

© Ministry of Justice of the Czech Republic, www.justice.cz. [Translation already published on the official website of the Ministry of Justice of the Czech Republic.] Permission to re-publish this translation has been granted by the Ministry of Justice of the Czech Republic for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Ministerstvo spravedlnosti České republiky, www.justice.cz. [Překlad již zveřejněný na oficiální webové stránce Ministerstva spravedlnosti České republiky.] Povolení k opětovnému zveřejnění tohoto překladu bylo uděleno Ministerstvem spravedlnosti České republiky pouze pro účely zařazení do databáze Soudu HUDOC.

RADA EVROPY

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

DRUHÁ SEKCE

VĚC KILIÁN proti ČESKÉ REPUBLICĚ

(stížnost č. 48309/99)

ROZSUDEK

ŠTRASBURK

7. prosince 2004

Tento rozsudek nabude právní moci za podmínek stanovených v článku 44 odst. 2 Úmluvy. Může být předmětem formálních úprav.

Pořízený překlad rozsudku do češtiny není překladem oficiálním.

Ve věci Kilián proti České republice,

Evropský soud pro lidská práva (druhá sekce), zasedající v senátu ve složení

pánové J.-P. COSTA, *předseda,*

A. B. BAKA,

I. CABRAL BARRETO,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

paní A. MULARONI,

D. JOČIENĚ, *soudci,*

a paní S. DOLLÉ, *tajemnice sekce,*

po poradě konané ve dnech 3. února a 16. listopadu 2004,

vynesl tento rozsudek, který byl přijat posledně uvedeného dne:

ŘÍZENÍ

1. Řízení bylo zahájeno stížností (č. 48309/99) směřující proti České republice, kterou dne 27. dubna 1999 podal Soudu český občan pan Jiří Kilián („stěžovatel“) na základě článku 34 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“).

2. Stěžovatele zastupuje pan M. Čech, advokát zapsaný u České advokátní komory. Českou vládu („vláda“) zastupuje její zmocněnec pan V. A. Schorm.

3. Stěžovatel namítá, že neměl možnost dát přezkoumat soudem v souladu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy správní rozhodnutí vydaná v jeho věci.

4. Stížnost byla přidělena třetí sekci Soudu (článek 52 odst. 1 Jednacího řádu Soudu). V rámci této sekce byl k projednání případu (článek 27 odst. 1 Úmluvy) ustaven senát v souladu s článkem 26 odst. 1 Jednacího řádu Soudu.

5. Senát dne 3. února 2004 prohlásil stížnost za přijatelnou.

6. Dne 1. listopadu 2004 Soud pozměnil složení svých sekcí (článek 25 odst. 1 Jednacího řádu Soudu). Předmětná stížnost byla přidělena takto obměněné druhé sekci (článek 52 odst. 1).

7. Strany nepředložily písemná stanoviska k odůvodněnosti stížnosti (článek 59 odst. 1 Jednacího řádu Soudu) a senát rozhodl, že není třeba konat jednání (článek 59 odst. 3 *in fine* Jednacího řádu Soudu).

SKUTKOVÝ STAV

I. OKOLNOSTI PŘÍPADU

A. Správní řízení

8. Dne 24. dubna 1996 podal stěžovatel stavebnímu úřadu Úřadu městské části Brno-Bosonohy („příslušný správní orgán“) návrh na zahájení územního řízení za účelem vydání povolení ke stavbě čerpací stanice na plyn na pozemcích, kterých byl spoluvlastníkem.

9. Stavební úřad dne 6. května 1996 řízení přerušil a vyzval stěžovatele k doplnění návrhu o určité podklady. Stěžovatel dodal jeden ze čtyř požadovaných dokladů s vyjádřením, že ve svém původním podání již ostatním požadavkům vyhověl a že předložení jednoho z podkladů požadovaných stavebním úřadem zákon neukládá.

10. Příslušný správní orgán dne 21. října 1996 řízení zastavil s tím, že stěžovatel svůj návrh náležitě nedoložil.

11. Dne 15. listopadu 1996 se stěžovatel proti tomuto rozhodnutí odvolal k odboru územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna („nadřízený správní orgán“). V odvolání tvrdil, že jeho návrh obsahuje všechny podklady požadované zákonem. Dále namítal, že příslušný správní orgán neupřesnil chybějící podklady.

12. Nadřízený správní orgán odvolání přezkoumal z hlediska skutkového i právního a dne 6. ledna 1997 napadené rozhodnutí potvrdil. Připustil sice, že povinnost předložit jeden z požadovaných podkladů není v zákoně obsažena, dodal však, že tato povinnost vyplývá z vyhlášky města Brna o závazných částech územního plánu. Nadřízený správní orgán dospěl k závěru, že není příslušný k přezkoumání další sporné otázky z toho důvodu, že spadá do působnosti městské části.

B. Soudní řízení

13. Dne 6. března 1997 podal stěžovatel ke Krajskému soudu v Brně žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 6. ledna 1997 z důvodu jeho nezákonnosti, přičemž tvrdil, že žádný zákon neukládá povinnost předložit podklady požadované správními orgány.

14. Dne 20. srpna 1997 soud řízení zastavil s odůvodněním, že podle § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu soudy nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů procesní povahy. Soud dále uvedl:

„Procesním rozhodnutím je třeba rozumět nejen ta rozhodnutí, kterými se upravuje průběh řízení, ale veškerá rozhodnutí, která se nedotýkají přímo práv účastníka řízení vyplývajících z práva hmotného, ale zasahují do práv, která zakládají předpisy procesní povahy. Takovým rozhodnutím je nepochybně též rozhodnutí o zastavení řízení pro neodstranění vad podání. (...) Z logiky věci přitom vyplývá, že napadené rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o opravném prostředku podaném proti procesnímu rozhodnutí, nemůže být jiné než taktéž procesní povahy. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že napadené rozhodnutí je ustanovením § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu z přezkumné činnosti vyloučeno. Soudu proto nezbylo než řízení o žalobě podle § 250d odst. 3 občanského soudního řádu zastavit.“

15. Dne 31. října 1997 podal stěžovatel proti rozhodnutí krajského soudu ústavní stížnost. Stěžovatel tvrdil, že rozhodnutí ve věci samé nelze považovat za úkon procesní povahy ve smyslu § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu, třebaže bylo vydáno na základě procesních ustanovení. Stěžovatel zdůraznil, že jeho cílem je zajistit si výkon vlastnického práva, který mu byl správními rozhodnutími znemožněn. Sporná rozhodnutí se

tudíž přímo týkala jeho hmotněprávních nároků, a to konkrétně vlastnického práva. Stěžovatel tedy namítal porušení svého práva obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost správního rozhodnutí, a to podle článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

16. Ústavní soud jeho ústavní stížnost dne 9. listopadu 1998 odmítl jako zjevně neopodstatněnou s odůvodněním, že rozhodnutí krajského soudu bylo přijato v souladu se zákonem. Ústavní soud uvedl, že správní rozhodnutí o zastavení řízení nepředstavovalo zásah do práv stěžovatele zaručených v článku 36 odst. 2 Listiny.

II. PŘÍSLUŠNÉ VNITROSTÁTNÍ PRÁVO A PRAXE

17. Podle článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyňato přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

18. Na základě § 244 občanského soudního řízení přezkoumávaly soudy ve správním soudnictví na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy.

19. Až do 31. prosince 2000 bylo v § 248 odst. 2 písm. e) uvedeného kodexu stanoveno, že soudy nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy. Od 1. ledna 2001, tedy od data účinnosti novely občanského soudního řádu provedené zákonem č. 30/2000 Sb., toto ustanovení říká, že soudy nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy a rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení.

20. Podle § 250 odst. 2 občanského soudního řádu může správní žalobu podat fyzická nebo právnická osoba, která o sobě tvrdí, že jako účastník správního řízení byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena ve svých právech. Podle § 250d odst. 3 soud usnesením řízení zastaví, jestliže žaloba mimo jiné směřuje proti rozhodnutí, které nemůže být předmětem soudního přezkumu.

21. Dne 27. června 2001 vydal Ústavní soud nález na základě několika ústavních stížností napadajících pojetí českého správního soudnictví, které soudům umožňovalo přezkoumávat toliko zákonnost správních rozhodnutí (a nikoli skutkovou stránku věci) a neupravovalo žádný opravný prostředek proti rozhodnutí vydanému správním soudem. Tímto náležením byla zrušena část pátá občanského soudního řádu upravující správní soudnictví, a to s účinností od 1. ledna 2003, kdy nabyla účinnosti nová právní úprava.

Tehdejší systém podle názoru Ústavního soudu nezajišťoval soudní ochranu proti nezákonnému postupu či zásahu orgánu veřejné správy, který neměl formu a charakter správního rozhodnutí, a správní soudy nemohly rozhodovat o platnosti úkonů orgánů veřejné správy. Dotčená ustanovení občanského soudního řádu upravovala pouze kontrolu zákonnosti, aniž by se zohledňovaly konkrétní okolnosti daného případu, což bylo podle Ústavního soudu v rozporu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy. Navíc ne každý, jehož práva byla dotčena správním rozhodnutím, měl možnost obrátit se na soud; i když tuto možnost měl, nemohl dosáhnout výkonu svého práva na spravedlivý proces ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy. Soudní rozhodnutí vydané v řízení bylo konečné, což mělo za následek roztržičnou judika-

туру, a konečná povaha některých rozhodnutí (včetně rozhodnutí o zastavení řízení) mohla podle Ústavního soudu vést k odepření spravedlnosti.

PRÁVNÍ POSOUZENÍ

I. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 ODS. 1 ÚMLUVY

22. Stěžovatel namítá, že mu bylo odepřeno soudní přezkoumání rozhodnutí vydaných v předmětné věci správními orgány. V této souvislosti se odvolává na článek 6 odst. 1 Úmluvy, jehož relevantní část zní:

„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla (...) projednána (...) soudem (...), který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích (...).“

23. Soud podotýká, že strany nepředložily doplňující stanoviska k odůvodněnosti stížnosti. V písemných stanoviscích předložených před tím, než Soud vydal rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti, strany uvedly následující argumenty.

24. Vláda poznamenává, že v daném případě byl přístup stěžovatele ke správnímu soudu omezen podle § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu, jehož výklad provedený krajským soudem byl potvrzen Ústavním soudem. Nejednalo se tedy o nezákonnou výjimku. Vláda v této souvislosti uvádí, že by bylo kontraproduktivní ukládat soudům povinnost přezkoumávat veškerá správní rozhodnutí, zejména rozhodnutí procesní povahy. Přestože byla ustanovení občanského soudního řádu týkající se správního soudnictví posléze změněna, nelze z toho dovodit, že normy upravující přípustnost správní žaloby nesledovaly v době, kdy došlo k předmětným událostem, legitimní cíle, tj. dělbu moci a řádný chod soudnictví. Vláda se konečně domnívá, že výše uvedené omezení bylo přiměřené sledovaným cílům, neboť nedomohl-li se stěžovatel vydání rozhodnutí ve věci samé, bylo tomu tak proto, že nespolupracoval se správními orgány. Stěžovatel ostatně mohl kdykoli zahájit nové řízení.

25. Stěžovatel tvrdí, že i kdyby správní orgány na základě jeho návrhu vydaly rozhodnutí ve věci samé, příslušný soud by mohl přezkoumat pouze jeho právní stránku, neboť (v době, kdy došlo k předmětným událostem) neměl úplnou přezkumnou pravomoc. Stěžovatel tuto námitku sice uplatnil ve své ústavní stížnosti, Ústavní soud ji však odmítl.

V této souvislosti považuje stěžovatel za podstatné, že od 1. ledna 2001 již novelizované ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu nezmiňovalo rozhodnutí „procesní povahy“ a že s účinností od 1. ledna 2003 Ústavní soud zrušil celou část občanského soudního řádu upravující správní soudnictví, a to mimo jiné proto, že ji shledal v rozporu s požadavkem na úplnou soudní kontrolu v souladu s Úmluvou. Z toho podle stěžovatele vyplývá, že neměl možnost předložit svůj spor soudu, který by splňoval požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy.

26. Soud poznamenává, že stěžovatelovy námitky se týkají práva na přístup k soudu s úplnou přezkumnou pravomocí a dále naprostého nedostatku soudního přezkumu správních rozhodnutí vydaných v projednávané věci.

27. Pokud se jedná o rozhodnutí o „občanských právech nebo závazcích“, článek 6 odst. 1 Úmluvy požaduje, aby rozhodnutí přijatá správními orgány, která sama o sobě požadavky tohoto ustanovení nesplňují, byla předložena k následné kontrole soudu splňujícímu

záruky článku 6 (*Lauko proti Slovensku*, rozsudek ze dne 2. září 1998, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1998-VI, § 64), tj. ke kontrole „soudnímu orgánu s úplnou přezkumnou pravomocí“ (viz mimo jiné *Ortenberg proti Rakousku*, rozsudek ze dne 25. listopadu 1994, série A č. 295-B, § 31; *Fischer proti Rakousku*, rozsudek ze dne 26. dubna 1995, série A č. 312, § 28).

28. Soud v první řadě uvádí, že Ústavní soud tyto požadavky v daném případě nesplňoval; mohl totiž přezkoumat pouze ústavnost rozhodnutí o zastavení řízení, které se dle jeho názoru netýkalo základních práv a svobod.

29. Pokud se jedná o kontrolu provedenou krajským soudem, její šíři je třeba posoudit ve světle rozsahu jeho pravomoci. Soud navíc poznamenává, že podle § 244 občanského soudního řádu ve znění platném v době, kdy došlo k předmětným událostem, mohly správní soudy přezkoumávat pouze právní stránku věci, to znamená zákonnost správních rozhodnutí, a nikoli její skutkovou stránku. V projednávaném případě krajský soud neprovedl žádné přezkoumání věci, neboť shledal, že napadené rozhodnutí je vzhledem ke své procesní povaze vyloučeno z jeho přezkumné pravomoci; proto se zde nejedná ani o „rozhodnutí založené na správním uvážení“, ani o „omezený přezkum“, jehož přiměřenost vzhledem ke konkrétním okolnostem případu by mohl Soud posoudit (viz *a contrario Zumtobel proti Rakousku*, rozsudek ze dne 21. září 1993, série A č. 268-A, § 31 až 32; *Bryan proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, série A č. 335-A, § 43). Z toho vyplývá, že námitky stěžovatele vůči přemrštěným a nepřiměřeným požadavkům příslušného správního orgánu mohl přezkoumat pouze nadřízený správní orgán, který však nesplňoval požadavky článku 6 Úmluvy.

30. Z pohledu Soudu není v této souvislosti bezvýznamné, že § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu, o něž krajský soud opíral své rozhodnutí, byl později novelizován tak, že již neobsahoval sporný pojem „rozhodnutí procesní povahy“. Český Ústavní soud navíc svým nálezem ze dne 27. června 2001 rozhodl o zrušení celé části občanského soudního řádu upravující správní soudnictví, které od té doby prošlo významnou reformou. Soud kromě toho dodává, že podle tohoto nálezu „konečnost některých rozhodnutí [vydaných správními soudy] (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti.“

31. Za těchto okolností se Soud domnívá, že v projednávaném případě nebyla soudní kontrola dostatečná z pohledu článku 6 odst. 1 Úmluvy, a proto byl stěžovatel zbaven práva na přístup k „soudu“ ve smyslu tohoto ustanovení.

K porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy tudíž došlo.

II. K POUŽITÍ ČLÁNKU 41 ÚMLUVY

32. Článek 41 Úmluvy stanoví:

„Jestliže Soud prohlásí, že byla porušena Úmluva nebo její protokoly, a jestliže vnitrostátní právo zúčastněné Vysoké smluvní strany umožňuje jen částečné odstranění důsledků tohoto porušení, Soud přiznává v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

A. Újma

33. Pokud se týče „škody a morální újmy“, požaduje stěžovatel částku 10 milionů Kč, tj. 318 637 €. Tato částka má zahrnovat ušlý zisk plynoucí z nemožnosti provozovat čerpací stanici na plyn, jejíž hrubý roční zisk podle výpočtů stěžovatele i podle názoru odborníků dosahuje 2 536 050 Kč (80 808 €), a dále náklady vynaložené v rámci přípravy na

provoz této čerpací stanice ve výši 1 494 343 Kč (47 615 €). Stěžovatel zároveň argumentuje, že následkem napadení při výkonu povolání, k němuž došlo v roce 1987, byl několikrát přeřazen a nakonec propuštěn (údajně neoprávněně) a v roce 1992 byl uznán invalidním, aniž by až do června roku 2001 pobíral invalidní důchod; za těchto okolností se tedy rozhodl obstarat si obživu provozováním čerpací stanice. Z důvodu dlouhotrvajícího stresu se pak zhoršily jeho zdravotní potíže.

