



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D. a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci žalobkyně: **M. S.**, zastoupená Mgr. Radimem Strnadem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2014, č. j. MV-94895-4/SO-2012,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 1. 4. 2014, č. j. MV-94895-4/SO-2012, **se ruší a věc se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to k rukám jejího advokáta Mgr. Radima Strnada do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a shrnutí obsahu rozhodnutí správních orgánů

[1] Dne 26. 1. 2011 podala žalobkyně na Zastupitelském úřadě České republiky v Pekingu žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu dle § 42d zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) za účelem studia na území České republiky, která byla postoupena Ministerstvu

vnitř (dále také jen „správní orgán I. stupně“). Ministerstvo vnitř následně žádost rozhodnutím ze dne 15. 6. 2012, č. j. OAM-33941-27/DP-2011, dle § 46 odst. 5 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců zamítlo, neboť byly zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že žalobkyně hodlá povolení k dlouhodobému pobytu zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu.

[2] Proti rozhodnutí Ministerstva vnitř podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozhodnutí Ministerstva vnitř zrušil a řízení ve věci žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu zastavil.

[3] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že Ministerstvo vnitř obdrželo dne 12. 12. 2012 doplňující sdělení od Institutu celoživotního vzdělávání VUT v Brně ze dne 7. 12. 2012 (dále také jen „sdělení ze dne 7. 12. 2012“), ve kterém se uvádí, že žalobkyně nenastoupí v akademickém roce 2012/2013 do přípravného jazykového kurzu organizovaného VUT v Brně. Žalobkyně dále dle vyjádření Institutu celoživotního vzdělávání v akademickém roce 2011/2012 nestudovala na VUT v Brně z důvodu neudělení povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaný dále uvedl, že rozhodnutí Ministerstva vnitř bylo vydáno v souladu s právními předpisy a v průběhu správního řízení před správním orgánem I. stupně neshledal existenci vad řízení, které by mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Především však žalovaný uvedl, že ze spisového materiálu zjistil, že žalobkyně dle sdělení Institutu celoživotního vzdělávání VUT v Brně nenastoupí v akademickém roce 2012/2013 do přípravného jazykového kurzu „Intenzivní kurz českého jazyka pro cizince“ organizovaného VUT v Brně. Z toho dle žalovaného vyplynulo, že ve věci žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem studia odpadl účel pobytu, neboť žalobkyně do zapsaného jazykového kurzu v akademickém roce 2012/2013 nenastoupí. Proto žalovaný dle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/204 sb., správní řád (dále jen „správní řád“) zrušil odvoláním napadené rozhodnutí Ministerstva vnitř a zastavil předmětné správní řízení, neboť se žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu již stala zjevně bezpředmětnou.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[4] Žalobkyně v žalobě navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Žalobkyně namítala, že před vydáním rozhodnutí žalovaným nebyla se shora uvedeným doplňujícím sdělením ze dne 7. 12. 2012 seznámena, resp. jí nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Proto má za to, že byť žalovaný vydal své rozhodnutí postupem dle § 90 odst. 4 správního řádu, tak tento postup žalovaného nezbavoval povinnosti umožnit žalobkyni vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, neboť předmětné doplňující sdělení se stalo součástí spisového materiálu až po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Být § 90 odst. 4 správního řádu uvádí pro případ, že nastane skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, možnost „bez dalšího“ zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení zastavit, pak termín „bez dalšího“ vyjadřuje, že odvolací orgán již meritorně napadené rozhodnutí nepřezkoumává způsobem stanoveným v § 89 odst. 2 správního řádu. Ovšem je-li pro tento případ zákonem stanovena povinnost rozhodnout formou rozhodnutí, tedy rozhodnutím se všemi jeho formálními i obsahovými

