

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 08.11.2016, sp. zn. 30 Cdo 2928/2016, ECLI:CZ:NS:2016:30.CDO.2928.2016.1

Číslo: 42/2018

Právní věta: Na řízení o udělení povolení k trvalému pobytu se nevztahuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 08.11.2016

Spisová značka: 30 Cdo 2928/2016

Číslo rozhodnutí: 42

Číslo sešitu: 3

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Cizinci, Odpovědnost státu za škodu, Správní řízení, Trvalý pobyt, Zadostiučinění (satisfakce)

Předpisy: § 13 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 31a předpisu č. 82/1998Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2016, sp. zn. 19 Co 353/2015.

I. Dosavadní průběh řízení

1. Napadeným rozsudkem Městský soud v Praze jako soud odvolací potvrdil k odvolání žalobce i žalované výrok ve věci samé rozsudku soudu prvního stupně ze dne 2. 6. 2015, č. j. 10 C 207/2014-34, kterým byla uložena žalované povinnost zaplatit žalobci částku 30 000 Kč s úrokem z prodlení. Žaloba byla co do povinnosti žalované zaplatit žalobci částku 214 000 Kč s příslušenstvím a co do konstatování, že došlo k zásahu do práv žalobce, zamítnuta. Žalobce se v řízení domáhal částky 94 000 Kč s příslušenstvím jako zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu. Dále se žalobce domáhal v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí a průtahů v řízení konstatování porušení práva a přiznání peněžitého zadostiučinění ve výši 150 000 Kč s příslušenstvím za zásah do jiných práv než práva na spravedlivý proces, a to do práva na ochranu soukromého a rodinného života a na ochranu lidské důstojnosti zaručeného v čl. 10 Listiny základních práv a svobod, do práva na získání povolení k trvalému pobytu podle Směrnice Evropského parlamentu a rady 2003/109/ES a do práva na získání povolení k trvalému pobytu dle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

2. Soud prvního stupně dospěl k následujícím skutkovým zjištěním. Žalobce pobýval v České republice nejdříve na základě víza od 1. 1. 2005 do 31. 5. 2005, dále od 1. 6. 2005 do 10. 6. 2009 na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu bylo dne 16. 9. 2009 Inspektorátem cizinecké policie zastaveno. Dne 1. 4. 2010 podal žalobce žádost o vydání povolení k trvalému pobytu. Dopisem ze dne 9. 4. 2010 byl žalobce vyzván k odstranění vad žádosti. Dne 20. 8. 2010 byla žádost žalobce zamítnuta. Rozhodnutí žalobce napadl rozkladem. Dne 24. 11. 2010 vydalo Ředitelství služby cizinecké policie rozhodnutí, kterým zrušilo rozhodnutí Inspektorátu cizinecké policie ze dne 16. 9. 2009, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Komise pro rozhodování ve věcech pobytů cizinců dne 19. 1. 2012 zrušila rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 20. 8. 2010, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu. Dne 21. 1. 2013 Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců vydala opatření proti nečinnosti. Dne 12. 2. 2013 byl vyzván zástupce žalobce k odstranění vad žádosti. Dne 17. 3. 2013 bylo řízení přerušeno. Dne 12. 4. 2013 bylo vydáno povolení k trvalému pobytu. Dne 24. 4. 2013 byl žalobce vyzván ke zpracování biometrických údajů. Dne 16. 5. 2013 žalobce převzal potvrzení o povolení k trvalému pobytu. Žalovaná dopisem ze dne 13. 3. 2014 konstatovala, že došlo k porušení práva žalobce z titulu nesprávného úředního postupu, k němuž došlo v řízení o povolení k trvalému pobytu tím, že povolení k trvalému pobytu nebylo vydáno v zákonem stanovené lhůtě. Žalovaná se žalobci za porušení práva omluvila.

3. Po právní stránce soud prvního stupně uvedl, že řízení o povolení trvalého pobytu v délce 36 měsíců za situace, kdy rozhodnutí v jednom stupni má být vydáno ve lhůtě 60 dnů, bylo nepřiměřeně dlouhé. Ohledně vzniku nemajetkové újmy a stanovení přiměřeného zadostiučinění soud prvního stupně odkázal na stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. [Cpjn 206/2010](#), uveřejněné pod č. 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek (dále jen „Stanovisko“). Uzavřel, že samotné konstatování porušení práva a omluva bez finanční kompenzace není dostačujícím zadostiučiněním. Dospěl k přiměřenému zadostiučinění ve výši 30 000 Kč, přičemž neshledal žádný důvod k navýšení ani snížení této částky. Nárok žalobce na zadostiučinění za zásah do dalších výše jmenovaných práv soud prvního stupně neshledal důvodným. Žalobce nedoložil skutečnost, že musel hradit komerční zdravotní pojištění, ani skutečnost, že byl omezen ve své výdělečné činnosti. Do nemajetkové osobní sféry žalobce se nevydání povolení k trvalému pobytu v přiměřené době nepromítlo nikterak závažně. Tvrzená nejistota žalobce se neliší od dopadů běžných životních situací, které přinášejí emocionální zátěž a s nimiž je nucen vyrovnávat se v životě každý, komu se přihodí. Soud se tvrzenou újmou zabýval v uplatnění nároku na náhradu újmy vzniklé v důsledku průtahů v řízení, kdy neshledal důvod pro zvýšení finančního odškodnění.

4. Odvolací soud vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně a ztotožnil se s jeho právními závěry. Dále uvedl, že je třeba vzít v úvahu i vzájemnou provázanost řízení o povolení dlouhodobého pobytu a řízení o povolení trvalého pobytu. Rozhodnutí o povolení trvalého pobytu je zásadním způsobem ovlivněno řízením ve věci dlouhodobého pobytu podle zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Jedná se o souběžně probíhající správní řízení ohledně dvou druhů pobytů u jednoho žadatele, která postupují na sobě zcela nezávisle. V řízení o povolení k trvalému pobytu má ale zásadní význam povolení dlouhodobého pobytu, neboť podmínkou je pětiletý nepřetržitý pobyt žadatele na území ČR. V projednávané věci to byl právě žalobce, kdo při žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu pochybil, když nepředložil potřebné doklady, a to ani na výzvu správního orgánu. To mělo za následek zastavení řízení, které se následně odrazilo i v prvním rozhodnutí o trvalém pobytu a následně v celém řízení.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

5. Rozsudek odvolacího soudu v rozsahu části výroku I, již byl potvrzen výrok II rozsudku soudu prvního stupně, napadl žalobce dovoláním, jehož přípustnost spatřuje v tom, že napadené rozhodnutí

závisí na vyřešení otázek hmotného práva, které dovolací soud dosud neřešil. Jedná se o otázky:

- a) Je rozhodování o povolení pobytu cizinci typově věcí zvýšeného významu ve smyslu § 31a odst. 3 písm. e) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpŠk“), který nemusí být žalobcem prokazován?
- b) Je průběh ve více instancích faktorem, který zakládá větší složitost věcí ve smyslu § 31a odst. 3 písm. b) OdpŠk a odůvodňuje delší lhůtu k vydání rozhodnutí i v případě, že potřeba rozhodování ve vyšší instanci vznikla výlučně z důvodů vydání vadného rozhodnutí, které bylo touto vyšší instancí zrušeno? A pokud ano, platí toto i pro správní řízení, v nichž je lhůta k vydání rozhodnutí stanovena zákonem?
- c) Je žalobce domáhající se přiměřeného zadostiučinění z titulu nesprávného úředního postupu v řízení o povolení k pobytu povinen prokazovat, že míra práv cizince, který je držitelem trvalého pobytu, je podstatně vyšší než míra práv cizince, který je držitelem jen dlouhodobého pobytu, anebo postačí odkázat na zákonnou úpravu, z níž tato rozdílná míra vyplývá?
- d) Může zásahem do práva na spravedlivý proces, respektive porušením povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, dojít současně k zásahu do dalších práv, a to například do osobnostních práv či do práva na udělení zákonem stanoveného druhu povolení k pobytu? A jestliže ano, může tento zásah způsobit i nemajetkovou újmu, za kterou je třeba poskytnout přiměřené zadostiučinění v penězích podle § 31a odst. 2 OdpŠk, a to vedle zadostiučinění za nemajetkovou újmu dle § 31a odst. 3 OdpŠk?

