



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: G.E.**, nar. ..., státní příslušnost Ruská federace, bytem v České republice ..., *zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne **23. 2. 2017**, čj. **MV-16130-4/SO-2017**,

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 23. 2. 2017, čj. MV-16130-4/SO-2017, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.**
- II. **Žalovaná je povinna nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 12.228,- Kč, k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobkyně se žalobou ze dne 27. 3. 2017 domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 23. 2. 2017, čj. MV-16130-4/SO-2017, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 9. 12. 2016, čj. OAM-17392-10/TP-2016, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“) zastaveno řízení o povolení k trvalému pobytu zahájené na žádost podanou dle § 66 odst. 1 písm. d) 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*“). Žalobkyně v žalobě požadovala přiznání náhrady nákladů řízení.

[III] Žaloba

Žalobkyně namítala, že žalovaná porušila zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, její rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 správního řádu, definujícím požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a zároveň je v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména tedy § 89 odst. 2 správního řádu. V tomto smyslu pak žalovaná rovněž opomenula zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy, deklarované na zákonné úrovni v § 3 správního řádu. Zároveň nelze též přehlédnout, že napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí prvoinstanční je v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců a při vydání těchto rozhodnutí byla správními orgány zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména tedy základní zásady činnosti správních orgánů deklarované v § 2, § 3 a § 4 správního řádu.

Předně žalobkyně namítala, že správní orgán prvního stupně nedostál povinností vyplývajícím ze zásady materiální pravdy a zatížil tak své rozhodnutí vadou nezákonnosti zejména pro rozpor s § 3 správního řádu. Je třeba namítnout, že žalovaná se přitom nedostatečně vypořádala s odvolací námitkou směřující právě proti nedostatečnému zjištění skutkového stavu věci.

Za stěžejní žalobní námitku žalobkyně pokládala nesprávný a přepjatě formalistický přístup správního orgánu prvního stupně následně aprobovaný žalovanou, pokud jde o vyhodnocení otázky oprávněnosti podané žádosti o trvalý pobyt. Pro vyhodnocení, zda bylo podání žádosti oprávněné, je podstatné vycházet ze smyslu a účelu odkladného účelu žaloby. K tomuto posouzení je nutné vycházet, jak ostatně uvádí i žalovaná, z usnesení Ústavního soudu II. ÚS 1260/07, kde tento uvádí: „*Účelem institutu odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí je, jak vyplývá i ze shora citovaného ustanovení § 73 odst. 2, minimalizace škodlivých následků, tj. zásahů do subjektivních práv osob v důsledku vydaného správního rozhodnutí. Tento účel může být naplněn toliko v případě, že rozhodnutí o odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí, a zejména rozhodnutí přijatého v oblasti správního trestání, je nadáno schopností působit s účinky ex tunc. Odklad vykonatelnosti napadeného individuálního správního aktu lze tak spíše označit za jeho sistaci. Akt tak z formálního hlediska sice zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována. Takto, tj. s účinky ex tunc, vykládá institut odložení vykonatelnosti správních rozhodnutí i Ústavní soud (viz nálezný sp. zn. II. ÚS 53/06 ze dne 12. 9. 2006 (N159/42 SbNU 305)). Zdůrazňování formálního zachování právní moci sistovaného rozhodnutí je výrazem přepjatého formalismu, který pomíjí svrchu uvedený účel, který sleduje institut odložení vykonatelnosti zejména v oblasti správního trestání.*“

Žalovaná tak dle názoru žalobkyně nesprávně posoudila danou věc, čímž zapříčinila nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně se tedy se závěrem a odůvodněním správních orgánů neztotožňuje a domnívá se, že v tomto ohledu se jedná o přepjatý formalismus a též o tzv. sofistickované odůvodnění zjevné nespravedlnosti. Správní orgány nepostupovaly v souladu se základními zásadami správního řízení, jako je zásada vstřícnosti, či zásada dobré správy. Je třeba odmítnout přepjatě formalistický postup, kterého se správní orgány obou stupňů v projednávané věci dopustily. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, neboť v něm vždy musí být přítomny i principy uznávané

demokratickými právními státy. Ústavní soud rovněž několikrát uvedl, že z pohledu ústavněprávního je nutno stanovit podmínky, při splnění kterých nesprávná aplikace ústavního práva obecnými soudy, či správními orgány, má za následek porušení základních práv či svobod. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky zejména v následujících okolnostech: základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě (např. nález sp. zn.: III. ÚS 150/99, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 17, nález č. 9). Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje orgány veřejné správy či obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení věci. Žalobkyně se přitom domnívala, že právě takovéto odůvodnění resp. výklad, který provedly správní orgány, aby ospravedlnily zjevně nesprávný a nepřiměřeně přísný přístup vůči účastníkovi, spadá do kategorie přepjatě formalistických rozhodnutí a v tomto ohledu je nutno je označit za nezákonná.

Žalobkyně dále namítala, že napadené rozhodnutí žalované a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou zcela zjevně nepřiměřená z hlediska jejich dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. Požadavek přiměřenosti rozhodnutí pokud jde o jeho dopad do soukromého a rodinného života nelze redukovat pouze na ty případy, kdy je takovýto požadavek explicitně stanoven u každého jednotlivého důvodu pro rušení pobytového oprávnění. Požadavek přiměřenosti rozhodnutí vyplývá z nadzákonných právních norem, jednak z mezinárodních smluv o lidských právech, kterým Ústavní soud přiznává právní sílu ústavního zákona - kupříkladu lze uvést čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech, či čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalované jsou dle názoru žalobkyně v příkrém rozporu s těmito normami a tedy i s mezinárodními závazky České republiky. Pominout nelze též čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, s nímž jsou rovněž napadené rozhodnutí žalované a správního orgánu prvního stupně v rozporu. V souladu s tímto názorem se tedy žalobkyně domnívala, že přiměřenost měla být posuzována, i když došlo formálně k vydání usnesení o zastavení řízení, neboť jeho dopad do soukromé sféry žalobkyně, která je zcela odkázána na pomoc svých rodičů, je zcela evidentní. Žalobkyně je nezaopatřeným dítětem, které v ČR má celou nejbližší rodinu.

Na základě shora uvedeného žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že při posouzení otázky, zda žádost o vydání povolení k trvalému pobytu byla ve smyslu § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců podána oprávněně, resp. v době, kdy k tomu byla žalobkyně oprávněna, se žalovaná v zásadě ztotožnila s prvostupňovým orgánem, pokud jde o závěr, zda cizinec, který se nachází v režimu založeném rozhodnutím soudu o přiznání odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí, kterým nebyl prodloužen jeho dlouhodobý pobyt, může oprávněně podat v této době žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu dle § 69 odst. 4 zákona o pobytu

cizinců. Žalovaná se žalobními námitkami nesouhlasila a považovala je za nedůvodné. Podle názoru žalované napadené rozhodnutí splňuje všechny požadavky, které správní řád v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu stanoví pro odůvodnění správního rozhodnutí. Žalovaná konstatovala, že v řízení postupovala v souladu se zákonem, nepřekročila meze správního uvážení a přezkoumatelným způsobem zdůvodnila, jak se vypořádala s námitkami, z jakých důvodů je považovala za mylné či nerozhodné a jakými úvahami se řídila při hodnocení důkazů a výkladu právních předpisů. Z uvedených důvodů žalovaná odmítla žalobu jako nedůvodnou a v podrobnostech odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál. Na závěr žalovaná navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

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.

Dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců *„Povolení k trvalému pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců.“*

Dle § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců *„Žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) lze podat též ministerstvu, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území v rámci přechodného pobytu.“*

V daném případě se soud zabýval otázkou, zda žalobkyně byla oprávněna dne 2. 11. 2016 podat na území ČR žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyni bylo dne 21. 4. 2011 uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem společného soužití rodiny na území s platností od 14. 5. 2011 do 23. 9. 2011. Dne 17. 10. 2011 podala žalobkyně žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Řízení o žádosti bylo usnesením správního orgánu dne 24. 9. 2014 zastaveno dle § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců, jelikož žalobkyně podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu nebyla oprávněna. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně včasné odvolání, které žalovaná dne 25. 5. 2016 zamítla a napadené usnesení potvrdila. Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně dne 22. 6. 2016 žalobu spolu s žádostí o přiznání odkladného účinku, který byl usnesením Krajského soudu v Plzni pod čj. 30A 102/2016-31 přiznán dne 23. 8. 2016. Dne 2. 11. 2016 žalobkyně podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Následně dne 9. 12. 2016 správní orgán I. stupně řízení usnesením zastavil dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně podala žádost o povolení k trvalému pobytu na území, ač k tomu nebyla oprávněna. Prvostupňový správní orgán uvedl, že přiznání odkladného účinku žalobě nevzniká stav, jako kdyby pravomocné rozhodnutí vůbec neexistovalo.

K tomu soud konstatuje, že odkladný účinek žaloby je upraven v § 73 s. ř. s. Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. se přiznáním odkladného účinku pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Právní účinky rozhodnutí správního orgánu jsou upraveny v § 73 až 75 správního řádu. Z těchto ustanovení je patrné, že se rozlišuje právní moc (§ 73), vykonatelnost (§ 74 odst. 1 a 2) a jiné právní účinky (§ 74 odst. 3) rozhodnutí správního orgánu. K těmto poznatkům lze dojít na základě § 85 odst. 1 věty druhé správního řádu.

Přiznáním odkladného účinku žalobě proti předchozímu rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2016, čj. MV-163811-4/SO-2014, byly od právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku do právní moci rozsudku o žalobě proti tomuto rozhodnutí žalované pozastaveny účinky uvedeného rozhodnutí správního orgánu. V případě včasného a přípustného odvolání nabývá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně právní moci až s právní mocí potvrzujícího nebo měnícího rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Je-li takové rozhodnutí odvolacího správního orgánu zrušeno správním soudem, pozbývá právní moci i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Je-li žalobě proti takovému rozhodnutí odvolacího správního orgánu přiznán odkladný účinek, pozastavují se účinky napadeného rozhodnutí odvolacího správního orgánu a i účinky rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které jím bylo potvrzováno nebo měněno.

Zdejší soud v této souvislosti odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, čj. 5 As 17/2008-131 a ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96, ze kterých vyplývá, že *„je nutné v těchto výjimečných situacích (pozn.: když jsou naplněny podmínky dle § 73 odst. 2 s. ř. s.) po dobu trvání přezkumného soudního řízení výkon či případně jiné právní následky správního rozhodnutí pozastavit, protože v opačném případě by samotné přezkumné řízení soudní ztratilo podstatnou část svého základního smyslu, jímž je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími veřejné správy. Smyslem přiznání odkladného účinku je totiž vytvoření takového prozatímního stavu, aby se vůbec mělo smysl dále soudit.“*

Soud tedy uvádí, že účelem institutu odkladného účinku podle § 73 s. ř. s. je zabránit po dobu přezkumného soudního řízení tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími veřejné správy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005-96, a ze dne 6. 8. 2008, čj. 5 As 17/2008-131). K tomu se v odborné literatuře (srov. komentář nakladatelství Leges k ustanovení § 73 s. ř. s., dostupný v systému ASPI) uvádí, že pozastavení účinků napadeného rozhodnutí znamená, že právní poměry jsou po přiznání odkladného účinku upraveny tak, jako by napadené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno.

Byly-li tedy do skončení řízení vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 30A 102/2016 pozastaveny účinky napadeného rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2016, čj. MV-163811-4/SO-2014, a tím i účinky jemu předcházejícího rozhodnutí (usnesení) Ministerstva vnitra ze dne 24. 9. 2014, čj. OAM-76038-7/DP-2011, dopustily se správní orgány podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jestliže svá rozhodnutí o žádosti žalobkyně a o odvolání žalobkyně, která byla vydána v době účinnosti přiznání odkladného účinku žalobě vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 30A 102/2016, založily na rozhodnutí o zastavení řízení žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny.

Na okraj soud uvádí, že z úřední činnosti je soudu známo, že napadené rozhodnutí a usnesení správního orgánu I. stupně týkající se řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území bylo zdejší soudem rozsudkem ze dne 19. 4. 2017, čj. 30A 102/2016-56 zrušeno a věc se vrátila k dalšímu řízení žalované.

[V] Rozhodnutí soudu

Jelikož v daném případě došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, soud podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. bez jednání zrušil napadené rozhodnutí žalované pro vady řízení a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. současně vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalované. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[VI] Náklady řízení

Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **12.228,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč a z návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000,- Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (6.200,- + DPH = 7.502,- Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za dva úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (600,- + DPH = 726,- Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení a 2) žaloba. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : *Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.).*

V Plzni dne 10. ledna 2018

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.