



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Blanky Kapitánové a soudkyň Mgr. Zdeňky Winklerové a JUDr. Ivety Veselé ve věci

žalobce: **O. S.**, narozený xxx
bytem xxx
zastoupený advokátem Mgr.et Mgr. Markem Čechovským
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **ČR – Ministerstvo vnitra**, IČO 00007064
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha - Holešovice

o náhradu škody a přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, k odvolání žalované proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 27. června 2023, č. j. 29 C 147/2022-79, doplněného rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 19. října 2023, č. j. 29 C 147/2022-99,

takto:

- I. Rozsudek soudu prvního stupně **se** ve vyhovujícím výroku o věci samé (II.) a ve výroku o nákladech řízení (III.) **potvrzuje**.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů odvolacího řízení ve výši 8 228 Kč do 15 dnů od právní moci rozsudku k rukám Mgr.et Mgr. Marka Čechovského, advokáta.

Odůvodnění:

1. Napadeným rozsudkem soud prvního stupně řízení co do částky 1 936 Kč zastavil (výrok I.), žalované uložil povinnosti zaplatit žalobci částku 48 750 Kč (výrok II.) a náhradu nákladů řízení ve výši 27 555,20 Kč k rukám zástupce žalobce (III.), doplňujícím rozsudkem žalované uložil zaplatit 1 573 Kč; vše do tří dnů od právní moci rozsudku.
2. Takto soud rozhodl o žalobě, kterou se žalobce domáhal jednak náhrady škody spočívající v nákladech na právní zastoupení ve výši 3 509 Kč, které byly žalobcem vynaloženy na nápravu nezákonného rozhodnutí (1 573 Kč) a na nápravu nečinnosti správního orgánu (1 936 Kč) a jednak zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou správního řízení sp. zn.: OAM – 1919/TP – 2017 (dále též jen „odškodňované“ nebo „posuzované“ řízení) o jeho žádosti ze dne 8. 2. 2017 o vydání povolení k trvalému pobytu z titulu rodinného příslušníka občana EU podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V reakci na omluvu žalované poskytnutou žalobci v průběhu soudního řízení uvedl, že konstatování porušení práva ani společně s omluvou nejsou dostačující formou zadostiučinění.
3. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby s odůvodněním, že na základě žádosti žalobce již uhradila žalobci část nákladů právního zastoupení v částce 1 936 Kč, konstatovala porušení jeho práva a vyslovila žalobci omluvu za nedodržení zákonné lhůty v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu doporučeným dopisem. Náhradu nákladů na právní zastoupení při podání odvolání proti rozhodnutí ze dne 30. 8. 2017, neboť odvolání nevedlo ke zrušení rozhodnutí (odvolací orgán odvolání zamítl), navíc se jednalo o podání řádného opravného prostředku proti nepravomocnému a nevykonatelnému rozhodnutí. K požadavku žalobce na odčinění nemajetkové újmy z titulu nesprávného úředního postupu namítla, že nárok na odškodnění za nepřiměřenou délku soudního řízení správního u Krajského soudu v Praze, měl být postoupen Ministerstvu spravedlnosti, neboť řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu nelze posuzovat jako jeden celek a příslušnost Ministerstva vnitra není dána. Žalovaná navíc měla za to, že žalobce neprokázal, že mu vznikla tak závažná újma, kterou nelze reparovat morální satisfakcí, tj. konstatací porušení práva a omluvou.
4. Soud prvního stupně zjistil tento **skutkový stav**: Správní řízení sp. zn. OAM – 1919/TP – 2017 zahájil dne 8. 2. 2017 žalobce (ve správním řízení označován jako „žadatel“) žádostí o vydání povolení k trvalému pobytu z titulu rodinného příslušníka občana EU dle ust. § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jako účel pobytu v žádosti uvedl „sloučení rodiny“. Usnesením ze dne 28. 2. 2017, doručenému 7. 3. 2017, byl žadatel vyzván k odstranění vad žádosti do 22. 3. 2017 a řízení bylo přerušeno do doby odstranění vad žádosti. Žalobce prostřednictvím advokáta podal návrh na provedení opatření proti nečinnosti odboru azylové a migrační politiky (dále jen „OAMP“), dne 29. 5. 2017 vydala Komise opatření proti nečinnosti pod č.j. MV-61111-3/SO-2017, neboť OAMP nerozhodl v zákonné lhůtě 60 dnů podle ust. § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, a přikázala OAMP, aby do 30 dnů od doručení tohoto opatření vydal rozhodnutí. Rozhodnutím OAMP č.j. OAM-1919-21/TP-2017 ze dne 30. 8. 2017 (tj. po lhůtě stanovené v opatření proti nečinnosti) byla žádost o trvalý pobyt zamítnuta. Dne 6. 9. 2017 podal žalobce prostřednictvím advokáta proti rozhodnutí blanketní odvolání, které doplnil o odůvodnění na výzvu OAMP ze dne 4. 10. 2017 podáními doručenými dne 10. 10. 2017 a dne 12. 10. 2017. Dne 18. 10. 2017 postoupil OAMP spis Komisi, která rozhodnutím pod č.j. MV-125840-6/SO-2017 ze dne 11. 12. 2017 odvolání zamítl a rozhodnutí OAMP ze dne 30. 8. 2017 potvrdila, rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 12. 2017. Dne 16. 1. 2018 podal žalobce proti rozhodnutí o odvolání žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který rozsudkem č.j. 43 A 7/2018-42 ze dne 17. 12. 2020 rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí OAMP ze dne 30. 8. 2017 zrušil a vrátil věc Komisi k dalšímu řízení. Krajský soud spatřoval nezákonnost obou rozhodnutí v nesprávném výkladu ust.

§ 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Podle soudu z dikce ust. § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že by podmínkou statusu rodinného příslušníka EU byla závislost na občanovi EU nebo jeho manželovi jak z hlediska poskytování výživy, tak z hlediska nutné péče, postačí naplnění pouze jednoho z obou hledisek, přičemž žadatel se již od podání žádosti považoval za závislého na výživě. Soud s odkazem na evropské právo a judikaturu dovodil, že správní orgány nesprávně požadovaly prokázání existence závislosti na výživě ještě na území xxx. Soud nesouhlasil se závěry Komise, že „závislost na výživě“ je nutno rozumět pouze faktický stav, který vznikl vlivem okolností na vůli cizince nezávislých, nikoliv cizince samotného. Za absurdní soud považoval způsob, jakým Komise požadovala prokázání příjmů „dostatečných k pokrytí nákladů na jeho případnou výživu“. Soud zdůraznil, že zákon o pobytu cizinců prokazování skutečnosti tohoto druhu vůbec nevyžaduje a Komise si tak tuto povinnost sama domyslela. Žalobce prostřednictvím svého advokáta u OAMP dne 4. 2. 2021 urgoval vydání rozhodnutí o žádosti, dne 19. 4. 2021 podal návrh na provedení opatření proti nečinnosti, na základě kterého Komise dne 19. 5. 2021 vydala opatření proti nečinnosti pod č.j. MV-67295-3/SO2021, kterým přikázala OAMP, aby do 30 dnů od doručení tohoto opatření proti nečinnosti vydal rozhodnutí o žádosti o trvalý pobyt. Dne 10. 5. 2021 OAMP vyzvala žalobce (prostřednictvím jeho advokáta) výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Dne 19. 5. 2021 žalobce požádal vzal svou žádost o trvalý pobyt zpět. Usnesením OAMP č.j. OAM-1919-46/TP-2017 ze dne 31. 5. 2021, které nabylo právní moci dne 19. 6. 2021, bylo řízení o žádosti o trvalý pobyt zastaveno. Žalobce podal dne 15. 6. 2021 u Ministerstva vnitra žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle ust. § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které bylo dne 16. 7. 2021 vyhověno, a žalobce ode dne 20. 9. 2021 pobývá na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu.

5. Žalobce do České republiky přicestoval sám asi v roce 2014, protože jeho maminka byla vdaná za českého občana a již zde bydlela zde. Původně přijel pouze na návštěvu, ale pak zjistil, že zde má jeho xxx škola pobočku a že může vystudovat magisterské studium v České republice. Zpočátku měl pouze potvrzení o tom, že požádal o přechodný pobyt (překlenovací vízum, šítek), který ho opravňoval k pobytu v ČR, po 1,5 roce získal průkaz o povolení k přechodnému pobytu. Magisterské studium žalobce studoval dva roky, kdy bydlel s maminkou, jejím manželem a jeho otcem. V červnu – červenci 2018 se žalobce od maminky odstěhoval do xxx, v srpnu 2018 se oženil. Když v únoru 2017 podával žádost o povolení k trvalému pobytu, tak asi ještě studoval, to už si v době výsledku soudem v roce 2023 přesně nepamatoval, ale v době podání žádosti žádný vlastní příjem neměl, živila ho maminka. Žalobce šel do zaměstnání po škole, do té doby byl studentem. Po dobu řízení o povolení k trvalému pobytu byl žalobce zaměstnán u firmy CxxxC, nejprve cca 4–5 měsíců brigádně. Největší potíže měl žalobce v práci s tím, když mu skončil přechodný pobyt a požádal o trvalý, kterému však nebylo vyhověno, takže nastala situace, kdy neměl povolen přechodný ani trvalý pobyt. Žalobce mohl být v práci povýšen, ale k tomu nakonec nedošlo právě proto, že nevěděl, jaký bude jeho další osud, pokud jde o povolení k tomu pobytu. Žalobce měl v souvislosti s řízením o trvalém pobytu stresy, nespál, protože nevěděl, co bude za dva měsíce. Žalobce byl v ČR 7 let a najednou neměl žádné doklady k pobytu a nevěděl, co bude. Na žalobce byla navázána jeho manželka, která je xxx.
6. Soud prvního stupně po **právní stránce** odkázal na ust. § 1 odst. 1, 3, § 5, § 13 odst. 1, 2 a § 31a 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), v účinném znění (dále jen „OdpŠk“).
7. Výrok o zastavení řízení (I.) obvodní soud odůvodnil částečným zpětvzetím žaloby (§ 96 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád v platném znění, dále jen „o. s. ř.“).

K satisfakci za nemajetkovou újmu

Shodu s prvopisem potvrzuje B. S.

8. Obvodní soud konstatoval, že správní řízení bylo zahájeno dne 8. 2. 2017 a pravomocně bylo skončeno dne 19. 6. 2021, a správní orgán tak zjevně porušil svou povinnost vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě 60 dnů.
9. Pokud jde o právní hodnocení správního řízení a navazujícího soudního správního řízení jako celku, vycházel soud ze skutečnosti, že dle čl. 2 odst. 2 písm. c) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29.4.2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat na území členských států (dále jen pobytová směrnice) žalobce naplňoval definici rodinného příslušníka občana Evropské unie jako potomek manžela občana Evropské unie v přímé linii, který byl vyživovanou osobou. Výsledkem žalobce bylo prokázáno, že žalobce v době podání žádosti dne 8.2.2017 studentem Otevřené evropské akademie ekonomiky a politiky a byl závislý výživou na své matce a jejím manželovi, tj. českému občanovi. Správní orgán je v řízení o vydání povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie povinen aplikovat právo Evropské unie a v takovém případě má účastník správního řízení právo na projednání jeho věci v přiměřené lhůtě vyjádřené v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, jehož obsah je téměř shodný s obsahem čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“), aniž by však toto bylo omezeno na spory týkající se občanských práv, závazků nebo obvinění. Čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie se použije na akty českých správních orgánů vždy, když používají unijní právo, jak vyplývá z čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Je třeba vycházet z toho, že na azylová řízení se použije čl. 47 odst. 2 Listiny základních práv a práv EU, který má o podobný obsah jako čl. 6 Úmluvy.
10. Navíc předmětem posuzovaného řízení bylo – mimo jiného – též základní právo žalobce na respektování soukromého a rodinného života chráněné čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i svoboda pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny základních práv a svobod. Obvodní soud poukázal na recentní judikaturu představovanou nálezem Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 570/20, podle které z ústavního pořádku vyplývá, že každý má v řízení, v jehož rámci rozhodují orgány veřejné správy o jeho základních právech a svobodách, právo na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Při porušení tohoto práva nepřiměřenou délkou takového řízení pak dotčenému jednotlivci svědčí právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Při rozhodování o zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou nesprávným úředním postupem nelze odhlížet od toho, že bylo ve správním řízení rozhodováno o základním právu nebo svobodě, a proto je povinností obecných soudů zohlednit celkovou délku řízení, jež teprve ve svém souhrnu vedla k realizaci základního práva. Dle Ústavního soudu je tak na správní řízení o základních právech a svobodách, jakož i na případná navazující soudní řízení, třeba nahlížet jako na řízení jediné a není-li jeho délka přiměřená, uplatní se vzhledem k zásadnímu významu základních práv a svobod domněnka vzniku nemajetkové újmy.
11. Obvodní soud tak uzavřel, že nesprávným úředním postupem správního orgánu došlo porušení pobytové směrnice a současně k porušení základních práv žalobce, proto je na posuzované správní řízení a na navazující soudní přezkum třeba hledět jako na jeden celek. S ohledem na tento závěr se presumuje, že průtahy a nepřiměřená délka správního řízení vedly k nehmotné újmě, aniž žadatel o přiměřené zadostiučinění musí dokládat příčinnou souvislost mezi průtahy a újmou.
12. Obvodní soud shledal s ohledem na průběh posuzovaného řízení jeho celkovou délku 4 roky a 3 měsíce jako nepřiměřenou. Vyložil s poukazem na ust. § 31a odst. 3 OdpŠk, že řízení o povolení k trvalému pobytu nebylo nijak zvlášť složité, neboť správní orgán měl k dispozici veškeré podklady pro rozhodnutí a z rozsudku správního soudu navíc vyplývá, že správní orgán si sám domyslel povinnost, kterou zákon o pobytu cizinců ani žádný právní předpis vůbec nestanovil,

