitom umožňuje náhradu nemajetkové

újmy způsobené nesprávným úředním postupem spočívajícím v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené nebo v přiměřené lhůtě i přede dnem 27. 4. 2006.

Byla tedy přijata následující právní úprava:

### § 1 odst. 3

Stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu.

### § 31a

Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu

1) 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.

2) 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.

3) 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 způsobily odstranit průtahy v řízení,
- d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a
- e) významu předmětu řízení pro poškozeného.

\* JUDr. Petr Vojtek, Nejvyšší soud ČR, Brno.

Po jejím prostudování je zřejmé, že zejména formulace kritérií, která zákon označil za určující (jde o výčet demonstrativní, takže soud je oprávněn přihlídnout i k hlediskům jiným, shledá-li a odůvodní jejich závažnost), je převzata z bohaté judikatury ESLP na téma přiměřená délka řízení. Jde nicméně o kritéria dosti obecná, neposkytující přímý návod k tomu, jak dospět ke konkrétním částkám náhrad; totéž platí i o judikatuře ESLP, která však naplnění či nenaplnění jednotlivých kritérií (popř. jejich intenzitu) v každém rozhodnutí konstatuje. Pokus o získání podrobnějšího návodu k vyčíslení náhrad učinila vláda České republiky ve věci *Apicella proti Itálii* (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. března 2006, č. 64890/01), kde jako vedlejší účastník požádala ESLP, aby v tomto ohledu poskytl co nejrozsáhlejší návod, aby bylo možné zavést takový prostředek nápravy, který nepovede ke sporům o jeho účinnost. Odpověď ESLP asi nebyla tak konkrétní, jak bylo možná očekáváno, nicméně přinesla několik významných závěrů. ESLP v první řadě konstatoval, že nejúčinnějším prostředkem je prevence, tedy přijetí takových opatření, aby průtahům bylo možno čelit již v průběhu řízení. Pokud jde o následné řešení, tj. odškodňování průtahů již nastalých, závisí podle ESLP úroveň náhrady na charakteristikách a na účinnosti vnitrostátního právního prostředku nápravy, přičemž je akceptovatelné, aby stát, který si vytvořil různé právní prostředky nápravy, z nichž jeden směřuje ke zrychlení řízení a jeden je kompenzační povahy, a jehož rozhodnutí, která jsou v souladu s právní tradicí a s životní úrovní dané země, jsou vynášena rychle, jsou odůvodněná a jsou vykonávána bez průtahů, přiznal částky, které jsou sice nižší než částky stanovené ESLP, ale nejsou nepřiměřené (*Dubjakova proti Slovensku*, rozhodnutí ze dne 10. října 2004, č. 67299/01). Pokud však vnitrostátní právní prostředek nápravy nesplňuje všechny výše uvedené požadavky, lze mít za to, že částka, u které se bude moci procesní subjekt ještě považovat za „poškozeného“, bude vyšší.

Jeden ze zmíněných závěrů již přejala i judikatura českých soudů - srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1145/2009, podle něž náhrada imateriální újmy podle § 1 odst. 3 a § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. nemusí dosahovat výše, k níž by dospěl Evropský soud pro lidská práva ve smyslu čl. 41 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jde samozřejmě jen o dílčí problém formulovaný zde k výslovné dovolací námitce, neboť i nadále bude rozhodující, zda se v každém konkrétním případě dostane stěžovateli takové náhrady, která by obstála i z pohledu rozhodovací praxe ESLP.

Dalo by se říci, že legislativní reakci České republiky na judikaturu ESLP se dostalo odpovědi v rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ve věci *Vokurka proti České republice* (stížnost č. 40552/02), v němž soud kromě jiného podotýká, že z § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že funkční

kritéria používaná v praxi českými orgány při posuzování nároků na náhradu jsou podobná kritériím, která uplatňuje ESLP. Vedle toho soud opětovně zdůrazňuje, že ve věcech přiměřené lhůty je ideálním řešením prevence a že možnost urychlit řízení předtím, než vůbec k nepřiměřeným průtahům dojde, je vhodnější, a dále poznamenává, že skutečnost, že předmětný právní prostředek nápravy – který může být uplatněn jak v průběhu řízení, tak i po jeho skončení – je čistě kompenzační, není rozhodující pro posouzení jeho účinnosti. Soud z toho pak vyvozuje, že nápravu zavedenou do českého právního systému zákonem č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, lze považovat za účinný a dostupný právní prostředek nápravy pro případ překročení „přiměřené lhůty“ v každém soudním řízení, na které se vztahuje článek 6 odst. 1 Úmluvy.

Zvláštním problémem je přechodné ustanovení obzažené v čl. II zákona č. 160/2006 Sb., podle něž odpovědnost podle tohoto zákona za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí a § 22 odst. 1 věty druhé a třetí zákona č. 82/1998 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se vztahuje také na nemajetkovou újmu vzniklou přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud nebyl nárok na náhradu této újmy promlčen; v případě, že poškozený podal před nabytím účinnosti tohoto zákona k Evropskému soudu pro lidská práva z tohoto titulu v dané věci včasnou stížnost, o které tento soud dosud nevydal konečné rozhodnutí, dojde k promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy za 1 rok ode dne účinnosti tohoto zákona. Týká se tedy nároků na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem spočívajícím v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené nebo v přiměřené lhůtě a vztahuje se i na újmy vzniklé přede dnem 27. 4. 2006; limitujícím faktorem je zde požadavek, že nesmí jít k tomuto datu o nárok promlčený podle § 32 odst. 3. Tato právní konstrukce zakládá vlastně pravou zpětnou účinnost (retroaktivitu), kterou zaměřuje zákonodárce (stát) pouze proti státu, a to s úmyslem umožnit odškodnění i těch případů, které by jinak mohly být posouzeny pouze Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku. S přihlídnutím k úpravě promlčení to fakticky znamená, že nemajetkovou újmu vyvolanou průtahy řízení lze nahradit i tehdy, neskončila-li tato řízení dříve než šest měsíců před nabytím účinnosti novely. Pamatuje se i na případy, kdy poškozený již před nabytím účinnosti novely podal včas stížnost k ESLP; pokud o ní dosud nebylo rozhodnuto, promlčuje se nárok ke dni 27. 4. 2007. Nejvyšší soud ČR již v této oblasti rovněž judikoval, když v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, sp. zn. 25 Cdo 198/2007, vyslovil, že před aplikací § 31a odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. (ve znění pozdějších předpisů), o přiměřeném zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem a vzniklou přede dnem nabytí účinnosti zákona

č. 160/2006 Sb. (tj. před 27. 4. 2006), je třeba i bez vznesení námitky promlčení vyřešit jako otázku předběžnou, zda nárok na náhradu této újmy nebyl promlčen. V rozsudku ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 25 Cdo 736/2008, pak Nejvyšší soud ČR vyložil, že počátek běhu promlčecí doby nároku na přiměřené zadostiučinění je vázán na vědomost poškozeného o vzniku nemajetkové újmy i v případě, že újma vznikla před účinností zákona č. 160/2006 Sb., nikoliv na datum nabytí účinnosti tohoto zákona.

Jen pro dokreslení toho, jak je tato oblast živá a rychle se vyvíjí, doplňuji dvě rozhodnutí Nejvyššího soudu, prozatím spíše z procesní oblasti s uvedenými tématy spojené. Podle rozsudku ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007, zákonný požadavek na předběžné projednání nároku na náhradu škody u ústředního orgánu je podmínkou i pro uplatnění nároků na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemateriální újmu způsobenou nesprávným úředním postupem podle § 31a zákona č. 82/1998 Sb., byť k ní došlo před účinností zákona č. 160/2006 Sb. Nedostatek podmínky řízení spočívající v tom, že nárok na náhradu nemajetkové újmy nebyl předběžně projednán u příslušného úřadu, se řeší postupem podle § 104 odst. 2 o.s.ř. Podle usnesení ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2462/2009, ve sporu o peněžité zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení lze uzavřít soudní smír i vydat rozsudek pro uznání. Tomu nebrání okolnost, že zákon stanoví pouze obecná hlediska pro určení výše nároku, přičemž soud má za to, že výše žalobou uplatněného nároku je s nimi v rozporu.

S konstatováním, že není pochyb o tom, že jsou dány předpoklady pro to, aby se právní komunikace mezi Českou republikou a orgány aplikujícími evropské právo nadále v této oblasti rozvíjela, Vám děkuji za laskavou pozornost.

## ***Anotace***

Příspěvek je stručným přehledem aktuální judikatury Nejvyššího soudu ČR k otázkám odškodňování imateriální újmy způsobené nesprávným úředním postupem spočívajícím v nevydání rozhodnutí v přiměřené době. Poukazuje na okolnost, že úprava vnesená do českého právního řádu zákonem č. 160/2006 Sb. je silně motivována a obsahově ovlivněna rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva, který naopak již dokázal na tuto novou úpravu reagovat v rozhodnutí ve věci *Apicella* proti Itálii. Některé závěry formulované v tomto rozhodnutí pak nacházejí odrazu v judikatuře Nejvyššího soudu ČR, takže zde funguje jakási vzdálená výměna názorů či právní komunikace na dálku.

## ***Summary***

This contribution shall serve as a brief overview of the actual judgments by the Supreme Court of the Czech Republic on compensation for immaterial harm caused by incorrect steps taken by authorities, i.e. not reaching a decision within a reasonable time. This contribution also pinpoints the fact that the provisions provided in the Czech legislation – as enacted by the Act No. 160/2006 Coll. – are strongly motivated and inspired by judgments by the European Court of Human Rights, which vice versa responded to these new provisions in its case of *Apicella v. Italy*. Some of the findings included in this decision have already been reflected in judicial decisions by the Supreme Court of the Czech Republic thus there is a sort of remote exchange of approaches and legal communication.