6. Jako dovolací důvod dovolatel uvádí nesprávné právní posouzení věci. Následně v dovolání rozvíjí výše uvedené otázky. Dovolatel navrhuje, aby dovolací soud napadený rozsudek společně s rozsudkem soudu prvního stupně zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

7. Žalovaná ve svém vyjádření k dovolání poukázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. [30 Cdo 344/2014](#), v němž soud odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který konstatoval, že pro zodpovězení otázky, zda nepřiměřená délka správního řízení způsobila účastníkům řízení újmu, je rozhodující, jestli v řízení šlo o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a rozhodnutí o něm má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku. Dále je rozhodující, zda má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu a zda je právo nebo závazek, o kterém se v daném případě jedná, civilní (tj. soukromoprávní) povahy. V opačném případě čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, uveřejněné pod č. 209/1992 Sb., (dále jen „Úmluva“) na daný případ nedopadá a ani Stanovisko nelze aplikovat. V takovém případě se neuplatní vyvratitelná domněnka vzniku újmy a poškozený je povinen vznik újmy prokázat včetně příčinné souvislosti mezi průtahy a vznikem újmy. Je tedy na žalobci, aby nemajetkovou újmu řádně tvrdil a prokázal, což podle žalované žalobce v uvedeném rozsahu neučinil. Žalovaná závěrem navrhuje, aby dovolání bylo jako nedůvodné zamítnuto.

III.

Přípustnost dovolání

8. 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. 2014 (viz čl. II bod 2 zákona č. 293/2013 Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

9. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, řádně zastoupenou podle § 241 odst. 1 o. s. ř., dovolací soud se proto zabýval jeho přípustností.

10. Dovolací soud shledal dovolání přípustným, pro řešení právní otázky, jež plyne z obsahu podaného dovolání, zda na řízení o udělení povolení k trvalému pobytu lze aplikovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a tudíž zda jsou na posouzení přiměřenosti délky tohoto správního řízení aplikovatelné závěry uvedené ve Stanovisku.

IV.

Důvodnost dovolání

11. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. [30 Cdo 344/2014](#), uvedl, že závěr, dle něž nepřiměřená délka správního řízení způsobila účastníkům řízení nemajetkovou újmu, je dán, jestliže v posuzovaném správním řízení jde o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku, jestliže má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu a jestliže je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, soukromoprávní povahy. Nejsou-li splněny tyto předpoklady, pak na dané správní řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy nedopadá, a tudíž nelze aplikovat ani Stanovisko. Ve správním řízení může dojít ve smyslu § 13 odst. 1 OdpŠk k nesprávnému úřednímu postupu, jestliže správní orgán porušil svou povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Jelikož na tento nesprávný úřední postup nedopadají závěry Stanoviska, neuplatní se ani vyvratitelná domněnka vzniku újmy.

12. Nejvyšší soud opakovaně zdůrazňuje, že při posuzování předpokladů odpovědnosti státu za škodu způsobenou nevydáním rozhodnutí v přiměřené lhůtě, jakož i při úvaze o formě a výši zadostiučinění podle platné právní úpravy vyjádřené zejména v § 13 a v § 31a OdpŠk je nutno postupovat též v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále též „Evropský soud“ nebo „ESLP“) vztahující se k čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

13. Evropský soud pro lidská práva se ve své rozhodovací praxi již zabýval otázkou, zda ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy dopadá na řízení o udělení povolení k trvalému pobytu, přičemž dospěl k závěru, že udělení povolení k trvalému pobytu je v diskreci veřejné moci konkrétního státu, tudíž v daném řízení nemůže být zasaženo do žádného soukromého práva ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (srov. rozhodnutí komise ESLP ze dne 11. 5. 1994 ve věci B.H., T.H., R.H. a R.H. proti Švýcarsku, stížnost č. 23810/94, nebo rozhodnutí komise ESLP ze dne 19. 3. 1981 ve věci Omkarananda a Divine Light Zentrum proti Švýcarsku, stížnost č. 8118/77).

14. Jelikož na dané řízení se nevztahuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a tudíž nelze aplikovat ani závěry uvedené ve Stanovisku, nemohou dovolatelem vymezené otázky výše uvedené pod písm. a) až c), které vycházejí z aplikace Stanoviska, přípustnost dovolání založit. Dovolací soud nepovažoval za případné, aby přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku, neboť v dalším řízení by soudy musely přihlédnout k závěru výše učiněnému, a to, že dovolateli odčinění nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku posuzovaného řízení nepřísluší, přičemž je možné se domáhat odčinění nemajetkové újmy způsobené porušením povinnosti učinit úkon v zákonem stanovené lhůtě, případně způsobené jinými pochybeními správních orgánů, aniž by bylo lze vycházet z vyvratitelné domněnky vzniku újmy v příčinné souvislosti s těmito jinými nesprávnými úředními postupy. V tomto ohledu by tedy případné zrušení rozsudku soudu odvolacího (a potažmo též rozsudku soudu prvního stupně) nemuselo nezbytně vést k příznivějšímu výsledku pro dovolatele, ba naopak by to mohlo mít za následek vydání rozhodnutí pro dovolatele ještě méně uspokojivého (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. [30 Cdo 1337/2010](#), nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 5. 2016, sp. zn. [30 Cdo 3971/2015](#)).

15. Ani poslední dovolatelem vymezená otázka přípustnost dovolání nezakládá. Soud prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že se tvrzenou újmou spočívající v zásahu do jiných práv

zabýval v rámci uplatněného nároku na náhradu újmy vzniklé v důsledku průtahů v řízení, konkrétně při posuzování kritéria významu řízení. Současně se však v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval otázkou vzniku této újmy, když uvedl, že nevydání povolení k trvalému pobytu v přiměřené době se do nemajetkové osobní sféry žalobce nepromítlo nikterak závažně. Tvrzené dopady žalobce v řízení neprokázal. V části V. Stanoviska Nejvyšší soud vysvětlil, že zatímco v případě nároku odvozeného z nepřiměřené délky řízení lze vyjít z vyvratitelné domněnky, že nepřiměřená délka řízení znamená pro stěžovatele morální újmu spočívající v nejistotě ohledně výsledku dlouhotrvajícího řízení, spojuje-li poškozený újmu s jiným pochybením orgánu státu či spojuje-li újmu s jiným následkem, uplatní se plně procesní povinnosti a břemena včetně důkazního (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 3. 2012, sp. zn. [30 Cdo 2555/2010](#)). Otázka vzniku nemajetkové újmy je otázkou skutkovou. Z přezkumné povahy činnosti Nejvyššího soudu vyplývá, že dovolací soud je vázán skutkovým základem věci tak, jak byl vytvořen v důkazním řízení před soudem prvního stupně nebo před soudem odvolacím. V dovolacím řízení, v němž je jediným dovolacím důvodem nesprávné právní posouzení věci, se skutkovými otázkami zabývat nelze (§ 241a odst. 6 o. s. ř.).

16. Jelikož dovolací soud neshledal dovolání důvodným, postupoval podle ustanovení § 243d písm. a) o. s. ř. a dovolání zamítl.