když po žalobci požadoval doložit doklady prokazující „dostatečné pokrytí nákladů na případnou výživu.“ Sám žalobce pak k průtahům v řízení nijak nepřispěl, naopak to byl žalobce, kdo se opakovaně pokoušel opatřeními proti nečinnosti přimět správní orgán k rozhodnutí a byl to právě správní orgán, který svým postupem zapříčinil nepřiměřenou délku řízení, a to nejen před správním orgánem, ale i v rámci soudního přezkumu, takže nakonec řízení trvalo 23x déle, než předpokládá správní řád. Pokud jde o význam předmětu řízení pro žalobce, posuzované řízení pro něj mělo zcela zásadní význam. Žalobce zde pobýval řadu let na základě povolení k přechodnému pobytu se svojí rodinou, resp. svojí matkou, jejím českým manželem a jeho rodinou, přičemž zde měl za dobu pobytu vybudované pevné rodinné a sociální vazby a zázemí, když navíc v době podání žádosti byl na své matce závislý výživou, jelikož studoval. Postup správního orgánu, který o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu dlouhodobě nebyl schopen rozhodnout, navíc vyžadoval předložení dokumentů, které ani zákon nevyžaduje, pak z logiky věci pro žalobce znamenal velkou psychickou zátěž, neboť byl uvržen do nejistoty ohledně jeho dalšího pobytu na území České republiky, a to nejen on, ale i jeho rodinní příslušníci. Situace žalobce byla navíc komplikovaná skutečností, že na xxx již neměl žádné příbuzné, žádné zázemí a pokud by byl nucen vycestovat z ČR, ocitl by se ve velmi složité osobní a rodinné situaci. Výsledek správního řízení tak byl určující pro jeho další pobyt v České republice a jeho životní osud. Soud proto došel k závěru, že omluvu, kterou žalovaná poskytla žalobci, nelze považovat za dostatečné zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, a proto je na místě poskytnout žalobci peněžité zadostiučinění. V této souvislosti vycházel soud ze *stanoviska Nejvyššího soudu Čjfn 206/2010*, podle kterého za první dva roky řízení se nemajetková újma ohodnocuje částkou 15 000 Kč za oba roky dohromady a dále za každý další rok řízení 15 000 Kč, tj. dohromady 48 750 Kč, proto žalobě v této části vyhověl (*výrok II.*).

K náhradě škody

13. Obvodní soud odůvodnil, že i částka 1 573 Kč za odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu, představuje škodu, jež žalobci vznikla tím, že musel vynaložit tyto náklady za účelem obrany v odškodňovaném řízení. Podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu dne 6. 9. 2017 bylo nutné proto, aby žalobce mohl proti odvolacímu rozhodnutí správního úřadu podat žalobu ke Krajskému soudu v Praze, tzn., že žalobce musel vyčerpat řádné opravné prostředky, aby mohl pokračovat ve své obraně v řízení před správním soudem, ve kterém byl úspěšný. Odvolání tedy bylo účelně vynaložený náklad na nápravu, navíc nezákonnost postupu správního orgánu byla výslovně shledána právě v rozsudku Krajského soudu ze dne 17.12.2020, č.j. 43 A 7/2018–42 (*nečíslovaný výrok doplňujícího rozsudku*).
14. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 142 odst. 1 o. s. ř. (*výrok III.*), náklady žalobce tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, odměna za právní zastoupení za 6 úkonů právní služby po 3 220 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif v platném znění, dále je „AT“ (převzetí zastoupení, sepsal žaloby, vyjádření ze dne 6. 2. 2023 a 25. 5. 2023, účast u jednání dne 27.4.2023 a dne 27.6.2023), 6x režijní paušál po 300 Kč a 21% DPH, tj. celkem 27 555,20 Kč.
15. Proti II. a III. tohoto rozsudku podala žalovaná včasné a přípustné **odvolání** a navrhl, aby odvolací soud v této části napadený rozsudek zrušil. Podle žalované obvodní soud nesprávně posoudil správní i soudní řízení jako jeden celek, protože dovodil, že předmětem řízení bylo základní práva žalobce ve smyslu čl. 10 odst. 2 a čl. Listiny základních práv a svobod a čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“). Žalovaná je přesvědčena, že odškodňované řízení nespadá pod čl. 6 Úmluvy, nelze tedy odškodňovat celkovou délku řízení, ale postižitelné jsou jen jednotlivé průtahy (*viz nálezk Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2330/16, nebo rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 968/2014 či sp. zn. 30 Cdo 344/2014*), a že se ani neuplatní vyvratitelná domněnka vzniku nemajetkové újmy. Odkázala na to, že 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, je nutno postupovat i v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vztahující se k Úmluvě. ESLP dospěl k závěru, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy nedopadá na řízení o udělení povolení k trvalému pobytu, protože 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, či rozhodnutí komise ESLP ze dne 19. 3. 1981 ve věci Omkarananda a Divine Light Zentrum proti Švýcarsku, stížnost č. 8118/77*).

16. Žalobce navrhl potvrzení napadeného rozsudku, neboť jej považuje za věcně správný a rovněž on setrval na své dosavadní argumentaci. Má za to, že obvodní soud správně vycházel z *nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 570/20* a přiznal žalobci odškodnění za újmu vzniklou mu celkovou délkou odškodňovaného řízení, protože na správní i navazující soudní řízení je třeba nahlížet jako na jeden celek a uplatní se i vyvratitelná domněnka vzniku újmy. Za odpovídající pak žalobce považuje též aplikaci *stanoviska Cjpn 206/2010* pro určení výše satisfakce. Judikaturu zmiňovanou odvolatelkou považuje za překonanou. Jednak unijní rozměr posuzovaného případu odlišuje věc od případů řešených v jednotlivých rozsudcích Nejvyššího soudu, na něž poukazuje žalovaný (viz též stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 31. 10. 2019, č. j. 4633/2015/VOP). Jednak pak v aktuální judikatuře Ústavní soud rozšířil své závěry původně uplatňované pouze ve vztahu k řízením, na něž dopadá článek 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, taktéž na řízení, jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda a v nichž má účastník řízení právo na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V tomtéž nálezu Ústavní soud vyslovil, že na správní řízení o základním právu nebo svobodě a navazující soudní řízení správní je třeba hledět jako na řízení jediné a rovněž to, že není-li jeho délka přiměřená, uplatní se (vyvratitelná) domněnka vzniku nemajetkové újmy. K podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nucen v důsledku nezákonnosti rozhodnutí žalované. Žalobci byla způsobena nemajetková újma v podobě uvedení do nejisté pobytové situace, souvisejících nadměrných psychických problémů, ale i komplikací při uplatnění na trhu práce, zásahu do práva na respektování soukromého a rodinného života vybudovaného v České republice, a to v důsledku nesprávného úředního postupu žalovaného spočívajícího v nečinnosti a nezákonném postupu v řízení o žádosti žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Nesprávný úřední postup žalovaného ve spojení s plynutím času vedly k tomu, že žalobce přestal splňovat esenciální podmínku pro vydání povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, a to podmínku závislosti na výživě poskytované občanem Evropské unie. Při jednání odvolacího soudu doplnil, že cílem tohoto řízení je zamezit tomu, aby správná orgán pokračoval v dosavadní praxi.
17. Odvolací soud přezkoumal v napadeném rozsahu rozsudek včetně řízení, které jeho vydání předcházelo (§ 212, § 212a odst. 1 a 5 o. s. ř.), a dospěl k závěru, že odvolání žalované **není** důvodné.
18. Výroky týkající se náhrady škody (tj. výrok o zastavení řízení a výrok doplňujícího rozsudku) nebyly odvoláním napadeny, nabyly proto samostatně právní moci a zůstaly stranou zájmu odvolacího soudu. Předmětem odvolacího řízení je tak jen nárok na relutární satisfakci za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou odškodňovaného řízení (tj. 48 750 Kč).
19. Odvolací soud ohledně skutkového stavu zcela odkazuje na závěry obvodního soudu a dodává toliko, že žalobce svůj nárok ve smyslu § 14 OdpŠk uplatnil u žalované, žalovaná mu po zahájení řízení poskytla část požadované náhrady škody a na odčinění nemajetkové újmy poskytla

konstatování porušení práva a písemnou omluvu. Podmínky pro projednání věci před soudem ve smyslu § 15 OdpŠk tak byly splněny.

20. Pokud jde o právní hodnocení věci, tak soud prvního stupně použil přílehavou právní normu v odpovídajícím znění.
21. Odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem je objektivní odpovědností (bez ohledu na zavinění), které se stát nemůže zprostit (§ 2 OdpŠk), jestliže jsou kumulativně splněny tři předpoklady: 1) nesprávný úřední postup, 2) vznik škody a 3) příčinná souvislost mezi vznikem škody a porušením zákonné povinnosti. Existence těchto podmínek musí být v soudním řízení bezpečně prokázána a důkazní břemeno v tomto směru leží na poškozeném (žalobci), srov. *rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 8. 2011 sp. zn. 28 Cdo 4249/2010 evidovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod R 37/2012 či 29 Cdo 1482/2013*). Výjimkou pak je právě případ nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení, kde se se v případě nepřiměřené délky řízení vznik nemajetkové újmy bez dalšího presumuje (*viz stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněného pod číslem 58/2011 Sb. rozh. obč.*).
22. Ústavní soud pak ve svém *nálezu sp. zn. III. ÚS 570/20*, změnil dosavadní soudní praxi týkající se odškodňování nesprávného úředního postupu ve správních řízeních., jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda (*viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 31 Cdo 2402/2020, bod 55., obdobně např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020*). K použitelnosti judikatury předcházející vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 570/20 je tak nutno přistupovat s opatrností.
23. To, zda je určité základní právo či svoboda předmětem (správního) řízení či zda takové řízení svým předmětem spadá do působnosti takového práva či svobody, je třeba poměřovat tím, může-li výsledek takového řízení (zpravidla ve formě individuálního aktu aplikace práva) zasáhnout podstatu či smysl základního práva či svobody nebo může-li jím být potencionálně výkon základního práva nebo svobody v konkrétním případě omezen či jinak ovlivněn. Přitom je nutno uvést, že podstatou základního práva nebo svobody je myšleno to, na čem je základní právo či svoboda založeno a smyslem je to, k čemu slouží (*viz např. FILIP, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 90*). Vždy je též třeba přihlídnout i ke konkrétním okolnostem individuálního případu a nelze vyloučit, že k zásahu do základního práva dojde v důsledku vedení určitého řízení i tehdy, pokud samo toto právo nebude striktně vzato předmětem daného řízení (*srov. právo na informační autonomii a zásah do něj v důsledku daňové kontroly v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3118/2020*).
24. Jak Nejvyšší soud, tak Ústavní soud a Evropský soud pro lidská práva sice dříve zhodnotily, že na řízení ohledně povolení k trvalému pobytu se nevztahuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy (*srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2928/2016, publikované pod R 42/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek*), neboť rozhodnutí o 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 (*viz rozsudek ve věci A. proti Fxxx ze dne 25. 6. 1996, stížnost č. 19776/92*) a právo na udělení trvalého pobytu nepředstavuje ani ústavně chráněné základní právo (*srov. např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018*), avšak nelze odhlédnout od toho, že Úmluva upravuje minimální požadavky a stát může dobrovolně přijmout pro sebe kritéria přísnější, což právě přijetím unijního práva a jeho implementací do českého vnitrostátního práva nastalo. Nelze přehlédnout, že rozhodnutí ESLP byla vydána ještě předtím, než nabyly účinnosti relevantní směrnice EU, které nově nastolily situace, kdy Česká republika, nad rámec čl. 6 Úmluvy, založila cizincům, za blíže stanovených podmínek, právní nárok na udělení trvalého pobytu.

25. Podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.
26. Z textu této normy je evidentní, že se nejedná o právo neomezené, ale naopak sama Listina základních práv a svobod připouští, že oprávněný zásah do soukromého a rodinného života je povolen. Podle skutkových okolností tohoto případu žalobce žádal udělení trvalého pobytu dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v tehdy platném znění, dle kterého Ministerstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu po 2 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území, pokud je nejméně 1 rok rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území. V tomto případě však žalobce žil v České republice od roku 2014, měl zde povolen přechodný pobyt do 31. 1. 2021, protože tu žila jeho matka s rodinou, sám žalobce tu studoval. Na udělení takového trvalého pobytu při splnění všech zákonem stanovených podmínek právní nárok na vydání rozhodnutí o udělení trvalého pobytu na území České republiky (*srov. podobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. 30 Cdo 2672/2018, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2018, sp. zn. 7 Ažs 351/2017, rozsudek SDEU ze dne 24. 1. 2012, ve věci C-282/10*).
27. Odvolací soud se pak ztotožňuje též s tím, že neudělením trvalého pobytu za situace, kdy na jeho udělení měl žalobce nárok, a to zejména v období po skončení povolení přechodného pobytu, kdy žalobce v České republice mohl pobývat jen na základě fikce dle podle § 87 f odst. 2 ve spojení s § 87y zákona o pobytu cizinců, bylo dotčena i jeho svoboda pobytu (čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).
28. Odvolací soud tak rovněž dospěl k závěru, že včasné nerozhodnutí o žádosti žalobce, stejně zamítnutí jeho žádosti, mělo mít dopad do soukromého i rodinného života žalobce a ohrozilo jeho svobodu pobytu, a že tedy předmětem posuzovaného řízení bylo základních právo a svoboda.
29. S ohledem na tento závěr pak odvolací soud aprobejuje úvahu obvodního soudu, že na správní řízení a navazující soudní řízení je třeba nahlížet jako na jeden celek a – v případě závěru o nepřiměřené délce takového řízení - se uplatní presumpce vzniku nemajetkové újmy.
30. Podle § 13 odst. 1 OdpŠk stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.
31. Evropský soud pro lidská práva opakovaně rozhodl, že přiměřenost délky soudního řízení je třeba hodnotit s ohledem na složitost věci, chování stěžovatele, postup vnitrostátních orgánů a rovněž podle toho, co je pro stěžovatele v řízení v sázce (*rozsudek ESLP ze dne 18. 4. 2006 ve věci Patta proti České republice, č. 12605/02, § 66 a v něm obsažený odkaz na rozsudek ve věci F. proti Fxxxx[velký senát], č. 30979/96, § 43, ESLP 2000-VII*) a jen po zohlednění těchto kritérií, (která odpovídají kritériím § 31a odst. 3 písm. b) až e) OdpŠk) pak umožňuje učinit závěr o tom, zda v konkrétní věci bylo či nebylo porušeno právo na její projednání v přiměřené lhůtě. Platí přitom, že pouze příčiny prodloužení řízení spočívající na straně státu, mohou vést k závěru o porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě (*srov. rozsudek ESLP ve věci M. proti České republice ze dne 18. 4. 2006, č. 38194/02, § 27*). Judikatura se tak ustálila v závěru, že ust. § 31a odst. 2 OdpŠk se použije nejen pro úvahy o výše relutární satisfakce, ale rovněž pro závěr, zda řízení bylo či nebylo nepřiměřené

dlouhé; viz BICÁK, Vít. § 31a [Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu]. In: VOJTEK, Petr, BICÁK, Vít. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 287, marg. č. 2.

32. Nejvyšší soud již také vyložil, že existence zákonných lhůt, jimiž je vázáno správní řízení, na nemá žádný vliv na plnou aplikovatelnost *stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 31 Cdo 2402/2020, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2022, č. j. 30 Cdo 1535/2022-378, které obstálo i v ústavněprávním přezkumu (usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2022, sp. zn. I. ÚS 1721/22)*.
33. Podle § 31a odst. 3 OdpŠk v případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k a) celkové délce řízení, b) složitosti řízení, c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a e) významu předmětu řízení pro poškozeného.
34. Odškodňované řízení trvalo od 8. 2. 2017 do 19. 6. 2021, tedy 4 roky a 4 měsíce.
35. Složitost řízení byla obvyklá dané problematice, resp. správní orgán si uměle složitost navýšil tím, že zkoumal skutečnosti mimo rámec zákona. Procesní stránka věci nebyla rovněž nijak složitá, byť bylo aplikováno práva EU, tak se neprovádělo žádné dokazování v cizině, žádné místní šetření či ústní projednání věci či znalecké zkoumání. Rovněž to, že správní orgán požadoval nadměrné dokazování v rozsahu neodpovídající aplikované normě nelze hodnotit jako procesní složitost v neprospěch žalobce. Z pohledu instancí se sice jednalo o řízení složitější, neboť bylo podáno odvolání a správní žaloba, avšak nelze odhlédnout od toho, že potřebu vyššího počtu instancí vyvolal svým nesprávným postupem při sběru dat a pak i nezákonným rozhodnutím sám správní orgán. Kritérium složitosti řízení tak nemělo vliv na délku řízení.
36. Žalobce nestěžoval průběh řízení, byl aktivní, snažil se svými procesními podáními odstranit nečinnost správního orgánu, jeho návrhy byl opakovaně shledány opodstatněné, ale fakticky k odstranění nečinnosti nevedly, neboť správní orgán v prvním případě ani ve stanovené lhůtě nerozhodl.
37. Pokud jde o postup státního orgánu, tak lze konstatovat, že postup státního orgánu rozhodně nebyl ani plynulý, ani nesměřoval k urychlenému rozhodnutí ve věci, neboť správní orgán nesprávně aplikoval právní normu a prováděl dokazování mimo potřeby řízení. Dále pak ve věci byly průtahy (od 22. 3. 2017 do 30. 8. 2017, po zrušení rozhodnutí OAMP rozsudkem ze dne 17. 12. 2020 následoval první úkon až 19. 5. 2021, ačkoliv správní orgán měl rozhodnout do 60 dnů od zahájení řízení). Postup státního orgánu měl tak zásadní negativní vliv na celkovou délku řízení v podobě jejího prodloužení.
38. Význam řízení pro žalobce se v průběhu řízení v podstatě měnil (do 31. 1. 2021 pobýval žalobce v ČR na základě povolení k přechodnému pobytu, pak už jen na základě fikce pobytového oprávnění, ale po zpětvzetí žádosti, tj. od 19. 5. do 19. 6. 2021 význam tohoto řízení v podstatě pro žalobce vymizel), avšak změny významu měly jen krátkodobý ráz, proto ve výsledku změna tohoto kritéria modifikaci základní částky nepůsobila. Žalobce očekával rozhodnutí v zákonné lhůtě 2 měsíců, ve skutečnosti věc zůstala věcně nerozhodnuta. Prožívání žalobce bylo zhoršeno tím, že byl vystaven opakovaným nedůvodným výzvám OAMP, ve kterých správní orgán pokračoval přes kasační rozsudek správního soudu, a bezdůvodné nečinnosti správního orgánu, přičemž věděl, že důvody pro vyhovění jeho žádosti jsou časově omezené a pokud nebude včas

rozhodnuto, bude ve své žádosti o trvalý pobyt neúspěšný. Výsledek řízení o udělení povolení k trvalému pobytu měl pro žalobce podstatný význam, a to pro jistotu jeho dalšího legálního setrvání na území České republiky, kde měl pevné rodinné a sociální vazby (matku s manželem a svou manželku, také školu a pak práci), zatímco na xxx v té době už neměl žádné zázemí ani vazby; nejistý status žalobce způsobil psychické problémy i komplikace při uplatnění na trhu práce, neboť tehdy nebyla jednotná správní praxe na trhu práce v situaci, kdy zde v České republice pobýval na základě fikce pobytového oprávnění. Nejistotu žalobce umocňovala též nepředvídatelnost doby trvání tohoto stavu. Žalobce tak byl vystaven neustálému obavám z rozdělení rodiny, navíc musel žalobce po dobu více udržovat kontakt se svým právním zástupcem (včetně hrazení nákladů na právní zastoupení).

39. K tomu nutno připomenout, že zadostiučnění za řízení přesahující svou délkou přiměřenou lhůtu se poskytuje za nejistotu spojenou s právním postavením poškozeného, která je tím větší, čím větší je pro něho význam předmětu řízení. Samotné kritérium významu předmětu řízení pro účastníka, tj. to, co je pro něj v sázce, je nejdůležitějším kritériem pro stanovení formy (a případné výše) odškodnění. Tento závěr o klíčové roli významu předmětu řízení pro poškozeného odpovídá rovněž názoru Ústavního soudu (*viz např. náleze ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 1320/10*) i Nejvyššího soudu (*viz např. rozsudek ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3412/2011*). Může být dán jednak typově, jednak může přistoupit i tvrzení poškozeného umocňující hloubku zásahu či ovlivnění jeho životní situace nepřiměřenou délkou daného řízení, v každém případě se vznik újmy pro tento typ odškodňovaného řízení nepresumuje. Na posouzení míry nejistoty lze analogicky aplikovat uvedené závěry o významu řízení pro poškozeného, a to i na základě toho, že dle judikatury je mezi těmito veličinami vztah přímé závislosti.
40. Lze tak (ve shodě se soudem prvního stupně) uzavřít, že doba 4 let a 4 měsíců, po kterou odškodňované řízení trvalo, byla nepřiměřená okolnostem a povaze posuzovaného řízení a jsou tak dány zákonné podmínky pro vznik odpovědnosti žalované, když újma žalobce je presumována (*viz stanovisko Cpjn 206/2010, bod 3*). Pokud jde o formu satisfakce, tak právě s ohledem na postup správního orgánu nelze konstatování porušení práva v tomto případě považovat za dostačující satisfakci (*viz stanovisko Cpjn 206/2010, bod 3 a navazující judikatura*).
41. Základní částka odškodnění se dle stanoviska Cpjn 206/2010 v poměrech České republiky pohybuje zpravidla v rozmezí mezi 15 000 Kč až 20 000 Kč za jeden rok řízení (*viz stanovisko Cpjn 206/2010, náleze Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 1320/10 nebo ze dne 7. 4. 2015, sp. zn. I. ÚS 1599/13*) a rovněž odvolací soud považuje za adekvátní sazbu částku 15 000 Kč ročně, neboť délku posuzovaného řízení nelze vyhodnotit jako extrémní. Dále je nutno zohlednit také to, že jakékoliv řízení vždy nějakou dobu trvá, což je vyjádřeno tím, že první dva roky řízení jsou ohodnoceny částkou o polovinu nižší (*ke snížení odškodnění za první dva roky správního řízení viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2022, č. j. 30 Cdo 1535/2022-378 a usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2022, sp. zn. I. ÚS 1721/22*).
42. Výše základního odškodnění tak činí 2 x 7 500 Kč (15 000 Kč) + 2 x 15 000 Kč (30 000 Kč) + 4 x 1 250 Kč (tj. 5 000 Kč), tj. celkem 50 000 Kč.
43. Následně pak odvolací soud přistoupil k modifikaci této základní částky dle shora podrobně zhodnocených kritérií obsažených § 31a odst. 3 OdpŠk. Hledisko složitosti řízení, jednání poškozeného žalobce či významu řízení pro žalobce vliv na výpočet relutární satisfakce nemá. Postup orgánu významnou měrou přispěl k celkové délce řízení vlivem průtahů a nezákonností vydaných rozhodnutí, a proto odvolací soud z tohoto důvodu přistoupil k navýšení základní částky o 5 % (tj. celkem 52 500 Kč). Žalobce však požadoval jen 48 500 Kč a tou částkou jsou soudy vázány, nemohou ji překročit (§ 153 odst. 2 o. s. ř. *a contrario*).

44. Odvolací soud proto rozsudek soudu prvního stupně v napadené části potvrdil (§ 219 o. s. ř.), když ani ve výroku o nákladech řízení žádné pochybení neshledal. K odůvodnění nákladového výroku odvolací soud dodává, že obvodní soud rozhodl správně, ale vedle § 142 odst. 1 o. s. ř. měl aplikovat též § 146 odst. 2 o. s. ř., což se však v tomto případě ve výroku nijak neprojevuje.
45. O náhradě nákladů odvolacího řízení bylo rozhodnuto § 224 odst. 1 o. s. ř. a § 142 odst. 1 o. s. ř. Náklady žalobce tvoří výdaje na právní zastoupení, a to odměna za 2 úkony právní služby dle § 11 odst. 1 AT za vyjádření k odvolání a účast na jednání odvolacího soudu ve výši 6 200 Kč (§ 7 bod 5 AT) z tarifní hodnoty 50 000 Kč podle § 9 odst. 4 písm. a) AT (*viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3378/2013*), náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 AT 600 Kč (tj. 2 x 300 Kč) a náhrady daně z přidané hodnoty podle ust. § 137 odst. 1, 3 a § 151 odst. 2 o. s. ř. ve výši 1 428 Kč.
46. Lhůta k plnění byla stanovena dle § 160 odst. 1 o. s. ř., o místě k plnění bylo rozhodnuto podle § 149 odst. 1 o. s. ř.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **není** dovolání přípustné (§ 238 odst. 1 písm. c/ o. s. ř.).

Praha 1. února 2024

JUDr. Blanka Kapitánová v. r.
předsedkyně senátu