



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**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha

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

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 16. 5. 2018, č. j. MV-39973-6/SO-2018 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 15.342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 16. 5. 2018, č. j. MV-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 nezabývá správní orgán povinností 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 aprobevovala, 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 ústním 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.

Posouzení věci soudem

11. 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.

VI.

Rozhodnutí soudu

12. Žaloba je důvodná.
13. 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.“

14. V první řadě je nezbytné zdůraznit, že právě citované ustanovení zákona o pobytu cizinců neposkytuje správním orgánům při naplnění jeho hypotézy (tj. při opakované totožnosti žádosti) jinou možnost než řízení zastavit. V projednávané věci má však soud za to, že v důsledku pochybení při vedení řízení nebyla tato hypotéza postavena na jisto, proto zastavení řízení za současného stavu nemůže obstát.
15. Soud má za to, že z daného ustanovení (nepřímo) vyplývá následující. Je-li podávána žádost, která není opakovanou žádostí, pak musí obsahovat „obvyklé“ náležitosti vyplývající z konkrétního ustanovení zákona o pobytu cizinců, o které se žádost opírá. Tyto náležitosti pak mají svůj odraz v jednotlivých částech obsahu formuláře, na němž je žádost uplatněna. Pokud cizinec podá žádost novou (opakovanou), je ve smyslu § 169r odst. 1 písm. e) zákona nezbytným předpokladem podmiňujícím její meritorní projednání, že bude oproti „obvyklé“ žádosti obsahovat nové skutečnosti, které nebyly předmětem původního řízení. Právě vyřčené musí nalézt svůj odraz v postupu správních orgánů, neboť má-li „nová žádost“ další obligatorní náležitost (tvrzení nových skutečností), pak při neexistenci zvláštního formuláře pro podání této specifické žádosti (viz obsah správního spisu, z něhož má soud za prokázané, že obsah formulářů při podání „běžné“ a „nové“ žádosti je zcela totožný), který by obsahoval rubriku pro uvedení skutečností, jež nebyly předmětem řízení o původní žádosti, je žádost neobsahující vyličení nových skutečností stížena vadou. Za této situace jsou správní orgány povinny postupovat podle obecných pravidel upravujících vedení správního řízení a podle § 45 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že *„nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě“* přistoupit k výzvě a poučit cizince o existenci další náležitosti žádosti obsažené v § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců a o tom, že pokud ve stanovené lhůtě nebude tvrdit nové skutečnosti, dojde k zastavení řízení. Jestliže správní orgány takto nepostupují, dopouštějí se procesní vady, jež může mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť není vyloučeno, že po této výzvě by žalobkyně nové skutečnosti uvedla.
16. Tento názor soudu ostatně plně koresponduje i s postojem samotné žalované, která v odůvodnění napadeného rozhodnutí zvýraznila argument, že *„že řízení o vydání povolení k trvalému pobytu není řízením z moci úřední a neřídí se tedy zásadou vyšetřovací. Jedná se o řízení na návrh odvolatelky dle ustanovení § 44 a následující správního řádu a je tedy ovládáno zásadou dispoziční. Podstatou této zásady je svěřením iniciativy účastníku řízení, který má povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhnout důkazy k prokázání svých tvrzení, pokud chce být v řízení úspěšný. Bylo proto na odvolatelce, aby v zájmu kladného vyřízení své žádosti Ministerstvu vnitra doložila doklady, dle kterých existují nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o jí dříve podané žádosti.“* Ve shodě se senátem 57 zdejšího soudu žalovaná vnímá vadu žádosti žalobkyně jako odstranitelnou (viz tučně zvýrazněný text), ale dovozuje i z ní nesprávný závěr (viz část citovaného odůvodnění před zvýrazněním). Lze analogicky uvést, že ani soudní řízení správní není zahajováno z moci úřední a není vedeno zásadou vyšetřovací. Přesto platí, že pokud je návrh stížen vadou, jejíž odstranění je v dispozici účastníka, nemůže soud řízení procesně ukončit, aniž by nejprve vyzval navrhovatele k odstranění vady ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s.
17. Soud závěrem považuje za nezbytné upozornit, že § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců umožňuje procesní skončení řízení. Nezbytnou náležitostí tohoto procesního

rozhodnutí je řádné odůvodnění, zda žádost obsahovala či neobsahovala nové skutečnosti – z rozhodnutí tudíž musí být jasné patrné, co bylo žadatelem podáno, a proč to, co bylo podáno, není novou skutečností, která by umožnila věcné posouzení žádosti. V tomto směru se nyní projednávaný případ odlišuje od žalovanou zmíněné věci, o níž rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 5. 2019, č. j. 2 Azs 343/2018 – 38, neboť předmětem sporu byla otázka, zda je plynutí času novou skutečností či nikoliv (tj. šlo o samotné naplnění skutkové podstaty odůvodňující zastavení řízení), zatímco v nyní projednávané věci je řešen procesní postup správních orgánů při vedení řízení.

18. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VII.

Náklady řízení

19. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého má právo na náhradu nákladů řízení žalobce, jež měl ve věci plný úspěch. Žalobci bylo přiznáno právo na náhradu nákladů spočívajících v zaplaceném soudním poplatku za žalobu (3.000 Kč), v odměně za tři úkony právní služby v plné výši, tj. 3.100 Kč/úkon, kterými se rozumí převzetí a příprava zastoupení, písemné podání ve věci samé a účast na jednání konaném před soudem, a náhradě hotových výdajů za tři úkony právní služby v paušální výši 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, dále v dani z přidané hodnoty, kterou bude advokát povinen odvést z odměny a náhrad podle zákona o dani z přidané hodnoty, ve výši 2.142 Kč. Celková výše přiznané náhrady nákladů řízení tedy činí 15.342 Kč. Žalované bylo určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a byla jí stanovena pariční lhůta, již soud vzhledem k možnostem žalované platbu realizovat považuje za přiměřenou.

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 23. 7. 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu