



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci průtahů v řízení o povolení k trvalému pobytu

A. Závěry šetření

Ve zprávě o šetření ze dne 3. července 2017 jsem konstatovala, že odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen „OAMP“) pochybil v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky pana A. (dále jen „stěžovatel“), když

- nevydal rozhodnutí o žádosti ve lhůtě 60 dnů stanovené zákonem o pobytu cizinců (stěžovatel podal žádost o povolení k trvalému pobytu dne 30. července 2015),
- nesplnil povinnost uloženou opatřením proti nečinnosti a opakovaným opatřením proti nečinnosti,
- nepokračoval v řízení po odstranění překážek, pro které bylo řízení přerušeno.

B. Vyjádření úřadu a další vývoj

Dne 25. července 2017 jsem obdržela vyjádření ministra vnitra ke zprávě o šetření. Ministr vnitra uznal, že v daném případě došlo ze strany OAMP k průtahům vedeného správního řízení. Informoval mě, že řízení o žádosti stěžovatele bylo již ukončeno a rozhodnutím ze dne 21. července 2017 bylo stěžovateli vydáno povolení k trvalému pobytu. Dále ve svém vyjádření uvedl, že jsou průběžně obsazovány volné pozice na odboru azylové a migrační politiky, což by mělo přispět ke včasnému rozhodování o žádostech o pobytová oprávnění. Také jsou proškolení všichni pracovníci dotčeného odboru, kteří se podílejí na vedených správních řízeních a rovněž jsou posilovány technické prostředky a vybavení, které umožní pracovníkům rychlejší provádění vybraných úkonů.

Stěžovatel mě zároveň informoval o tom, že dne 26. června 2017 uplatnil u Ministerstva vnitra nárok na náhradu škody podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“)¹ v souvislosti s průtahy, k nimž došlo v řízení o jeho žádosti o povolení k trvalému pobytu. Ministerstvo vnitra dne 16. srpna 2017 přiznání náhrady majetkové a nemajetkové újmy ve formě finanční kompenzace stěžovateli odmítlo.

C. Závěrečné hodnocení

S opatřeními uvedenými ve vyjádření ministra vnitra souhlasím a ze systémového hlediska je považuji za dostatečná. Nepovažuji však za dostatečná opatření přijatá ve vztahu k individuálnímu případu stěžovatele, tedy k vyřízení jeho žádosti o náhradu škody za vzniklou majetkovou újmu a přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou

¹ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.



újmu. Vydávám proto své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

C.1 Skutková zjištění

Stěžovatel ve své žádosti ze dne 26. června 2017 tvrdil vzniklou škodu a nemajetkovou újmu v důsledku průtahů ve vedeném řízení, neboť mu kvůli nesprávnému úřednímu postupu OAMP nebyla přiznána práva, která by mu z titulu povolení k trvalému pobytu náležela. V této souvislosti uváděl zejména přístup do systému veřejného zdravotního pojištění, možnost volného přístupu na trh práce v České republice a všeobecně vyšší pobytové jistoty spjaté s povolením k trvalému pobytu. Stěžovatel proto požadoval náhradu škody a poskytnutí přiměřeného zadostiučinění ve výši 40.000 Kč.

Ministerstvo vnitra, odbor právní (dále jen „ministerstvo“), vydalo dne 16. srpna 2017 k žádosti stěžovatele stanovisko. Ministerstvo v něm uznalo, že v řízení o povolení k trvalému pobytu nebyla dodržena zákonem stanovená lhůta a za tuto skutečnost se stěžovateli omluvilo. Dále však konstatovalo, že stěžovateli nevznikl nárok na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění v penězích, jelikož pro ten účel neprokázal tvrzenou nemajetkovou újmu. Svůj názor opřelo o argumentaci Nejvyššího soudu,² podle níž je povinností žadatele nemajetkovou újmu nejenom tvrdit, ale i prokázat. Dále se ve stanovisku uvádí, že není zřejmé, jaká újma měla stěžovateli vzniknout, jelikož měl v té době povolení k dlouhodobému pobytu. Ministerstvo je navíc toho názoru, že stěžovatel se i sám negativně podílel na délce předmětného řízení, načež jej musel OAMP vyzvat k doložení dokumentů ve smyslu § 71 zákona o pobytu cizinců.³ V závěru ministerstvo uvedlo, že nejistota ohledně budoucnosti stěžovatele na území České republiky je přirozenou součástí pobytu každého cizince mimo území státu, jehož je státním příslušníkem.

C.2 Právní hodnocení

Z výše uvedeného je zřejmé, že ačkoliv ministerstvo uznalo své pochybení, co se týče délky řízení o povolení k trvalému pobytu, nepřiznalo stěžovateli nárok na náhradu škody a přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Stanovisko ministerstva pokládám za odporující zásadám správního procesu a principům dobré správy, neboť žádost stěžovatele o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu jím byla zamítnuta bez náležitého odůvodnění. Zároveň se ministerstvo ve svém stanovisku vůbec nezabývalo tvrzenou majetkovou újmou a během řízení stěžovatele ani nevyzvalo k doplnění tvrzení ohledně její výše.

Upozorňuji, že cílem mého hodnocení není posoudit, zda mělo ministerstvo uplatněnému nároku vyhovět, či nikoli. Zaměřuji se pouze na procesní stránku vyřízení žádosti stěžovatele o odškodnění. Závazně posoudit, zda stěžovateli náleží odškodnění (případně v jaké výši) a přímo uložit povinnost jeho poskytnutí, je oprávněn jedině soud.

² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.

³ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.



C.2.1 Obecná východiska posouzení nároku na náhradu škody a přiměřeného zadostiučinění

Nárok na náhradu škody a přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu z důvodu nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě v řízení o povolení k trvalému pobytu se řídí zákonem o odpovědnosti za škodu. Ve shodě s mým předchůdcem ve funkci považuji vyřizování žádosti o předběžné uplatnění nároku za veřejnoprávní proces *sui generis*, a jsem proto přesvědčena, že by se na něj měly vztahovat rovněž základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu.⁴ Při hodnocení postupu ministerstva dále přihlížím k Desateru dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění (dále jen „Desatero“),⁵ které formuloval můj předchůdce ve funkci veřejného ochránce práv. Vláda České republiky doporučila ministerstvům a ústředním správním úřadům postupovat při vyřizování žádostí o odškodnění přiměřeně podle tohoto dokumentu usnesením č. 593 ze dne 15. srpna 2012. Desatero tedy ministerstvo zavazuje minimálně jako standard dobré správy doporučený ochráncem i vládou.

Dle zákona o odpovědnosti za škodu vzniká právo na náhradu škody tomu, komu byla nesprávným postupem úřadu způsobena škoda. Nesprávným úředním postupem se rozumí mimo jiné porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.⁶ Podle § 31a zákona o odpovědnosti za škodu se **bez ohledu na to, zda byla nesprávným postupem úřadu způsobena škoda, poskytuje též přiměřené zadostiučinění** za vzniklou nemajetkovou újmu. Ta představuje zásah do jiné než majetkové sféry poškozeného, a tedy nárok na její odškodnění je nezávislý na vzniku škody. Zároveň platí, že nic nevylučuje, aby v důsledku nesprávného úředního postupu vznikly oba typy újmy – materiální i nemateriální.

Účelem institutu zadostiučinění ve smyslu § 31a zákona o odpovědnosti za škodu „je následná kompenzace negativních důsledků vzniklých v souvislosti s poskytováním práva na soudní a jinou právní ochranu v podobě nemajetkové (nehmotné) újmy vzniklé porušením typicky základního práva účastníka řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny, (...). Jedná se tak o **nástroj sloužící k ochraně proti nedůvodnému prodlužování řízení** ze strany soudů či **jiných orgánů veřejné moci, jenž představuje jednu ze zákonných specifikací základního práva dle čl. 36 odst. 3 Listiny**“ (důraz doplněn).⁷ Bezdůvodné prodlužování řízení ze strany správních orgánů může mít za následek nejrůznější formy újmy, jak ve sféře majetkové, tak osobní. Při rozhodování o nároku na přiměřené zadostiučinění je potřeba nejprve určit, zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu a zda tímto postupem vznikla žadateli nemajetková újma. V poslední

4 Podle ustanovení § 177 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

5 Veřejný ochránce práv [online]. Brno © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 25. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>.

6 Podle § 13 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

7 Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2015, sp. zn. III. ÚS 197/15, bod 14 (N 84/77 SbNU 237), dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.



řadě je nutno zvážit, v jaké formě a výši bude zadostiučinění poskytnuto.⁸ Správní orgán jedná při uplatnění nároku na zadostiučinění za stát a je při posuzování nároku žadatele povinen dodržovat principy rovnosti účastníků před zákonem a zákazu svévole.⁹

Ústavní soud zastává názor, že se v případě nesprávného úředního postupu spočívajícího v nepřiměřené délce řízení uplatní domněnka vzniku nemajetkové újmy. „Existence této domněnky je v podstatě dovozována z jiného předpokladu, a to, že účastník uplatňuje v řízení svá práva v dobré víře ve správnost svých tvrzení, přičemž bezdůvodné oddalování rozhodnutí pro něj znamená přetrvávání nejistoty plynoucí ze samotné možnosti, že o jeho nároku bude rozhodnuto jinak. (...) **Opomenout ale nelze ani důsledky této nejistoty pro budoucí jednání účastníka** neboli celkové plánování jeho věcí, případně i ve **vztahu k jeho zdraví a osobnímu a rodinnému životu**, jež v závislosti na předmětu řízení a souvisejících okolnostech mohou vzniknout.“¹⁰ (důraz doplněn). Dle pozdější judikatury Nejvyššího soudu je vznik majetkové i nemajetkové újmy poškozený povinen jak tvrdit, tak prokazovat, „respektive uvádět skutečnosti, na jejichž základě bude možno podle zákonem stanovených kritérií posoudit vznik a rozsah újmy“.¹¹ V případě, že jde o řízení veřejnoprávní povahy, jakým je i řízení o udělení povolení k trvalému pobytu, vyvratitelná domněnka vzniku nemajetkové újmy se neuplatní.¹² Nejvyšší soud proto v rozsudku ze dne 11. listopadu 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014, judikoval, že „[z]e **samotné povahy nemajetkové újmy, která je dána vnitřními prožitky člověka, plyne, že je vznik nemajetkové újmy prokazatelný jen obtížně. Vznik nemajetkové újmy se proto zpravidla dovodí tehdy, jestliže by jakákoliv osoba ve stejném postavení jako poškozený mohla výkon veřejné moci (nebo jeho absenci) a jeho následky vnímat úkorně**“ (důraz doplněn).¹³

C.2.2 Povinnost vyzvat žadatele k doplnění žádosti

Ministerstvo pochybilo, když stěžovatele nevyzvalo k doplnění jeho žádosti. Pokud v žádosti o náhradu škody a zadostiučinění chybí „některý z důležitých podkladů, bez nichž není možné žádost objektivně posoudit, příp. tam není uvedena výše požadované náhrady škody či přiměřeného zadostiučinění, ministerstvo vyzve žadatele k doplnění“.¹⁴ Stěžovatel ve své žádosti tvrdil, že v důsledku odepírání přiznání pobytového statusu bez jakéhokoli důvodu mu vznikla materiální i nemateriální újma, a proto žádal jejich kompenzaci ve výši 40.000 Kč. Konstatoval, že z důvodu nevydání rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu

8 Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 197/15, bod 16.

9 Nález Ústavního soudu ze dne 6. března 2012, sp. zn. IV. ÚS 1572/11, bod 31 – 32 (N 45/64 SbNU 551), dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

10 Nález Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 1572/11, bod 44.

11 VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Komentář. 3. vydání. In: Beck-online [online] Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2012 [citované 2017-10-05].

12 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. listopadu 2016, sp. zn. 30 Cdo 2928/2016; dále viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, a stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, Cpjn 206/2010, uveřejněné pod číslem 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

13 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. listopadu 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014.

14 Podle bodu 6 Desatera dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění.



nemohl využívat výhody plynoucí z tohoto pobytového oprávnění.¹⁵ Ministerstvo pak ve stanovisku uvedlo, že stěžovatel ve své žádosti nedoložil dokumenty potvrzující vznik nemajetkové újmy v důsledku nepřiměřeně dlouhého správního řízení. **Pokud se však ministerstvo domnívalo, že stěžovatel nedoložil nebo jinak neprokázal své tvrzení o nemajetkové újmě, mělo ho vyzvat k doplnění dalších skutečností ve smyslu bodu 6 Desatera. Pouhé konstatování o neprokázání tvrzené nemajetkové újmy považují za nedostačující. Stejně tak mělo ministerstvo stěžovatele vyzvat k doplnění jeho žádosti o prokázání tvrzené výše majetkové újmy, mimo jiné ve vztahu k nákladům vztahujícím se k účasti na zdravotním pojištění.**

C.2.3 Posouzení nároku na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu

V následující části vymezují hlediska, která ministerstvo mělo zohlednit při posouzení vzniku nemajetkové újmy a promítnout do zdůvodnění svého rozhodnutí, zejména pokud by stěžovatel na výzvu doplnil svá tvrzení ohledně nemajetkové újmy.

Ministerstvo ve svém stanovisku nedostatečně odůvodnilo nepřiznání přiměřeného zadostiučinění v penězích za vzniklou nemajetkovou újmu. V případě stěžovatele trvalo řízení o udělení povolení k trvalému pobytu namísto 60 dnů téměř dva roky.¹⁶ V délce řízení nepochybně hrála určitou roli i skutečnost, že stěžovatel byl ministerstvem vyzván k doplnění potřebných dokumentů, nicméně ty ve stanovené lhůtě vždy dodal. I přes opakovaná opatření proti nečinnosti ze strany Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců OAMP rozhodnutí nevydal. Stěžovatel nemohl v důsledku trvání správního řízení čerpat výhody, které by mu s povolením k trvalému pobytu náležely. Na rozdíl od ministerstva nepovažují zvýšený pocit nejistoty za přirozenou součást pobytu každého cizince. Takové konstatování nemá oporu v žádném právním předpisu. Právě naopak, délka 60 dnů stanovená zákonem o pobytu cizinců k vydání rozhodnutí o žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu podané dle § 68 zákona o pobytu cizinců představuje adekvátní dobu, která by neměla přivodit žadateli déletrvající nejistotu ohledně jeho pobytové situace. Toto zdůvodnění ministerstva, proč stěžovateli nevznikl nárok na přiměřené zadostiučinění v penězích za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení, proto pokládám za nesprávné.

Ve vztahu k posouzení nemajetkové újmy dále ministerstvo ve stanovisku nijak nezohlednilo rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3849/2014, podle něhož je nutno tuto otázku hodnotit ve světle toho, zda osoba ve stejném postavení jako poškozený mohla absenci výkonu veřejné moci vnímat úkorně.¹⁷ Není proto zřejmé, na základě jakých důvodů dospělo ministerstvo k závěru, že stěžovateli nenáleží zadostiučinění v penězích

15 Podle žádosti šlo o výhody v oblasti veřejného zdravotního pojištění, možnosti volného přístupu na trh práce v České republice nebo o všeobecně vyšší bytové jistoty.

16 Stěžovatel si podal žádost dne 30. července 2015 a rozhodnutí o udělení povolení k trvalému pobytu vydal OAMP dne 21. července 2017.

17 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. listopadu 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014: „Kromě výše uvedených výjimek musí poškozený vznik újmy nejen tvrdit, ale i prokázat. Nicméně ze samotné povahy nemajetkové újmy, která je dána vnitřními prožitky člověka, plyne, že je vznik nemajetkové újmy prokazatelný jen obtížně. Vznik nemajetkové újmy se proto zpravidla dovodí tehdy, jestliže by jakákoliv osoba ve stejném postavení jako poškozený mohla výkon veřejné moci (nebo jeho absenci) a jeho následky vnímat úkorně.“



podle zákona o odpovědnosti za škodu. Při zohlednění průběhu řízení ve věci povolení k trvalému pobytu stěžovatele lze předpokládat, že jednání správního orgánu, které způsobilo překročení zákonem stanovené délky řízení o více než jeden a půl roku, by vnímala každá osoba v postavení obdobném postavení stěžovatele také úkorně.

Ministerstvo rovněž při posouzení vzniku nároku na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění v penězích opomnělo zhodnotit všechna kritéria, která jsou ve vztahu k této otázce relevantní a k nimž je třeba přihlížet. Zadostiučinění se poskytuje v penězích v případě, že se samotné konstatování porušení práva nejví jako dostačující a nemajetkovou újmu není možno nahradit jinak. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlídně zejména k celkové délce řízení, složitosti případu, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, postupu orgánů veřejné moci během řízení a v neposlední řadě k významu předmětu řízení pro poškozeného.¹⁸ Ze znění stanoviska ministerstva je zřejmé, že uznalo pochybení OAMP spočívající v nepřiměřené délce řízení o udělení povolení k trvalému pobytu. Dospělo však k názoru, že pouhé konstatování, že lhůta nebyla dodržena, a omluva jsou dostačující kompenzací. Ministerstvo však v této souvislosti zcela opomnělo zhodnotit délku řízení a význam předmětu řízení (získání povolení k trvalému pobytu) pro stěžovatele. Takové hodnocení je zvláště důležité v případě statusových otázek, týkajících se mimo jiné právě formy pobytového oprávnění žadatele. Rozhodnutí o udělení trvalého pobytu je pro žadatele zcela zásadní, jelikož má vliv i na další aspekty osobního života žadatele. Ministerstvo vnitra rovněž nezohlednilo jednání poškozeného, který se odstraněním nečinnosti opakovaně domáhal žádostí o přijetí opatření proti nečinnosti, tj. svou procesní aktivitou se snažil výsledek řízení urychlit.

Bez náležitého odůvodnění zahrnujícího uvedené faktory je třeba konstatovat, že závěr ministerstva o vhodnosti poskytnutí zadostiučinění pouhou omluvou za prokazatelné mnohonásobné překročení lhůty pro vydání rozhodnutí není v konkrétním případě dostačující a přezkoumatelný. Zároveň se domnívám, že v případech obdobných případu stěžovatele lze obecně konstatovat, že pouhá omluva není s ohledem na význam předmětu řízení pro účastníka a na mnohonásobné překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí dostatečnou kompenzací vzniklé nemajetkové újmy.

C.2.4 Povinnost řádně odůvodnit nevyhovění žádosti o náhradu majetkové újmy

Ministerstvo ve stanovisku zcela opomnělo zabývat se uplatněním nároku na náhradu škody v důsledku majetkové újmy. Ministerstvo je povinno žadateli vysvětlit a řádně objasnit důvody, pro které nebylo jeho žádosti vyhověno.¹⁹ Stěžovatel ve své žádosti uplatnil jak nárok na náhradu škody za majetkovou újmu, tak přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Zdůraznil, že mu v důsledku odepírání přiznání pobytového statusu v podobě trvalého pobytu vznikla újma majetková i nemajetková, mimo jiné v oblasti zdravotního pojištění. I přes tuto skutečnost ve stanovisku ministerstva zcela absentuje vyjádření k nároku žadatele na náhradu škody za způsobenou majetkovou újmu.

18 VOJTEK, PETR; BIČÁK, VÍT. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Komentář. 4. vydání. In: Beck-online [online] Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2017 [citované 2017-11-06].

19 Dle bodu 9 Desatera.



Ministerstvo tak pochybilo, když nepostupovalo v souladu s ustanovením § 3 správního řádu a bodu 9 Desatera.

D. Opatření k nápravě

Na základě výše popsaných zjištění navrhuji, aby ministerstvo přistoupilo k přehodnocení svého stanoviska ve věci žádosti stěžovatele o poskytnutí náhrady škody a zadostiučinění ve smyslu zákona o odškodnění a aby jeho žádost opětovně posoudilo ve světle výše uvedených kritérií a požadavků.

Závěrečné stanovisko zasílám ministru vnitra a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Brno 21. listopadu 2017

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)