náležitostmi, pak před každým rozhodnutím je ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu správní orgán, a to i správní orgán odvolací, povinen dát možnost účastníkovi řízení vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, jestliže spisový materiál obsahuje důkazní prostředky, které se jeho součástí staly po vydání prvostupňového rozhodnutí a se kterými neměl účastník řízení možnost se seznámit a případně vyjádřit se k nim či jiným způsobem na takový důkazní prostředek reagovat. Jestliže tedy nebyla žalobkyni dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí za situace, kdy toto rozhodnutí vycházelo ze sdělení, které bylo do spisového materiálu doloženo až v průběhu odvolacího řízení, porušil žalovaný jedno ze základních procesních práv žalobkyně, a to právo zakotvené v § 36 odst. 3 správního řádu.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[6] Ve vyjádření k žalobě žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl, a to vzhledem k tomu, že žalobkyně neuvedla v žalobě žádné skutečnosti, které by zpochybňovaly zákonnost či věcnou správnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[7] K průběhu správního řízení žalovaný uvedl, že dne 12. 12. 2012 bylo Ministerstvu vnitra zasláno sdělení ze dne 7. 12. 2012, které bylo dne 14. 12. 2012 postoupeno žalovanému. Z tohoto sdělení vyplynulo, že dvanáct zájemců pocházejících z Čínské lidové republiky, a to včetně žalobkyně, které přihlašoval zmocněný zástupce žalobkyně (Mgr. Strnad), v akademickém roce 2012/2013 nenastoupí do přípravného jazykového kurzu organizovaného Institutem celoživotního vzdělávání VUT v Brně. Dále se ve sdělení uvádí, že z důvodu neudělení víza k pobytu tyto osoby nebyly zapsány ke studiu ani v akademickém roce 2011/2012 a z toho důvodu byly zmocněnému zástupci vráceny zálohy na studium jazykového kurzu. Žalovaný se v tomto smyslu ztotožňuje s námitkou žalobkyně, že v případě doplnění spisového materiálu o důkazní prostředky, které se staly jeho součástí po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je odvolací orgán povinen postupovat dle § 36 odst. 3 správního řádu, avšak v případě žalobkyně se tento procesní postup jevil žalovanému, i s ohledem na zásadu rychlosti zakotvenou v § 6 odst. 1 správního řádu, jako neúčelný, neboť původcem informace obsažené ve sdělení ze 7. 12. 2012 byla osoba zmocněného zástupce žalobkyně, tj. Mgr. Radima Strnada.

[8] Žalovaný dále poukázal na to, že žalobkyní tvrzené procesní pochybení spočívající v nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu nemohlo být jakkoli způsobilé ovlivnit charakter meritorního rozhodnutí v její prospěch, neboť žalobkyně kromě porušení § 36 odst. 3 správního řádu neuvedla v žalobě nic, co by zpochybnilo věcnou správnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného.

IV. Posouzení věci soudem

[9] Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná.**

[10] V projednávané věci není mezi žalobkyní a žalovaným sporu o tom, že žalovaný o zastavení řízení o žádosti žalobkyně rozhodl zejména na základě doplňujícího sdělení ze dne 7. 12. 2012, ke kterému nebylo žalobkyni umožněno se v rámci správního řízení vyjádřit, tedy že nebyla (v průběhu odvolacího řízení) dodržena povinnost, kterou ukládá žalovanému § 36 odst. 3 správního řádu. Dle toho ustanovení „*[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal*“. Sporné mezi stranami je to, zda tato vada řízení je důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

[11] K věci soud uvádí, že právo účastníka řízení dle § 36 odst. 3 správního řádu (které se uplatní i v rámci řízení o odvolání) je třeba považovat v rámci správního řízení za jedno ze stěžejních; do správního řádu předmětné ustanovení promítá procesní právo zakotvené i v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Porušení tohoto ustanovení představuje významné a jen krajně obtížně napravitelné procesní pochybení, které takřka vždy zakládá nezákonnost rozhodnutí ve věci (viz Potěšil, L. in Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. Správní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 191-192). Např. v rozsudku ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 As 178/2012-26, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšším správní soud uvedl, že „*[p]orušení povinnosti správního orgánu umožnit účastníkům vyjádření je zpravidla vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu, neboť právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci je jedno ze zásadních procesních práv účastníků řízení*“. Dále kupř. v nálezu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04, tak Ústavní soud rozhodl v tom smyslu, že je porušením principu právního státu, který je zakotven v čl. 1 Ústavy České republiky, a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, pokud správní orgán nedal žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění, a soud v rámci přezkumu správních rozhodnutí k této okolnosti nepřihlédl.

[12] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že nepovažoval za nutné, a to i s ohledem na zásadu procesní ekonomie, dávat žalobkyni možnost vyjádřit se k podkladu rozhodnutí v podobě sdělení ze dne 7. 12. 2012, neboť původcem informace obsažené v tomto sdělení měl být zmocněný zástupce žalobkyně, Mgr. Strnad. V kontextu této argumentace lze přiměřeně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 5 As 59/2006-85, publikovaný pod č. 1097/2007 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy žalovaný správní orgán rozhodoval zejména na základě důkazních prostředků opatřených v řízení o rozkladu (tedy v obdobné situaci jako nyní); Nejvyšší správní soud tak v daném rozsudku konstatoval, že „*[j]estliže za této procesní situace nedal žalobci jakoukoliv možnost se k takto opatřeným důkazním prostředkům vyjádřit, znemožnil žalobci uplatnění jednoho ze základních práv, a to práva vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Porušení tohoto práva pak nelze omlouvat procesní ekonomikou. [...] Právo vyjádřit se ke všem provedeným důkazům totiž nestojí na předpokladu správního orgánu, zda jednotlivá vyjádření účastníků řízení budou způsobilá vyvrátit dosavadní zjištění, či nikoliv*“. Nadto ze správního spisu, ani ze samotného sdělení ze dne 7. 12. 2012, nutně nevyplývá, že by informace, které jsou obsahem tohoto sdělení, skutečně pocházely od Mgr. Strnada (i když je to pravděpodobné).

[13] Přestože lze do jisté míry souhlasit s námitkou žalovaného, že žalobce v žalobě

neuvedl, jak předmětné procesní pochybení ovlivnilo věcnou správnost napadeného rozhodnutí, popř. jak by vyjádření k věci bylo schopné výsledek řízení ovlivnit ve prospěch žalobkyně, je třeba říci, že tato otázka měla být řešena primárně ve správním, nikoli v soudním řízení. Jak totiž v návaznosti na svůj rozsudek ze dne 30. 11. 2016, č. j. 5 As 59/2006-85, poznamenal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 As 178/2012-26, žalovaný nemůže s jistotou vědět, zda a jak by žalobce reagoval na doplnění podkladů pro rozhodnutí. V nynějším případě bylo v tomto smyslu představitelné např. to, že žalobkyně mohla zpochybňovat pravdivost či pravost sdělení ze dne 7. 12. 2012, uvést, že její jméno bylo do tohoto sdělení zaneseno nesprávně, že se mezitím zapsala do jiného studijního programu apod. To však, jak již bylo řečeno, mělo být vyjasněno především ve správním řízení samotném.

[14] Je také zřejmé, že správní soudy přistupují k požadavku na dodržování ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu dosti přísně. Ilustrovat to lze např. rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2012, č. j. 10 A 70/2012-41, dostupným na www.nssoud.cz, dle něhož „[z] ust. § 149 odst. 3 správního řádu nelze dovodit, že by zároveň vylučovalo aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu. Obdrží-li správní orgán závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí sice žádné další dokazování, ale to neznamená, že by mohl bez dalšího ihned vydat zamítavé rozhodnutí ve věci samé. [...] bylo v tomto případě nutno důsledně dbát ust. § 36 odst. 3 správního řádu a dát žalobci prostor, aby se ještě před vydáním rozhodnutí seznámil se stanoviskem [...] a vyjádřil se k němu“.

[15] Je sice pravdou, že ne každé porušení práv a povinností vyplývajících z § 36 odst. 3 správního řádu ve zde posuzovaném významu lze považovat za vadu řízení, která může mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Ne každá taková vada tedy musí nutně vést ke zrušení rozhodnutí správního orgánu správním soudem. V posuzovaném případě však zdejší soud neshledal, že by byly naplněny podmínky pro uplatnění výjimky z pravidla, tedy že by zdejší soud měl žalobu zamítnout i přes konstatovanou vadu řízení. Z judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že tyto výjimky jsou pojímány velmi úzce a v nynějším případě nenastaly podmínky, které zamítnutí žaloby umožňují (např. ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-42, publikovaného pod č. 3343/2016 Sb. NSS, by žalovaný nemusel nutně podklady, které mu byly předloženy v rámci odvolacího řízení, zasílat žalobkyni k vyjádření, jestliže je považoval za nadbytečné; pak by k nim ovšem nesměl ve svém rozhodování vůbec přihlížet. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 1 As 55/2008-5, publikovaného pod č. 2610/2012 Sb. NSS, nebylo nezbytně nutné umožnit žalobci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, pokud by i případné dodržení pravidla vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu nemohlo v žádném případě mít vliv na výrok rozhodnutí).

[16] Za dané situace soud rozhodl o zrušení rozhodnutí žalovaného a věc mu vrací k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný povinen umožnit žalobkyni vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí. Ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jak to navrhoval žalobce, soud nepřistoupil již proto, že toto rozhodnutí bylo zrušeno už žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného; nadto k vytýkané vadě řízení došlo v odvolacím řízení a je na žalovaném, aby tuto vadu napravil.

V. Závěr a náklady řízení

[17] Krajský soud v Brně tak z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalovaného ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.); v dalším řízení je žalovaný právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[19] Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobkynina advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) a dva režijní paušály, a to ve výši $2 \times 3\,100$ Kč a 2×300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 6 800 Kč. Protože advokát žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1 428 Kč, odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyni dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy byla žalobkyni vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 26. 7. 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu