



LIGA LIDSKÝCH PRÁV

**Soudní průtahy: preventivní a kompenzační  
prostředky nápravy**

Analýza problému po třech letech účinnosti  
novely č. 160/2006 Sb.

Tato analýza Ligy lidských práv vznikla v rámci partnerství v projektu „Rozvoj právního poradenství v oblastech, kde je právní pomoc nedostupná“ převážně realizovaného Public Interest Lawyers Association (PILA).

Zpracovala: **Kateřina Červená**, právnička Ligy lidských práv.

Svémi připomínkami přispěla kanadská spolupracovnice Ligy **Jana Marečková** a právníci **David Zahumenský** s **Jiřím Kopalem**.

Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejnska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.



## **Liga lidských práv**

Burešova 6  
602 00 Brno  
Tel. +420 545 210 446  
Fax +420 545 240 012  
brno@llp.cz

[www.llp.cz](http://www.llp.cz)

**(C) Liga lidských práv, červen 2009**

## Obsah

<b>I. ÚVOD .....</b>	<b>4</b>
<b>II. VYMEZENÍ PROSTŘEDKŮ NÁPRAVY V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR .....</b>	<b>6</b>
<b>III. PREVENTIVNÍ PROSTŘEDKY NÁPRAVY .....</b>	<b>7</b>
1. STÍŽNOST NA PRŮTAHY .....	7
2. NÁVRH NA URČENÍ LHŮTY K PROVEDENÍ PROCESNÍHO ÚKONU .....	7
3. ÚSTAVNÍ STÍŽNOST.....	8
4. ZMĚNY V DŮSLEDKU NOVELY Č. 7/2009 SB. ....	9
<b>IV. KOMPENZAČNÍ PROSTŘEDKY NÁPRAVY .....</b>	<b>11</b>
1. NÁHRADA ŠKODY .....	11
2. ZADOSTIUCINĚNÍ ZA IMATERIÁLNÍ ÚJMU .....	12
3. PŘEDBĚŽNÉ PROJEDNÁNÍ NA MINISTERSTVU SPRÁVEDLNOSTI .....	13
4. ŽALOBA K VNITROSTÁTNÍMU SOUDU .....	17
<b>V. ZÁVĚR .....</b>	<b>20</b>
<b>VI. POUŽITÁ LITERATURA .....</b>	<b>21</b>

## I. Úvod

Průtahy v soudních řízeních jsou jedním z palčivých problémů současného soudnictví. Důsledkem toho, že stát nedokáže zajistit řádný průběh soudního řízení, je dlouhodobá nejistota zúčastněných stran. Tato nejistota může podlomit jak důvěru občanů ve schopnost justice spravedlivě rozhodnout, tak jejich důvěru v právo samotné. Ne nadarmo se traduje zásada britských právníků: „*Justice delayed is justice denied.*“<sup>1</sup>

Existuje řada již dosti známých faktorů, které jsou příčinou průtahů soudních řízení. Na první pohled snadno řešitelný problém nedostatečného technického zázemí se nejvíce zaměřil projekt *e-justice*, který byl vlajkovou lodí ministra spravedlnosti JUDr. Jiřího Pospíšila. Vzhledem k řadě přetrvávajících problémů díky nedostatečnému finančnímu zajištění této reformy až na úroveň softwarového i hardwarového vybavení budov soudů, včetně jednotlivých soudních síní, lze v tomto ohledu očekávat zlepšení zřejmě až za delší dobu.<sup>2</sup>

Vedle technického zázemí se hovoří o objektivní přetíženosti některých ze soudů právními podáními, zbytečné skepsi k zavádění mimosoudních řešení sporů v čele s mediací a neexistující soudní týmy. Zde se opět setkáváme s poukazováním na nedostatek financí. Příčiny průtahů jsou v jednotlivých případech spatřovány také v liknavosti soudce nebo provádění zbytečných úkonů. Třeba tehdy, když si soud před zahájením dokazování náležitě nevyjasní, co je vlastně předmětem dokazování.

Není ovšem možné svalovat všechny problémy na státní finance či soudy. Průtahy v řízení jsou často zapříčiněny také nedodržováním lhůt stanovených soudem pro vypracování posudků ze strany soudních znalců. Navíc sami advokáti přiznávají, že při vedení sporu bývá zdržování řízení součástí jejich taktiky a na přání klienta se o toto zdržení také často snaží. To je samozřejmě zajímavý fenomén, na nějž bude také nutno hledat účinné léky.

Liga lidských práv v rámci zpracování této analýzy oslovila odborníky z řad advokátů, soudců a zástupců ministerstva spravedlnosti. Požádala je o to, aby vedle uvedení nejčastějších příčin průtahů soudních řízení, zejména pomohli identifikovat nedostatky současné právní úpravy, která má sloužit k **zajištění nápravy nepřiměřené délky řízení a následného odškodnění**. Fungující nástroje nápravy nepřiměřené délky řízení mají totiž dvojitý význam. Pro účastníka řízení se jedná o prostředky kompenzace za porušení jeho práv. Přiznávaná kompenzace dále působí jako nátlak na stát, aby zajistil fungování soudnictví řádně a bez průtahů.

V rámci odškodňování průtahů v řízení navíc často stojí v pozadí horlivě diskutovaná otázka nezávislosti soudní moci na exekutivě. Pokud stát musí platit odškodnění za průtahy v řízení, jak silný má mít bič na soudy, aby pracovaly rychleji? A nehodí se náhodou z druhé strany výkonné moci vzhledem k nedotaženosti reforem a nápadně často chybějícím financím mít soudy

<sup>1</sup> Spravedlnost opožděná je spravedlnost odepřená.

<sup>2</sup> K nedostatečnému dopadu *e-justice* srov. Jirsa, J. Proč bychom se souhrnné novely báli? Bulletin advokacie. 2009, č. 6, s. 21. Autor výslovně označuje projekt elektronizace justice za „PR produkt“.

v takovém stavu, aby nad nimi mohla mít určitou moc i s argumentem, že nepracují dostatečně rychle?

Následující text analyzuje existující prostředky nápravy průtahů s cílem identifikovat problémy, které brání naplnění jejich funkcí. Záměrem je přispět k vylepšení prostředků nápravy a tím v konečném důsledku přispět také ke snížení výskytu průtahů.

Abychom mohli kráčet co nejinteligentnějším způsobem vpřed, sluší se nejprve ohlédnout zpátky. Záměrně se odrazíme od stavu, kdy je **první tři roky účinná novela (č. 160/2006 Sb.) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci** rozhodnutím nebo nesprávním úředním postupem (dále zákon č. 82/1998 Sb.). Po jejím přijetí na základě tlaku, který na Českou republiku vyvinul Evropský soud pro lidská práva (dále ESLP) svými odsuzujícími rozsudky, lze přiznat osobám poškozeným průtahy odškodnění za imateriální újmu.

## II. Vymezení prostředků nápravy v právním řádu ČR

V českém právním řádu existují ustanovení, která zakotvují právo na projednání věci před soudem v přiměřené lhůtě. Nejvýznamnějším je jeho zakotvení v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů...“<sup>3</sup> Právo na přiměřenou délku řízení je zakotveno rovněž v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva): „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem...“ Úmluva ve svém čl. 13 zároveň požaduje, aby každý, jehož Úmluvou daná práva byla porušena, měl účinný právní prostředek nápravy před národním orgánem<sup>4</sup>. Kombinace článku 6 odst. 1 a článku 13 Úmluvy tak zaručuje existenci účinného právního prostředku nápravy i při porušení práva na přiměřenou dobu řízení.

Prostředky nápravy mohou mít charakter preventivní<sup>5</sup> (zamezí vzniku nepřiměřené délky nebo zamezí jejímu pokračování), nebo kompenzační (pokud již nepřiměřená délka vznikla). Obecně je ideálním řešením prevence. Rovněž ESLP opakovaně **zdůrazňuje, že nejvhodnější jsou prostředky, které umožňují urychlit řízení před tím, než k nepřiměřeným průtahům dojde**. I přesto však ESLP vyjádřil, že nedisponuje-li právní řád preventivním prostředkem, postačí prostředek kompenzační. Podstatné ale je, aby byly tyto prostředky účinné. A to nejen v teorii, ale i při praktickém využití<sup>6</sup>. To znamená, že musí být schopny urychlit řízení anebo poskytnout adekvátně vysokou a dostatečně rychle přiznanou náhradu.

Stát, který nezajistí fungování takového účinného prostředku, porušuje čl. 13 Úmluvy. Navíc pokud se postižený chce obrátit na ESLP, není nucen před podáním stížnosti vyčerpat prostředky, které jsou považovány za neúčinné. Může je „přeskočit“ a přímo podat stížnost k ESLP. V této situaci se až do roku 2006 nacházela také Česká republika. Náš právní řád sice poskytoval prostředky nápravy proti průtahům, žádný z nich však nebyl ESLP shledán účinným. Dne 27. dubna 2006 nabyl účinnosti zákon, který umožňuje přiznání kompenzace za imateriální újmu způsobenou nepřiměřeně dlouhým řízením. Do té doby bylo možno žádat pouze náhradu škody nebo konstatování průtahů Ústavním soudem, případně použít neefektivní prostředky preventivního charakteru. I přesto, že ESLP považuje kompenzaci imateriální újmy, tak jak je v současnosti v České republice používána, za účinný prostředek nápravy, lze po třech letech vysledovat v jeho fungování závažné problémy. Na tato slabá místa se postupně zaměříme v následujících kapitolách.

---

<sup>3</sup> Dalšími předpisy, které zmiňují rychlost řízení jsou zákony č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (§ 5 odst. 2: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána a rozhodnuta bez zbytečných průtahů.“ § 79 odst. 1 soudcům a přísedícím ukládá „rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů“.), zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (§ 6: „V řízení postupuje soud v součinnosti se všemi účastníky tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná ...“, § 100 odst. 1: „Jakmile řízení bylo zahájeno, postupuje v něm soud i bez dalších návrhů tak, aby věc byla co nejrychleji projednána a rozhodnuta“).

<sup>4</sup> „Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností“.

<sup>5</sup> Nazývaný též akcelerační.

<sup>6</sup> Viz např. rozhodnutí Mitsud v. Francie ze dne 11. září 2002.

### III. Preventivní prostředky nápravy

#### 1. Stížnost na průtahy

V českém právním řádu existují tři způsoby preventivního charakteru, jak se pokusit o urychlení protahujícího se řízení. Prvním způsobem je stížnost na průtahy podle § 164 až § 174 zákona o soudech a soudcích<sup>7</sup>. Kdokoliv může podat stížnost na průtahy. Vyřizuje ji předseda soudu,<sup>8</sup> má tedy charakter tzv. hierarchické stížnosti. Předseda soudu musí stěžovatele do měsíce vyrozumět o způsobu vyřízení stížnosti a o přijatých opatřeních.

**ESLP nepovažuje tuto stížnost za účinný prostředek nápravy** protahujícího se soudního řízení. Dospěl totiž k závěru,<sup>9</sup> že **stížnost je ve skutečnosti pouhou informací předkládanou správním orgánu, pomocí které účastník řízení žádá, aby tento, pokládá-li to za vhodné, využil své pravomoci.**<sup>10</sup> Stěžovatel sice má právo být informován o vyřízení stížnosti, nemůže však na předsedu vyvinout žádný nátlak, aby svou dohlížecí pravomoc vykonal. Účastníkovi řízení tak není přiznáno subjektivní právo na to, aby na státu vymohl výkon jeho kontrolní pravomoci.<sup>11</sup>

Dotázaní advokáti uvádějí, že stížnost jako prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení v praxi příliš nepoužívají. Někteří ji považují za nefunkční, protože jen málokdy vede k urychlení. Stává se totiž například, že předseda soudu sice ve lhůtě na stížnost odpoví, ale pouze s omluvou, že „toho mají moc“. Dalším uváděným důvodem je strach z reakce soudce na tuto stížnost. Advokáti mají obavu, že tento způsob obrany může nepříznivě ovlivnit soudce při rozhodování o merituu věci.

#### 2. Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu

Dalším prostředkem, kterým se zákonodárce pokusil vyjít vstříc požadavkům ESLP, je návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Ustanovení § 174a, ve kterém je institut návrhu na určení lhůty upraven, byl do zákona o soudech a soudcích přidán<sup>12</sup> právě s úmyslem zaručit právo na řízení vedené v přiměřené lhůtě<sup>13</sup>. **Umožňuje účastníkovi řízení navrhnout, aby byl ve lhůtě proveden konkrétní procesní úkon<sup>14</sup>. Podmínkou však je, aby**

<sup>7</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů.

<sup>8</sup> Směřuje-li stížnost proti předsedovi soudu, vyřizuje ji předseda soudu nadřízeného. Ministerstvo spravedlnosti vyřizuje stížnosti proti předsedovi krajského a vrchního soudu.

<sup>9</sup> Rozsudek Kuchař a Štis v. Česká republika ze dne 23. května 2000.

<sup>10</sup> Hubálková, E. K účinnosti právních prostředků nápravy ve stížnostech na průtahy soudního řízení. Judikatura Štrasburského soudu. Bulletin advokacie. 2004, č. 10, s. 10.

<sup>11</sup> Rozsudek Hartman v. Česká republika ze dne 10. 7. 2003.

<sup>12</sup> Zákonem č. 192/2003 Sb., který nabyl účinnosti 1. července 2004.

<sup>13</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 192/2003 Sb. ze dne 3. dubna 2003.

<sup>14</sup> K charakteru procesních úkonů, u kterých může být navržena lhůta se již vyjadřoval také Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 21 Cul 3/2004 Sb., ze dne 12. 1. 2005: Příslušný soud může „stanovit lhůtu jen ve vztahu k takovým procesním úkonům, o jejichž provedení soud, vůči němuž návrh směřuje, již rozhodl (a je v prodlení s jejich provedením) nebo jejichž potřeba provedení - i když o nich dosud nebylo rozhodnuto - je podle obsahu spisu a s přihlédnutím k povaze věci nepochybná a které ve věci musí být podle zákona učiněny.“ Krajský soud v Ostravě k tomu dodává: Za takovýto úkon však nelze považovat rozhodnutí ve věci samé, k němuž je možnost přistoupit až na základě zjištěného skutkového stavu věci, přičemž o postupu soud, provedení konkrétních důkazů rozhoduje pouze soud v řízení ve věci samé. Je vyloučeno, aby byla

**žádosti předcházela výše popsaná stížnost na průtahy v řízení.** Soud, kterému byl návrh doručen, má pět dnů na to, aby se k návrhu vyjádřil a postoupil jej k nadřízenému soudu, který do dvaceti pracovních dnů o návrhu rozhodne.

V praxi není tento preventivní prostředek nápravy příliš používán. Pro ilustraci je možno uvést, že např. Obvodnímu soudu pro Prahu 6 byly za rok 2006 doručeny pouze tři návrhy na určení lhůty k procesním úkonům<sup>15</sup>. Nevhodným se jeví zařazení úpravy návrhu na určení lhůty do zákona o soudech a soudcích, namísto do procesních předpisů<sup>16</sup>. Procesní předpisy na tuto normu ani neodkazují. Účastník bez právního zastoupení se tak o této možnosti nemusí vůbec dozvědět.<sup>17</sup> Větší nedostatek však spočívá v tom, že návrh na určení lhůty může za jistých okolností přispět namísto k urychlení řízení k jeho prodloužení. Nadřízený soud může posoudit délku napadeného řízení jen se znalostí spisu, dotčený soud mu jej proto musí poskytnout a je zřejmé, že **v tomto období nemohou být prováděny žádné úkony**. Navíc dochází k situaci, kdy účastník řízení podá návrh na stanovení lhůty k úkonu, který již byl učiněn. Dotčený soud musí i v tomto případě předložit spis soudu nadřízenému. Soud např. nařídí jednání, ale protože o tom účastník ještě neví (nebyl dosud obeslán, nebo mu nebylo doručeno) a podá návrh na určení lhůty, soud musí jednání odročit a spis předložit nadřízenému soudu.<sup>18</sup>

Rovněž ESLP tento prostředek nápravy považuje za neúčinný. Z jeho pohledu tkví problém v tom, že návrh na určení lhůty smí být podán až poté, co byla neúspěšně vyčerpána neúčinná stížnost na průtahy v řízení.<sup>19</sup> Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu byl do zákona o soudech a soudcích převzat podle vzoru rakouského zákona o organizaci soudů<sup>20</sup>, který ve svém ustanovení § 91 upravuje podání takového návrhu<sup>21</sup>. V Rakousku je však možno tento návrh podat přímo. V České republice bylo doposud vyžadováno neúspěšné vyčerpání hierarchické stížnosti. To se ovšem novelou č. 7/2009 Sb. od 1. 7. mění (viz dále).

### 3. Ústavní stížnost

Třetím prostředkem, který je možno považovat za preventivní, je ústavní stížnost. Tu je možno podat<sup>22</sup>, pokud zásahem<sup>23</sup> orgánu došlo k porušení základního práva nebo svobody zaručené ústavním pořádkem. Tím je v případě nepřiměřené délky řízení právo na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny. **Ústavní soud může konstatovat porušení práva a uložit soudu<sup>24</sup>, aby v průtazích nepokračoval a neprodleně jednal.**<sup>25</sup> Před

---

soudu určena lhůta k vydání rozhodnutí ve věci samé bez zřetele na to, zda stav řízení takové rozhodnutí ve věci samé umožňuje či nikoliv.

<sup>15</sup> Nezdařil, A.: Možnost obrany proti průtahům v soudním řízení. Právní rádce. 2006, č. 11.

<sup>16</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní.

<sup>17</sup> Nezdařil, A.: Možnost obrany proti průtahům v soudním řízení. Právní rádce. 2006, č. 11.

<sup>18</sup> Beránková, Š. Právní prostředky nápravy nepřiměřené doby řízení. Diplomová práce. Praha : Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Praha : 2008.

<sup>19</sup> Konečné rozhodnutí o přijatelnosti František Vokurka v. Česká republika ze dne 16. října 2007.

<sup>20</sup> Gerichtsorganisationsgesetz.

<sup>21</sup> Odkazuje na něj také Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. 60/04 ze dne 28. dubna 2005.

<sup>22</sup> § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>23</sup> Jedná se o tzv. jiný zásah veřejné moci podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

<sup>24</sup> § 83 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu.



účinností zákona č. 160/2006 Sb., kdy nebylo možno žádat o kompenzaci imateriální újmy, Ústavní soud konstatoval nepřiměřenou délku již pravomocně skončených řízení. Jednalo se o jakousi formu morálního zadostiučinění, která ač nedostatečně, přesto plnila funkci kompenzačního prostředku nápravy. Nyní již s ohledem na možnosti dané novelizovaným zákonem č. 82/1998 Sb., v pravomocně skončených řízeních nepřiměřenou délku řízení nekonstatuje a ústavní stížnosti odmítá pro nepřipustnost<sup>26</sup>.

Ústavní soud tedy může ve věcech průtahů projednat pouze ústavní stížnosti, pokud řízení postižené průtahy neskončilo. **Ústavní soud opakovaně judikoval, že ústavní stížnost je přípustná, pouze pokud byl vyčerpán výše popsaný postup podle § 174a zákona o soudech a soudcích. Naproti tomu nevyžaduje, aby stěžovatel vyčerpал možnosti dané zákonem č. 82/1998 Sb.** Tedy aby žádal náhradu škody, případně náhradu imateriální újmy, protože těmito prostředky se nelze domoci urychlení řízení a rozhodnutí ve věci, což je nepochybně zájmem účastníků v dosud neskončených případech.<sup>27</sup>

Rovněž v dosud probíhajících řízeních zbývá Ústavnímu soudu pouze možnost konstatovat průtahy a nařídit soudu jednat. Ústavní soud tak nemůže stanovit lhůtu, ve které by měl obecný soud k procesním úkonům přistoupit a český právní řád neuposlechnutí jeho příkazu nesankcionuje. Ačkoli jsou rozhodnutí Ústavního soudu obecnými soudy obvykle respektována, nemá Ústavní soud k dispozici prostředek nátlaku, pokud tomu tak není. K urychlení řízení tak nemusí dojít, a proto ESLP ani tento prostředek neuznal za účinný.<sup>28</sup> Navíc náš **Ústavní soud – na rozdíl od Ústavního soudu Slovenské republiky<sup>29</sup> – nemohl a stále nemůže přiznat právo na finanční náhradu škody a imateriální újmy**, což účinnost jeho činnosti ještě snižuje.

Z uvedeného vyplývá, že **v České republice stále neexistuje žádný účinný prostředek nápravy dlouhých řízení preventivního charakteru.** Liga lidských práv opakovaně zdůrazňuje, že právě na preventivní prostředky nápravy je třeba klást důraz. A to zejména proto, aby nebylo nutné přistupovat k prostředkům kompenzačním. Ty nejenom nepomohou účastníkovi řízení ve věci samé, ale v konečném důsledku zatíží stát, který je za délku řízení odpovědný a musí vyplácet náhrady za újmu délkou řízení způsobenou.

#### **4. Změny v důsledku novely č. 7/2009 Sb.**

Nutno dodat, že Česká republika reagovala na výtky ESLP a v rámci tzv. souhrnné novely občanského soudního řádu<sup>30</sup>, která nabude účinnosti 1. 7. 2009, přijala změnu zákona o soudech a soudcích. Pozměnila tak úpravu nefunkčního institutu návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Tato novela zákona o soudech a soudcích je stejně jako původní znění § 174a tohoto zákona inspirována § 91 rakouského zákona o organizaci soudů a na toto ustanovení

<sup>25</sup> Beránková, Š. Právní prostředky nápravy nepřiměřené doby řízení. Diplomová práce. Praha : Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Praha : 2008.

<sup>26</sup> Viz náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 471/06 ze dne 31. 1. 2008.

<sup>27</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. iV. ÚS 391/07 ze dne 7. srpna 2007

<sup>28</sup> Rozsudek Hartman v. Česká republika ze dne 10. 7. 2003.

<sup>29</sup> Hubálková, E. Opravné prostředky nápravy ve vztahu k průtahům v soudním řízení. Bulletin advokacie. 2008, č. 3, s. 28.

<sup>30</sup> Zákon č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

odkazuje.<sup>31</sup> Vládní návrh novely<sup>32</sup> nepočítal s odstraněním požadavku neúspěšného vyčerpání tzv. hierarchické stížnosti před podání návrhu na určení lhůty k procesnímu úkonu. A to i přesto, že to bylo největší výtkou ELSP, vůči tomuto prostředku ochrany a zároveň bylo největším rozdílem mezi úpravou českou a rakouskou coby inspirací úpravy české. Novela však byla posléze přijata v podobě, ve které **byl požadavek na vyčerpání tzv. hierarchické stížnosti naštěstí odstraněn. Nabytím účinnosti novely dále nebude soud muset postoupit návrh i se spisem nadřízenému soudu, pokud do třiceti dnů provede všechny procesní úkony, o kterých se navrhovatel domnívá, že jsou důvodem prodlení.** Soud má tak možnost jakési formy autoremedury, což může pomoci v popsanych situacích, kdy místo k urychlení řízení docházelo k jeho zpomalení.

Úprava návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu je tedy nově téměř totožná s rakouskou. Tu ESLP považuje za účinný prostředek nápravy. Na tomto místě je však třeba připomenout, že **ESLP vyžaduje, aby účinný prostředek existoval nejen v teorii, ale vykazoval dostatečný stupeň jistoty v praktickém využití.**<sup>33</sup> To znamená, že pro posouzení účinnosti nově upraveného návrhu bude nejprve nutno vyčkat, jak se tato úprava projeví v praxi. Bude zejména záležet na tom, jestli nadřízené soudy využijí své pravomoci a budou lhůty pro provedení procesních úkonů určovat. Navíc nadále není řešen problém, kdy je nadřízenému soudu vždy zbytečně odeslán celý spis. V takovém případě dochází opět k průtahům v řízení.

---

<sup>31</sup> Viz důvodová zpráva k z. zákonu č. 7/2009.

<sup>32</sup> Číslo sněmovního tisku 478/2008.

<sup>33</sup> Již zmiňované rozhodnutí Mitsud v. Francie ze dne 11. září 2002 nebo rozhodnutí Slavíček v. Chorvatsko ze dne 4. července 2002.

## IV. Kompenzační prostředky nápravy

Ne vždy je v případě nepřiměřeně dlouhých řízení možno efektivně použít preventivní prostředek nápravy. Například pokud již vznikly takové průtahy, že ani přes urychlený postup soudu v dalších fázích nelze délku řízení považovat za přiměřenou,<sup>34</sup> není aplikace preventivních prostředků účinná. Jak je rozpracováno výše, v českém právním řádu dosud neexistuje účinný systém fungujících preventivních prostředků. Za této situace přicházejí na řadu prostředky kompenzační.

V současnosti se v České republice může postižený nepřiměřenou délkou řízení domoci náhrady škody a přiměřeného zadostiučinění za imateriální újmu podle zákona č. 82/1992 Sb.<sup>35</sup> Z pohledu poškozených je významnější a také používanější možnost kompenzace imateriální újmy. Dosažení přiměřeného zadostiučinění je totiž pro poškozeného méně náročné, protože není nucen prokazovat příčinnou souvislost mezi průtahy v řízení a vzniklou újmou ani výši vzniklé újmy.<sup>36</sup>

Níže jsou stručně charakterizovány oba tyto instituty a postup při jejich nárokování. Popis je zaměřen zejména na problémy, které nastávají jak při předběžném projednávání Ministerstvem spravedlnosti, tak při nárokování vzniklé újmy u soudu.

### 1. Náhrada škody

Právo na náhradu škody má podle ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. ten, „jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda.“

Novelou č. 160/2006 Sb. byla doplněna původní definice nesprávného úředního postupu a v zákoně je nyní výslovně uvedeno, že se za něj považuje také úkon nebo rozhodnutí nevydané v přiměřené lhůtě. Ve znění zákona před novelou bylo za nesprávný úřední postup považováno pouze porušení povinnosti „učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě“. Soudy však dovozovaly odpovědnost státu i v případech, kdy lhůta stanovená nebyla. Vycházeli z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje povinnost státu zajistit každému vyřízení jeho záležitosti v přiměřené době. Doplněním definice tak v podstatě došlo k legalizaci výkladu soudů a výslovnému zakotvení práva na náhradu škody tak, jak ji známe dnes.

---

<sup>34</sup> Kmec, J. K otázce účinných prostředků nápravy porušení práva na přiměřenou délku řízení. Právní zpravodaj, Měsíčník pro právní praxi. 2006, č. 6, s. 3.

<sup>35</sup> Nejvyšší soud se již zabýval také možností žalovat porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě podle § 11 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Ve svém usnesení sp. zn. 30 Cdo 5352/2008 ze dne 5. března 2009 však došel k závěru, že právo na projednání věci v soudním řízení bez zbytečných průtahů nemá ryze osobní povahu, protože není spjato s osobní integritou fyzické osoby. Jde výlučně o právo na ochranu fyzické osoby ve vztahu ke státní suverenitě. Navíc podmínkou pro občanskoprávní ochranu osobnosti je rovněž zásah, který by byl neoprávněný, resp. protiprávní. Důvodem vylučujícím protiprávnost zásahu do osobnostních práv je však též okolnost, že k zásahu došlo v rámci přiměřeného hájení chráněných zájmů (vlastních, cizích nebo veřejných), při výkonu zákonem stanoveného subjektivního práva nebo při plnění zákonem uložené právní povinnosti. Z těchto důvodů došel Nejvyšší soud České republiky k závěru, že právo na projednání věci v soudním řízení bez zbytečných průtahů není právem chráněným v § 11 a násl. občanského zákoníku.

<sup>36</sup> Tato otázka bude podrobněji rozebrána v textu níže.

Předpokladem vzniku odpovědnosti za náhradu škody podle §13 odst. 2 je výše popsáný nesprávný úřední postup, vznik škody a příčinná souvislost mezi škodou a nesprávným úředním postupem.

Všechny tyto tři zmíněné předpoklady vzniku odpovědnosti musí prokázat poškozený, který nese jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní. V praxi se pro poškozeného nejeví jako problém prokázat nesprávný úřední postup ani vznik škody. Největší překážkou pro poškozeného je prokazování příčinné souvislosti. Prokázání pouhé časové návaznosti nepřiměřené délky řízení a škody totiž nestačí. Je třeba prokázat, že škoda by nevznikla, kdyby k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo. **Prokazování příčinné souvislosti a výše škody je proto důvodem, proč je v daleko menší míře žádáno o náhradu škody nežli o náhradu imateriální újmy, kdy poškození příčinnou souvislost ani velikost újmy neprokazují.**

Nutno dodat, že u ESLP v drtivé většině případů<sup>37</sup> nebyla uznána majetková škoda způsobená průtahy v řízeních. Existují však některé, kdy ESLP právo na náhradu škody skutečně přiznal.<sup>38</sup> Může se jednat například o situaci, kdy soud rozhoduje o určení vlastnictví k činžovnímu domu. Přičemž oprávněný vlastník do pravomocného rozhodnutí nemůže byty v takovém domě pronajímat. Pokud soudní řízení trpí letitými průtahy a byty nemůžou být v důsledku toho pronajaty, pak se může vlastník domáhat ušlého zisku po státu.<sup>39</sup>

## 2. Zadostiučinění za imateriální újmu

Kompenzační prostředek nápravy, který je ESLP považován za účinný, byl do českého právního řádu zaveden již vícekrát zmíněným zákonem č. 160/2006 Sb., který novelizoval zákon č. 82/1998 Sb. Do 27. dubna 2006, kdy novela nabyla účinnost, bylo podle zákona č. 82/1998 Sb. možno žádat pouze náhradu majetkové újmy (škody). Od účinnosti novely však přibylo do zákona o soudech a soudcích ustanovení § 31a, které výslovně umožňuje poskytování zadostiučinění za vzniklou imateriální újmu. V kombinaci s novým zněním § 13 odst. 1, podle kterého se za nesprávný úřední postup považuje také „porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě“, se do českého právního řádu dostal efektivní způsob kompenzace újmy způsobené nepřiměřeně dlouhým soudním řízením.

Jak bylo zmíněno výše, vznik újmy ani příčinnou souvislost poškozený při nárokování morálního zadostiučinění neprokazuje. ESLP<sup>40</sup> v případě nepřiměřeně dlouhého soudního řízení uplatňuje vyvratitelnou domněnku morální újmy<sup>41</sup> jako výsledek faktu, že poškozený žil v nejistotě a obavě z výsledku řízení.<sup>42</sup> **Je tedy na odpovědném státu, aby tuto domněnku vyvrátil. V souladu**

<sup>37</sup> Edel, F. The length of civil and criminal proceedings in the case-law of the European Court of Human Rights, 2. vydání. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2007, s. 95.

<sup>38</sup> Rozsudek Lechner a Hess v. Rakousko ze dne 23. dubna 1987, § 64.

<sup>39</sup> Svoboda, K. Jak se domoci náhrady škody způsobené soudními průtahy. Právo a podnikání. 2008, č. 7.

<sup>40</sup> Rozsudek Apicella v. Itálie ze dne 29. března 2006, § 93.

<sup>41</sup> Kmec, J. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení.

Právní zpravodaj, 2006, č. 8, s. 13.

<sup>42</sup> Rozsudek Guillemin v. Francie ze dne 21. února 1997, § 63.

**s judikaturou ESLP se nevyžaduje ani prokazování výše morální újmy<sup>43</sup>. Ústavní soud zatím bohužel tento přístup pravděpodobně nesdílí.<sup>44</sup>**

Na tomto místě je třeba zmínit, že v souladu s judikaturou ESLP počítá zákon č. 82/1998 Sb. také s jinými způsoby zadostiučinění, nežli s peněžitou kompenzací. Z formulace „zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže imateriální újmu nebylo možno nahradit jinak“ lze dokonce dovodit, že zákonodárce považuje tento způsob za zásadně subsidiární.<sup>45</sup> Jiná forma kompenzace přichází v úvahu zejména v trestním řízení, a to zmírněním trestu přímo v probíhajícím řízení. Nejeví se jako problém vyžadovat jako formu kompenzace omluvu. Zákon jako jednu z možností uvádí také pouhé konstatování porušení práva<sup>46</sup>. Avšak již důvodová zpráva k zákonu upozorňuje na judikaturu ESLP, ze které je patrné, že **by obvykle mělo být přiznáno zadostiučinění v penězích a jen ve výjimečných a odůvodněných případech<sup>47</sup> postačí konstatování porušení práva.**

### 3. Předběžné projednání na ministerstvu spravedlnosti

Prvním krokem, který musí poškozený požadující náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění za nepřiměřeně dlouhé řízení učinit, je uplatnit svůj nárok na ministerstvu spravedlnosti.<sup>48</sup> To zde jedná jménem státu. Uplatnění nároku není žádostí ve smyslu správního řádu a projednání na ministerstvu tak nemá povahu správního řízení. Jedná se o žádost o předběžné projednání, předběžné ve smyslu „před soudní“. Ministerstvo v rámci tohoto předběžného projednání posuzuje žádost a délku napadeného řízení, výsledkem čehož může být mimosoudní uspokojení nároku. Ať už však ministerstvo posoudí věc jakkoli, výsledkem tohoto procesu není správní rozhodnutí. Teprve pokud ministerstvo ve lhůtě šesti měsíců<sup>49</sup> žádost nevyřídí, případně vyřídí, ale žadatel není plně uspokojen, může se tento obrátit žalobou na soud.

<sup>43</sup> Rozsudek Hartman v. Česká republika ze dne 10. července 2003.

<sup>44</sup> Ústavní soud se ve svém usnesení ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. III. ÚS 712/06 zabýval náležitostí žaloby a vyslovil, že uplatnění nároku na náhradu škody (materiální újmy) nezahrnuje bez dalšího i újmu imateriální. Pokud chce tedy žalobce uplatnit nárok na imateriální újmu, musí v žalobě její vznik tvrdit. V návaznosti na tuto problematiku se vyjádřil také o prokazování imateriální újmy a příčinné souvislosti mezi ní a nesprávným úředním postupem. Ústavní soud zde bez dalšího komentáře uvedl, že újma i příčinná souvislost musí být žalobcem tvrzena i doložena. V obecné rovině je nutno s tímto tvrzením souhlasit, Ústavní soud však zcela zřejmě nepřihlédl k již zmíněné judikatuře, ve které ESLP uplatňuje při porušení práva na přiměřenou délku řízení vyvratitelnou domněnku vzniku imateriální újmy.

<sup>45</sup> Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 177.

<sup>46</sup> Tento způsob byl možný již před účinností novely č. 160/2006 Sb., kdy mohl porušení práva na přiměřenou délku řízení konstatovat Ústavní soud.

<sup>47</sup> Zde se „nejčastěji zohledňuje skutečnost, že sám stěžovatel k délce řízení významně přispěl, případně též skutečnost, že význam předmětu řízení byl pro stěžovatele nepatrný“. Viz např. rozsudky Szelog v. Polsko ze dne 22. února 2001, § 122, Berlin v. Lucembursko ze dne 15. července 2003, § 72. Citováno z: Ministerstvo spravedlnosti. Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení. Praha, 2006.

<sup>48</sup> V roce 2007 se ve věcech průtahů obrátilo na ministerstvo spravedlnosti 2191 žadatelů a v roce 2008 byl žadatelů 1072.

<sup>49</sup> Zákon výslovně nestanoví lhůtu pro projednání na ministerstvu, ale vyplývá z ustanovení § 35, které upravuje stavění promlčecí lhůty pro uplatnění nároku.

Od podání žádosti má ministerstvo spravedlnosti šest měsíců na to, aby prostudovalo soudní spis, zjistilo, zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu a případně vypočítalo výši nároku.

Po obdržení žádosti si ministerstvo spravedlnosti vyžádá k posouzení soudní spis z řízení, kde žadatel tvrdí, že došlo k průtahům. Již při tomto prvním kroku ministerstva vznikají potíže, kvůli kterým nebývá šestiměsíční lhůta pro vyřízení žádosti dodržena.<sup>50</sup>

Obrátit na ministerstvo se totiž může poškozený jak ve věci řízení, které již skončilo, tak ve věci řízení, které dosud probíhá. Problém vzniká v posledně jmenovaném případě. Dochází k situaci, kdy si ministerstvo vyžádá od soudu spis, ale soud odmítne spis poskytnout. A to právě z důvodu, že řízení u soudu stále probíhá, je například nařízeno jednání a soud nechce jednání připustit další prodloužení řízení. Bez spisu nemůže soud věc projednávat, ale ani ministerstvo nemůže posoudit uplatňovaný nárok. Bohužel proces vyžádání spisu není dostatečně upraven. **Neexistuje pravidlo, které by soudu ukládalo povinnost spis poskytnout okamžitě ani lhůta pro vrácení spisu ministerstvem zpět soudu. Neexistuje rovněž povinnost soudu vytvořit kopii soudního spisu** pro potřeby posouzení na ministerstvu spravedlnosti. K odstranění komplikací s vyžádáním soudního spisu v papírové podobě by vedlo také důsledné zavedení elektronických soudních spisů.<sup>51</sup>

Vyskytují se názory, že situaci by vyřešilo odstranění možnosti žádat o odškodnění ještě během probíhajícího řízení. Z judikatury ESLP však vyplývá, že je nutno poškozenému umožnit domáhat se náhrady již v okamžiku, kdy délku dosavadního řízení není možné považovat za přiměřenou.<sup>52</sup>

Jakmile má ministerstvo spis k dispozici, posuzuje, zda se soud nesprávného úředního postupu dopustil, zda je soudní řízení skutečně nepřiměřeně dlouhé. Ministerstvo postupuje podle pokynů vyjádřených v judikatuře ESLP a **přiměřenost délky posuzuje s ohledem na jím stanovená kritéria<sup>53</sup>. Těmito kritérii jsou zejména konkrétní okolnosti daného případu, chování stěžovatele a státních orgánů, význam řízení pro stěžovatele.<sup>54</sup> Přihlíží se také k počtu stupňů soudní soustavy,** na kterých byla věc projednávána.

Tato analýza není zaměřena na rozbor jednotlivých charakteristik používaných pro posuzování přiměřenosti délky. Přesto upozorníme alespoň na jeden z aspektů **kritéria nazvaného „chování poškozeného“**. V rámci tohoto kritéria posuzuje ESLP<sup>55</sup> kroky, které stěžovatel podnikne ve snaze urychlit řízení. Kritérium tedy souvisí s použitím analyzovaných prostředků nápravy průtahů.

---

<sup>50</sup> Za období od 27. dubna 2006 do 31. ledna 2007 bylo na ministerstvu evidováno 761 žádostí z toho 125 bylo podáno před více než šesti měsíci. Viz rozsudek František Vokurka v. Česká republika ze dne 16. října 2007.

<sup>51</sup> Tento názor vyjádřil např. Krajský soud v Brně ve svém usnesení sp. zn. 61 UL 1/2009 ze dne 9. ledna 2009.

<sup>52</sup> Viz např. rozsudek Cambal v. Česká republika ze dne 21. února 2006.

<sup>53</sup> Rozsudek Hartman v. Česká republika ze dne 10. 7. 2003.

<sup>54</sup> Viz, např. rozsudek Philips proti Recku ze dne 27. července 1997, § 35.

<sup>55</sup> Např. rozsudek ve věci Zimmermann a Steiner v. Švýcarsko ze dne 13. července 1983, § 26, nebo rozsudek Scollo v. Itálie ze dne 28. září 1995, § 44.

**ESLP judikoval, že podniknul-li poškozený kroky s cílem urychlit řízení, musí to být přičteno v jeho prospěch při posuzování přiměřenosti délky řízení. Na druhou stranu však poškození nejsou povinni použít takové kroky, u kterých neexistuje důkaz, že jsou efektivní<sup>56</sup>, nebo které se dokonce jeví jako kontraproduktivní.<sup>57</sup>**

Jako odpověď na v úvodu zmíněnou taktiku právních zástupců zdržovat soudní řízení pak ESLP již v řadě případů zhodnotil, že **chování stěžovatele představuje objektivní fakt a stát za něj není při hodnocení přiměřenosti délky řízení odpovědný. Státu nelze přičítat kupříkladu nedostavení se k jednání, zaslání podání k nepříslušnému soudu či opakované změny právního zástupce.**

V praxi to tedy znamená, že je ministerstvo spravedlnosti nuceno se orientovat v rozhodnutích ESLP a hledat vodítka a návody, která jsou mu touto cestou poskytována. Pro poškozeného zde následně **vzniká otázka předvídatelnosti ministerského posouzení přiměřenosti délky řízení.** Nelze rozumně očekávat, že se rovněž laická veřejnost, kterou jsou žadatelé o zadostiučinění z velké části tvořeni, bude v judikatuře ESLP orientovat. Žadatelé tak nejsou dopředu schopni odhadnout, zda bude jejich případ jako nesprávný úřední postup kvalifikován. **To je také důvodem, proč se na ministerstvo spravedlnosti nezřídka obracejí žadatelé, u kterých – alespoň podle hodnocení ministerstva – k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo<sup>58</sup> nebo proč svůj nárok neuplatní účastníci řízení, které nepřiměřenou délkou trvání trpělo.<sup>59</sup>** Z pohledu laika zde **chybí srozumitelný návod, nebo dokument, který by vysvětlil, jakým způsobem ministerstvo délku řízení posuzuje.**

S tím souvisí také otázka předvídatelnosti výše částek, které jsou za újmu přiznávány. V případě žádosti o náhradu škody je situace poměrně jasná, protože její výši musí prokázat žadatel. Jedná-li se však o žádost na přiznání imateriální újmy, žadatel nemusí prokazovat výši újmy, a proto je na ministerstvu, jak celou záležitost posoudí.

V ustanovení § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. je stanoveno, jakými kritérii se má řídit rozhodování o výši zadostiučinění („přihlédne se k závažnosti vzniklé újmy a okolnostem, za nichž k imateriální újmě došlo“). V ustanovení § 31a odst. 3<sup>60</sup> jsou tato kritéria podrobněji rozvedena speciálně pro výši přiznáváného zadostiučinění v případě nepřiměřené délky řízení. Jedná se o zákonné převzetí již zmíněných kritérií, které ESLP používá při hodnocení přiměřenosti délky řízení. **Zákon však postrádá jakékoliv vodítka k řešení,**

<sup>56</sup> Rozsudek ve věci Muti v. Itálie ze dne 23. března 1994, § 14 a § 16.

<sup>57</sup> Rozsudek ve věci H. v. Velká Británie ze dne 8. července 1987, § 77.

<sup>58</sup> V roce 2007 nebylo z 1430 vyřízených žádostí vyhověno 902 žádostem a v roce 2008 nebylo z 1481 vyhověno 916 žádostem.

<sup>59</sup> Tato otázka je rozvedena níže, v části o stanovování výše zadostiučinění, při kterém dochází k totožné situaci nedostatečné informovanosti žadatelů.

<sup>60</sup> Při stanovování výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k celkové délce řízení, složitosti řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu zda využil dostupných prostředků způsobilych odstranit průtahy v řízení, postupu orgánů veřejné moci během řízení a významu předmětu řízení.

## **jak posouzení demonstrativně vymezených kritérií přetavit do peněžité podoby<sup>61</sup>.**

Vodítkem je opět judikatura ESLP, o které sice již byla napsána řada odborných článků, nelze však očekávat, že se v nich budou orientovat laici. Toto je také jednou z příčin, proč **se mnozí poškození obrací na ministerstvo s žádostmi o přemrštěně vysokou kompenzaci<sup>62</sup>. Ministerstvo spravedlnosti zde nedostatečně informuje veřejnost nejen o tom, jaká soudní řízení považuje za nepřiměřeně dlouhá, ale rovněž o tom jak vysoká zadostiučinění poskytuje.** Ministerstvo spravedlnosti má přitom k dispozici manuál<sup>63</sup> vypracovaný Kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před ESLP<sup>64</sup>, který se opírá o poznatky z rozhodovací praxe ESLP a slouží právě jako metodika pro výpočet přiměřeného zadostiučinění. Tento manuál a ani žádná jeho laikům srozumitelná forma však není zveřejněna.

Přesto, že otázka přiměřenosti délky řízení a výše přiznaného zadostiučinění je otázkou poměrně právně složitou, zákon č. 82/1998 Sb.<sup>65</sup> nepovažuje za nutné, aby byli poškození právně zastoupeni v rámci předběžného řízení na ministerstvu spravedlnosti. Ustanovení § 31 odst. 4 zákona neumožňuje poškozenému v rámci nákladů řízení uplatnit náklady na zastoupení, které vznikly v rámci tohoto řízení. To je pro poškozeného velmi nepříznivé, neboť **to zvyšuje jeho náklady na kvalifikované zastoupení v řízení před ministerstvem. Nepříznivé je to i z pohledu dalšího prodlužování řízení a zahlcování soudů. Pokud by se věc vyřídila již na ministerstvu, nebude potřeba k soudu podávat žalobu.** Navíc ústavnost této úpravy může být sporná za situace, kdy Ústavní soud již v nálezu Pl. ÚS 18/01 poukázal na skutečnost, že součástí škody, za kterou může být stát odpovědný, tvoří také skutečně vynaložené náklady účastníků. Pokud je stát odpovědný za průtahy a účastník se prostřednictvím svého advokáta obrátí na ministerstvo s nárokem na náhradu imateriální újmy způsobené těmito průtahy, **neměl by mít tento účastník možnost uplatnit také náklady, které mu vznikly přímo v souvislosti s takto uplatněným nárokem? Příčinná souvislost je zde dosti zřejmá: pokud by k průtahům nedošlo, nemusel by se účastník na ministerstvo obracet.**

Problematickým bodem předběžného posouzení na ministerstvu spravedlnosti je to, že ministerstvo podle informací od advokátů poměrně často nestihne návrh projednat v šestiměsíční lhůtě. Jednou z příčin je již zmíněný problém s vyžádáním soudního spisu, jako druhá příčina je uváděn vysoký počet návrhů, se kterými postižení na ministerstvo obrací. Obě příčiny představují jednoznačná pochybení na straně státu. **Dochází k absurdní situaci, kdy ministerstvo nestihne v termínu vyřídit žádost žadatelů, jež se domáhá spravedlnosti**

<sup>61</sup> Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 179.

<sup>62</sup> O výši částek je možno usuzovat např. z toho, že z 1430 vyřízených žádostí v roce 2007, kterými byla uplatňována náhrada za průtahy v řízení, bylo vyhověno z části 499 žádostem a plně pouze 29 žádostem. V roce 2008 bylo z 1481 vyřízených žádostí 541 vyhověno z části a jen 24 zcela.

<sup>63</sup> Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení.

<sup>64</sup> Vyplyývá to také ze Zprávy za období od 1. ledna do 30. června 2006 o stavu vyřizování stížností podaných proti české republice k Evropskému soudu pro lidská práva, bod 3. 3.1. K zabezpečení prostředků nápravy nepřiměřených délek soudních řízení.

<sup>65</sup> Konkrétně ustanovení § 31 odst. 4.



## **ve věci svého předchozího poškození, které mu způsobil stát svými průtahy.**

Největším problémem institutu předběžného projednávání se jeví malá informovanost veřejnosti o jeho fungování. Nejedná se pouze o nedostatečné povědomí ohledně výše přiznávaných náhrad. Jde i o informovanost o tom, že předběžného projednávání jako takové vůbec existuje a že lze vůbec získat odškodnění za újmu způsobenou dlouhým řízením. V současnosti se bohužel nejeví, že by ministerstvo spravedlnosti mělo zájem informovat veřejnost o své pravomoci v těchto případech. Stává se proto, že se poškození přímo obrací na soud, nebo dokonce na ESLP. Obecný soud však musí v takovém případě řízení zastavit a ESLP prohlásí stížnost za nepřijatelnou.

### **4. Žaloba k vnitrostátnímu soudu**

Jestliže ministerstvo spravedlnosti v šestiměsíční lhůtě nárok žadatele neprojedná, případně projedná, ale nárok žadatele není plně uspokojen, může se žadatel se svým nárokem obrátit na soud<sup>66</sup> žalobou proti České republice.<sup>67</sup> U soudu probíhá občanskoprávní řízení o náhradu škody, resp. poskytnutí zadostiučinění, i když škoda nebo majetková újma vznikla v trestním nebo správním řízení.<sup>68</sup> Českou republiku před soudem zastupuje ministerstvo spravedlnosti.

S žalobou na náhradu škody se musí poškozený obrátit na soud v tříleté subjektivní lhůtě. Objektivní lhůta stanovena není. Zákonodárce v ustanovení § 32 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. stanovil objektivní desetiletou lhůtu jen pro náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím. Objektivní lhůtu u náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem zcela opomíjí. Bude-li tedy zachována tříletá subjektivní promlčecí lhůta, může poškozený uplatnit svůj nárok i po více než deseti letech.

Nárok na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za imateriální újmu je však třeba uplatnit ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy se poškozený o újmě dozvěděl (subjektivní lhůta). V případech nepřiměřeně dlouhých řízení je navíc zaručeno, že promlčecí lhůta neskončí dříve než 6 měsíců po skončení předmětného řízení. Posledně zmiňované pravidlo sice umožňuje žádat zadostiučinění, i když k průtahům došlo například v ranných fázích řízení a řízení stále probíhá. Ani **z důvodové zprávy avšak není zřejmé, proč je promlčecí lhůta pouze šestiměsíční. Lhůta je velmi krátká již v porovnání s tříletou promlčecí lhůtou, ve které je možno nárokovat náhradu škody. Zřejmou nerovnost v postavení poškozených však lze pozorovat zejména v porovnání se situací, kdy je žalován o imateriální újmu subjekt odlišný od státu, a uplatňuje se obecná tříletá promlčecí lhůta.** Podle rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1191/08 – kde soud odkázal také na nálezy sp. zn. IV. ÚS 428/05 – úprava imateriální újmy v zákoně č. 82/1998 Sb. nahrazuje v případě odpovědnosti státu úpravu v § 13 an. občanského zákoníku. **Pokud tedy do osobnostních práv zasáhne jiná osoba soukromého práva, má poškozený**

<sup>66</sup> § 15 zákona č. 82/1998 Sb.

<sup>67</sup> Počet podaných žalob ve věcech průtahů se vyšplhal v roce 2007 k číslu 409 a v roce 2008 k číslu 494.

<sup>68</sup> Beránková, Š. Právní prostředky nápravy nepřiměřené doby řízení. Diplomová práce. Praha : Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Praha: 2008.

**tři měsíce na to, abych svůj nárok uplatnil u soudu. Pokud imateriální újmu způsobí stát je poškozený pod sankcí nevymahatelnosti nároku nucen se na ministerstvo obrátit již ve lhůtě šesti měsíců.**

Zákon dále upravuje speciální důvod pro stavění promlčecí lhůty. Lhůta se staví, než ministerstvo posoudí nárok v předběžném projednání, maximálně však na šest měsíců. Jestliže ministerstvo žádost v šestiměsíční lhůtě nevyřídí, začne automaticky běžet zbytek promlčecí doby, ve které je nutné podat žalobu k soudu.

V souvislosti s promlčením lze také zmínit nešťastně formulované přechodné ustanovení. To stanoví, že se odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb., vztahuje také na imateriální újmu vzniklou před dnem nabytí účinnosti zákona, pokud již nárok nebyl promlčen. K specifické situaci zde dochází, pokud řízení postižené průtahy skončilo přibližně šest měsíců před účinností novely (27. dubna 2006) Jestliže tedy bylo poslední rozhodnutí ve věci doručeno například 31. října 2005, od které začíná běžet šestiměsíční promlčecí lhůta, zbývají poškozenému po nabytí účinnosti zákona pouze tři dny pro uplatnění nároku.<sup>69</sup> V důsledku zpětné účinnosti zákona se tak tito poškození ocitají v znevýhodněném postavení oproti těm, kterým soudní řízení skončilo až po účinnosti novely.

Na tomto místě je možno zmínit postup, který mají zvolit soudy, pokud se poškozený na ně obrátí, aniž by před tím uplatnil svůj nárok u ministerstva spravedlnosti. V této věci se v nedávné době vyjádřil Ústavní soud<sup>70</sup>, který judikoval, že promlčecí lhůta zůstává zachována a soudy mají za této situace zastavit řízení a postoupit věc ministerstvu spravedlnosti.

Žalobci je umožněno zvolit si místní příslušnost soudu. Žalobu může podat buď u okresního soudu, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody<sup>71</sup>, resp. na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění, nebo u soudu, který je obecným soudem, pokud jménem České republiky jedná Ministerstvo spravedlnosti. Tím je Obvodní soud pro Prahu 2. Právě tento soud je zpravidla<sup>72</sup> logickou volbou žalobců, kteří nechtějí žalovat u soudu, který často délku jejich řízení způsobil. Z Obvodního soudu pro Prahu 2 však zaznívá, že počet soudců řešících agendu průtahů je nedostatečný vzhledem k počtu žalob tohoto druhu. Východisko je možno vidět kupříkladu ve změně příslušnosti na krajské soudy, které mají zkušenosti s přiznáváním náhrad imateriální újmy ve věcech ochrany osobnosti nebo administrativním posílením tohoto soudu.

Soud se dále potýká při získání soudního spisu se stejným problémem, jaký je výše popsán v případě vyžádání spisu ministerstvem spravedlnosti. Dochází tak k nejen v pořadí druhému vyžádání soudního spisu, kvůli kterému nemůže probíhat řízení postižené průtahy, ale také k prodlužování řízení o náhradě škody.

**Soudce Obvodního soudu pro Prahu 2 vyjádřil přesvědčení, že přetížení soudu by mohlo být alespoň částečně odstraněno, pokud by poškození věděli,**

<sup>69</sup> Ve výhodnějším postavení se ocitli poškození, kteří před nabytím účinnosti novely měli podanou stížnost k ESLP. V jejich případě došlo k promlčení nároku až rok po nabytí účinnosti zákona.

<sup>70</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1191/08.

<sup>71</sup> § 87 odst. 1 písm. b) občanského soudního řádu.

<sup>72</sup> 290 z 382 rozhodnutí dle zákona č. 82/1998 Sb. byla vydáno v Praze. Údaj se vztahuje k roku 2007. Viz Statistický přehled soudních agend. II. část. Rok 2008. Ministerstvo spravedlnosti ČR.

**že ministerstvo spravedlnosti přiznává odškodnění a přiměřené zadostiučinění v dostatečné výši a není se proto třeba obracet na soud. Bohužel však neexistují informace, ze kterých by bylo patrné, zda soudy s výší zadostiučinění přiznanou ministerstvem souhlasí.** Jedna ze soudkyň z Obvodního soudu pro Prahu 2 se domnívá, že tomu tak v zásadě je, ale **soud často přizná o málo větší částku proto, že řízení postižené průtahy se od posouzení ministerstva do rozhodnutí soudu ještě více protáhne.**

Jestliže není poškozený spokojen s rozsudkem soudu prvního stupně, musí podat odvolání. Otázkou, dosud ne zcela jasně vyřešenou, zůstává, zda se poškozený po rozhodnutí odvolacího soudu, musí před podáním stížnosti k ESLP obrátit také dovoláním na Nejvyšší soud případně se stížností na Ústavní soud. V obecné rovině se jedná o otázku, **na kolik stupňů soudní soustavy se musí poškozený obrátit, aby vyčerpал všechny opravné prostředky tak, jak je vyžaduje čl. 35 odst. 1 Úmluvy, a stížnost mohla být považovaná za přijatelnou.** ESLP se k této otázce již jednou vyjádřil<sup>73</sup> a konstatoval, že v daném případě poškozený podaným odvoláním vyčerpал opravné prostředky, a není tedy nutné vyčerpат zmíněné mimořádné opravné prostředky. Bohužel byla stížnost posouzena jako nepřijatelná z jiného důvodu a jako taková nebyla komunikovaná vládě České republiky. Proto bude třeba, aby bylo toto rozhodnutí ESLP ještě jednoznačně potvrzeno.

**Výše uvedené důvody vedou k tomu, že řízení před soudem o odškodnění za soudní průtahy se sama o sobě stávají dlouhými.** K tomu se již krátce po nabytí účinnosti novely č. 106/2006 Sb., vyjádřil vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před ESLP, který upozornil na závěr ESLP, „že nadměrná délka řízení o odškodňovacím prostředku nápravy může zpochybnit jeho účinnost.“<sup>74</sup> Průměrná délka řízení ve sporech podle zákona č. 82/1998 Sb.,<sup>75</sup> činí 733 dní<sup>76</sup>. V praxi však ještě nedochází k řízení o odškodnění za průtahy v řízení o odškodnění. Pokud by ale k této paradoxní situaci docházelo, bude muset Česká republika odškodňovat i za délku v těchto řízeních, čemuž by se měla snažit předcházet. Podle ESLP je možné „uvažovat i o tom, že se procesní pravidla pro projednání žalob na odškodnění nepřiměřených délek řízení mohou lišit od běžných pravidel, jimiž se obvykle řídí projednávání žalob na náhradu škody...“<sup>77</sup>

K výše zmíněné délce řízení je nutné připočíst také délku projednávání nároku na ministerstvu spravedlnosti. Ministerstvo často nestihne v šestiměsíční lhůtě návrh projednat a řízení se tak celkově o půl roku zbytečně prodlouží. Z toho pohledu **je vhodné, aby byla po třech letech fungování tohoto způsobu odškodňování za přílišnou délku soudního řízení provedena ministerstvem spravedlnosti důkladná analýza efektivity jeho vlastního postupu.**

<sup>73</sup> Rozhodnutí o přijatelnosti ve věci Najvar v. Česká republika ze dne 3. března 2009.

<sup>74</sup> Ministerstvo spravedlnosti. Zpráva za období od 1. ledna do 30. června 2006 o stavu vyřizování stížností podaných proti české republice k Evropskému soudu pro lidská práva, s. 47.

<sup>75</sup> Ministerstvo spravedlnosti ČR. Statistický přehled soudních agend. II. část. Rok 2008, s. 23 [citováno 29. 6. 2009]. Dostupný z: <http://portal.justice.cz/justice2/soubor.aspx?id=69350>

<sup>76</sup> Číslo zahrnuje veškerou agendu podle zákona č. 82/1998 Sb., nejen odškodňování za délku řízení.

<sup>77</sup> Ministerstvo spravedlnosti. Zpráva za období od 1. ledna do 30. června 2006 o stavu vyřizování stížností podaných proti české republice k Evropskému soudu pro lidská práva, s. 47.

## V. Závěr

ESLP dosud považuje odškodňování podle zákona č. 82/1998 Sb., za účinný způsob nápravy porušení práva na přiměřeně dlouhé soudní řízení. I přesto lze však po třech letech existence těchto způsobů odškodňování nalézt v jejich fungování řadu problematických momentů. Na základě provedené analýzy Liga lidských práv navrhuje zavést následující opatření, která by v konečném důsledku lépe přispěly nejen k efektivnějšímu odškodňování za průtahy, ale především k snížení jejich samotného výskytu.

- **Do právního řádu zavést preventivní prostředek nápravy průtahů, který by účinně zamezil vzniku nepřiměřené délky řízení nebo zamezil jejímu pokračování.**
- **Provést důkladnou analýzu efektivity předběžného projednávání návrhů na přiznání náhrady škody a imateriální újmy na ministerstvu spravedlnosti a v případě výsledku svědčícího o nedostatečné efektivitě předběžné projednání nároků zrušit.**
- **Legislativně upravit procesní pravidla tak, aby bylo zajištěno rychlé vyřízení nároku na kompenzaci (včetně stanovení konkrétních lhůt pro poskytnutí soudního spisu nebo pro rozhodnutí).**
- **Zveřejnit, průběžně aktualizovat a systematicky šířit informace o dostupných prostředcích nápravy nepřiměřené délky řízení a zejména o metodice, na základě níž ministerstvo spravedlnosti stanovuje výši zadostiučinění.**
- **Umožnit žadatelům, kteří nárokují újmu podle zákona č. 82/1998 Sb., požadovat v rámci nákladů řízení také náklady vzniklé v souvislosti s právním zastupováním při uplatnění nároku u ministerstva spravedlnosti.**
- **Provést důkladnou analýzu příslušnosti soudů pro projednávání nároků podle zákona č. 82/1998 Sb., a s přihlédnutím k personální vybavenosti soudu zvážit vhodnost změny příslušnosti tak, aby Obvodní soud pro Prahu 2 nebyl při vyřizování této agendy přetížen.**
- **Legislativně upravit promlčecí lhůtu pro uplatnění nároku na imateriální újmu tak, aby nedocházelo k nerovnoměrnému zvýhodnění státu oproti žalovaným v případě jiných druhů uplatňované imateriální újmy.**

## VI. Použitá literatura

- Beránková, Š. Právní prostředky nápravy nepřiměřené doby řízení. Diplomová práce. Praha : Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Praha : 2008.
- Edel, F. The length of civil and criminal proceedings in the case-law of the European Court of Human Rights, 2. vydání. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2007.
- Hubálková, E. K účinnosti právních prostředků nápravy ve stížnostech na průtahy soudního řízení. Judikatura Štrasburského soudu. Bulletin advokacie. 2004, č. 10.
- Hubálková, E. Opravné prostředky nápravy ve vztahu k průtahům v soudním řízení. Bulletin advokacie. 2008, č. 3.
- Jirsa, J. Proč bychom se souhrnné novely báli? Bulletin advokacie. 2009, č. 6.
- Kmec, J. K otázce účinných prostředků nápravy porušení práva na přiměřenou délku řízení. Právní zpravodaj, Měsíčník pro právní praxi. 2006, č. 6.
- Kmec, J. K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. Právní zpravodaj, 2006, č. 8.
- Kocourek, J., Záruba, J. Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004.
- Ministerstvo spravedlnosti ČR. Statistický přehled soudních agend. II. část. Rok 2008, s. 23 [citováno 29. 6. 2009]. Dostupný z: <http://portal.justice.cz/justice2/soubor.aspx?id=69350>
- Ministerstvo spravedlnosti ČR. Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb., na případy odškodňování průtahů v řízení. Praha, 2006.
- Ministerstvo spravedlnosti. Zpráva za období od 1. ledna do 30. června 2006 o stavu vyřizování stížností podaných proti české republice k Evropskému soudu pro lidská práva.
- Nezdařil, A.: Možnost obrany proti průtahům v soudním řízení. Právní rádce. 2006.
- Svoboda, K. Jak se domoci náhrady škody způsobené soudními průtahy. Právo a podnikání. 2008.
- Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007.