34. Vláda předně konstatuje, že stěžovatel nerozlišuje mezi materiální škodou a morální újmou, a dále se domnívá, že nelze odhadnout, jaký by byl výsledek řízení před krajským soudem, kdyby nerozhodl o zastavení řízení a napadené správní rozhodnutí přezkoumal. Vláda dále připomíná, že předmětem stížnosti předložené Soudu není právo provozovat čerpací stanici, nýbrž právo na přístup k soudu. Vláda tedy zpochybňuje všechny požadavky týkající se náhrady materiální škody, protože stěžovatel neprokázal příčinnou souvislost mezi touto škodou a tvrzeným porušením Úmluvy. Dále vyjadřuje pochybnosti o údajné morální újmě a domnívá se, že konstatování porušení je v daném případě postačujícím zadostiučiněním.

35. Soud připomíná, že k závěru o porušení článku 6 Úmluvy dospěl v souvislosti s právem na přístup k soudu. Bez ohledu na rozsah materiální škody, která mohla stěžovateli vzniknout z důvodu rozhodnutí vydaných vnitrostátními orgány, se Soud domnívá, že mezi touto újmou a konstatovaným porušením není vztah příčinné souvislosti.

Soud se dále domnívá, že stěžovatel utrpěl jistou morální újmu z důvodu nemožnosti předložit soudu k přezkoumání správní rozhodnutí vydaná v jeho věci. Soud však nemůže odhadnout, co by nastalo, kdyby nedošlo k porušení záruk obsažených v článku 6 Úmluvy, a dodává, že stěžovatel mohl kdykoli zahájit další řízení.

S ohledem na okolnosti projednávané věci se tedy Soud domnívá, že konstatování porušení postačuje k nápravě morální újmy.

B. Náklady řízení

36. Stěžovatel požaduje částku 117 269 Kč (3 737 €) jako náhradu nákladů řízení před vnitrostátními soudy a před Soudem, jakož i náhradu odměn za právní zastoupení vyčíslených na základě vyhlášky č. 177/1996 Sb., o advokátním tarifu, které bude nucen uhradit po skončení řízení před Soudem.

37. Vláda se domnívá, že lze brát v úvahu pouze náklady vynaložené před Ústavním soudem a před Soudem, neboť ostatní náklady nesouvisejí s porušením Úmluvy. Vláda také považuje za nepřiměřený počet hodin fakturovaných právním zástupcem stěžovatele.

38. Soud připomíná, že dospěje-li k závěru o porušení Úmluvy, může stěžovatelům přiznat náhradu nákladů vynaložených před vnitrostátními soudy ve snaze zabránit takovému porušení nebo je napravit (rozsudek ve věci *Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku* ze dne 13. července 1983, série A č. 66, § 36; *Hertel proti Švýcarsku*, rozsudek ze dne 25. srpna 1998, *Sbírka* 1998-VI, § 63). Je rovněž nutné, aby byla prokázána jejich reálnost a nezbytnost a přiměřenost jejich výše (*Bottazzi proti Itálii* [velký senát], č. 34884/97, § 30, ESLP 1999-V).

S ohledem na dostupné informace a na výše uvedená kritéria Soud na spravedlivém základě přiznává stěžovateli celkovou částku 1 500 € z titulu nákladů řízení.

C. Úroky z prodlení

39. Soud považuje za vhodné, aby byly úroky z prodlení založeny na úrokové sazbě marginální zápůjční facility Evropské centrální banky, zvýšené o tři procentní body.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD JEDNOMYSLNĚ

1. *rozhoduje*, že došlo k porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy;
2. *rozhoduje*, že konstatování porušení představuje samo o sobě dostatečné spravedlivé zadostiučinění za morální újmu způsobenou stěžovateli;
3. *rozhoduje*,
 - a) že žalovaný stát má stěžovateli zaplatit ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy rozsudek nabude právní moci podle článku 44 odst. 2 Úmluvy, částku 1 500 € (tisíc pět set euro) z titulu nákladů řízení, která se převede na národní měnu žalovaného státu podle kursu platného ke dni zaplacení, a případnou částku daně související s výše uvedenou částkou;
 - b) že od uplynutí výše uvedené lhůty až do zaplacení bude stanovená částka navyšována o prostý úrok se sazbou rovnající se sazbě marginální zápůjční facility Evropské centrální banky platné v tomto období, zvýšené o tři procentní body;
4. *zamítá* v ostatním návrh na přiznání spravedlivého zadostiučinění.

Vyhotoveno ve francouzském jazyce a sděleno písemně dne 7. prosince 2004 v souladu s článkem 77 odst. 2 a 3 Jednacího řádu Soudů.

S. DOLLÉ
tajemnice

J.-P. COSTA
předseda