



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudce Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj) a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: N. T. L., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika,
bytem.....

zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem, sídlem Opletalova
25, Praha

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlím nám. Hrdinů 1634/3, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 5. 2018, č. j. MV-39973-6/SO-2018,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 16. 5. 2018, č. j. MV-

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

39973-6/SO-2018 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 28. 2. 2018, č. j. OAM-2235-9/TP-2018. Tímto prvoinstančním rozhodnutím bylo podle ustanovení § 169r odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně namítala především porušení zásady poučovací vyjádřené v § 4 odst. 2 správního řádu a § 45 odst. 2 správního řádu, neboť správní orgán prvního stupně v rozporu s těmito ustanoveními zákona neposkytl žalobkyni ani minimální poučení o tom, že se jedná o opakovanou žádost, a pokud k ní nedoloží nové skutečnosti, bude řízení o ní zastaveno. Toto poučení nebylo žalobkyni dáno ani pracovníky správního orgánu při podání žádosti, ani nikdy potom.
3. Námitku porušení poučovací zásady uplatňovala žalobkyně již ve svém odvolání, nicméně žalovaná ji odmítla (k tomu žalobkyně citovala poslední odst. na str. 3 napadeného rozhodnutí). Žalobkyně si byla vědoma toho, že se jednalo o řízení zahájené na návrh, ovládané zásadou dispoziční. Nebylo však možné odhlédnout od toho, že v jiných řízeních o pobytových žádostech, která jsou též ovládána zásadou dispoziční, správní orgány žadatele k doložení chybějících dokladů vyzývají, a pokud tak neudělají a žádost bez předchozího upozornění zamítnou nebo zastaví dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, je to žalovanou i soudy interpretováno jako procesní pochybení zakládající nezákonnost výsledného rozhodnutí nebo usnesení. Žalobkyně neviděla důvod, proč by tomu mělo být v řízení o její žádosti jinak. Žalovaná ani žádný takový důvod nepředestřela, z pohledu žalobkyně tak založila nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
4. Z ustanovení § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců žádné omezení práva žalobkyně na přiměřené poučení nebo na výzvu k odstranění vad žádosti nevyplývalo. Žalobkyně tedy nerozuměla tomu, proč je procesní chybou správního orgánu, pokud nevyzve účastníka řízení předtím, než řízení zastaví dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, ale již není procesní chybou, když je řízení bez předchozího upozornění zastaveno dle § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná ani správní orgán prvního stupně tento rozpor ve své správní praxi nijak nevysvětlily, ani žádným jiným přesvědčivým způsobem nepodložily svoji úvahu, že nebylo třeba žalobkyni k doložení nových skutečností vyzývat, čímž založily nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí a rovněž jeho nezákonnost pro rozpor s § 2 odst. 1, 2 a 4, § 3, § 4 odst. 1, 2 a 4 a § 6 odst. 2 správního řádu.
5. Žalobkyně je jako fyzická osoba, notabene cizinka neznalá českého práva, ve slabším postavení vůči správnímu orgánu. Správní orgány tedy musí dbát na to, aby při jejich činnosti byla zachována maximální míra práv žalobkyně, musí se striktně držet svých zákonných pravomocí a do práv žalobkyně zasahovat, jen pokud je to nezbytně nutné a pokud jim to zákon výslovně umožňuje. Zákon sice umožňuje řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu z důvodu dle § 169r odst. 1 písm. e) zastavit, nicméně žádným způsobem nezabavuje správní orgán povinnosti postupovat dle § 4 odst. 2, popřípadě § 45 odst. 2 správního řádu. Uplatnění zásady dispoziční a zásady koncentrace řízení, na které

se žalovaná odvolávala, nijak nebrání přiměřenému uplatnění zásady poučovací. Naopak, správní orgány mají rovněž povinnost vždy postupovat v souladu se zásadou *in favorem libertatis* a co nejméně zasahovat do práv účastníků řízení. Zásada koncentrace řízení pak dle názoru žalobkyně se zásadou poučovací vůbec nesouvisí, a je s podivem, že se na ni žalovaná v napadeném rozhodnutí odvolávala, když následně podporovala svou argumentaci tvrzením, že žalobkyně nepřiložila požadované doklady ani v odvolacím řízení, čímž jako by naznačovala, že doložení těchto dokladů v odvolacím řízení by mohlo mít vliv na jeho výsledek, tedy že by zásada koncentrace mohla být nějakým způsobem prolomena. Pokud je tomu tak, pak byla žalobkyně nucena se ptát, proč dle názoru žalované nebyl problém prolomit zásadu koncentrační, ale zásadu dispoziční bylo dle jejího názoru vyjádřeného v napadeném rozhodnutí nutné vykládat natolik nepříznivě vůči žalobkyni, že tato nemá nárok ani na zcela minimální poučení o jejích právech a povinnostech. Svou argumentaci žalobkyně dále rozvíjela odkazem na systematiku zákona – systematiku v pořadí základních zásad činnosti správního orgánu.

6. Nejvyšší správní soud se k zásadě poučovací vyjádřil ve svém rozsudku č. j. 1 As 51/2010-214 ze dne 13. října 2010 takto: „*právní řád sice výslovně nestanoví, že poučovací povinnost správního orgánu se vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, nicméně z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány.*“ Právní věta tohoto judikátu pak mj. říká, že poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu zahrnuje „*pomoc k tomu, aby [účastník řízení] mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit.*“ Ust. § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců je bezesporu ustanovením upravujícím řízení před správním orgánem, tedy ustanovením procesním, neboť nestanovuje práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, ale správnímu orgánu – upravuje toliko způsob, jakým má správní orgán vyřešit určitou procesní situaci. Výsledkem aplikace tohoto ustanovení je nemeritorní usnesení o zastavení řízení, správní orgán může toto usnesení vydat bez toho, aby se jakkoli zabýval otázkami hmotného práva. Svou povahou je tedy procesním ustanovením, které v souladu s výše citovanou judikaturou spadá pod poučovací povinnost správních orgánů.
7. Správní orgán prvního stupně v rozporu s výše uvedenými ustanoveními zákona a s výše citovanou judikaturou správních soudů nešetřil dostatečně práva žalobkyně, když zanedbal svou poučovací povinnost a neposkytl jí vůbec žádné poučení o svém zamýšleném procesním postupu, přičemž jí ani nedal možnost se k věci vyjádřit prostřednictvím výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu nebo § 45 odst. 2 téhož. Žalovaná pak tento nezákonný postup správního orgánu prvního stupně aprobovala, přičemž s námitkou porušení poučovací povinnosti se vypořádala zcela nepřezkoumatelně s odůvodněním, které odporovalo logickému uvažování, odvolávajíc se na s věcí nesouvisející koncentrační zásadu, a které neposkytovalo odpověď na to, proč se dle jejího názoru v případě žalobkyně poučovací zásada neuplatní. Důsledkem výše uvedených pochybení bylo nepřezkoumatelné a nezákonné rozhodnutí žalované. Správní orgány také rezignovaly na svou povinnost zjistit řádně skutkový stav a jednaly v rozporu s § 9 správního řádu, neboť procesní postup správního orgánu prvního stupně nebyl v souladu s účelem správního řízení, kterým je dle citovaného ustanovení vydání meritorního rozhodnutí. V důsledku těchto pochybení pak došlo k porušení hmotněprávních ustanovení zákona o pobytu cizinců, a to zejm. ust. § 68 a § 174a, neboť přes splnění zákonných podmínek nebylo vydáno žalobkyni povolení k trvalému pobytu a vydané rozhodnutí bylo zcela

nepřiměřené zásahu do jejího soukromého života. Tento zásah pak správní orgány zcela opomněly zohlednit, když se nevyjádřily ani k jednomu faktoru vyjmenovanému v § 174a zákona o pobytu cizinců či rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 68/2012 ze dne 6. 8. 2013. V souvislosti s tím odkázala žalobkyně na zcela aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2018, č. j. 6 Azs 201/2016-46, kde je jasně judikováno, že přiměřenost zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života je z důvodu možného porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte nutno zkoumat i tehdy, pokud zákon výslovně nestanovuje povinnost správního orgánu zkoumat přiměřenost svého rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy při veškeré činnosti správního orgánu. Správní orgány se o takové šetření ani nepokusily, okolnosti soukromého a rodinného života žalobkyně nezjistily, zásahem svých rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života se nezabývaly, jejich rozhodnutí byla tedy nezákonná a nepřezkoumatelná.

8. Vzhledem ke všemu výše uvedenému byla žalobkyně toho názoru, že napadené rozhodnutí, stejně jako řízení, které předcházelo jeho vydání, bylo zatíženo nezákonností a nepřezkoumatelností, a proto navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení s tím, že přizná žalobkyni náhradu nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

9. Žalovaná ve svém vyjádření k podané žalobě navrhla zamítnutí žaloby a setrvala na argumentaci obsažené v napadeném a prvoinstančním rozhodnutí.

IV.

Vyjádření účastníků při prvním jednání

10. Účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních. Žalovaná upozornila na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu (konkrétně na rozsudek ze dne 22. 5. 2019, č. j. 2 Azs 343/2018 – 38).

V.

První rozhodnutí soudu ve věci

11. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57A 81/2018 – 34, zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Tento rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2019, č. j. 1 Azs 323/2019 – 30 (dále jen „zrušující rozsudek“).

VI.

Vyjádření účastníků při druhém jednání

12. Účastníci odkázali na svá předchozí vyjádření.

VII.

Posouzení věci soudem

13. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze

skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

14. S ohledem na skutečnost, že předchozí rozsudek Krajského soudu v Plzni byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu, byl soud na základě ustanovení § 110 odst. 4 s.ř.s. současně vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku.

VI.

Rozhodnutí soudu

15. Žaloba není důvodná.
16. Předmětem sporu mezi stranami je to, jak má vypadat řádný procesní postup při aplikaci § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, podle něhož platí, že *„usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal opakovaně žádost o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, aniž uvedl nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o jím dříve podané žádosti.“*
17. Je nezbytné předeslat, že ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud vyjádřil nesouhlas s právním názorem zdejšího soudu, podle něhož *„je tvrzení nových skutečností obligatorní náležitostí opakovaně podané žádosti a při neexistenci zvláštního formuláře pro podání této specifické žádosti je žádost neobsahující vyličení nových skutečností stižena vadou. Správní orgán je v takovém případě podle § 45 odst. 2 správního řádu povinen žadatele vyzvat a poučit jej o existenci této náležitosti žádosti a důsledku jejího nedoložení v podobě zastavení řízení“* a uzavřel, že *„že tvrzení nových skutečností není obligatorní náležitostí opakované žádosti podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Naopak žádost, která tyto skutečnosti neobsahuje, může být formálně bezvadná. V důsledku toho není v případě postupu podle § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců správní orgán povinen postupovat podle § 45 odst. 2 správního řádu.“* S ohledem na právě citovaný právní názor Nejvyššího správního soudu neshledal zdejší soud důvodnou námitku nesprávného procesního postupu správních orgánů.
18. Žalobkyně dále namítala pochybení správních orgánů spočívající v nezkoumání přiměřenosti rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. V tomto případě vycházel zdejší soud z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž platí, že v případě procesního skončení věci (tj. zastavení řízení) není prostor pro zkoumání přiměřenosti takového rozhodnutí. Lze odkázat například na rozsudek ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017 - 35, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda je správní orgán povinen v rozhodnutí, kterým bylo zastaveno řízení, zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, přičemž vypořádal i námitku, která takovou povinnost dovozovala z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že *„v případě zastavení řízení nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není meritorně rozhodováno (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015-27). Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). S ohledem na to zde nelze spatřovat ani rozpor napadeného*

rozhodnutí s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“

19. Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VII.

Náklady řízení

20. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobkyně ve věci úspěch neměla a žalovaná se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdala.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň dne 28. 1. 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu