



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **nezl. S. J.**, st. příslušnost Běloruská republika, bytem P., zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2013, č. j. MV-37586-5/SO/sen-2013,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 29. 5. 2013, č. j. MV-37586-5/SO/sen-2013, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 11. 1. 2013, č. j. OAM-9531-20/TP-2010, **se z r u š u j í** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11.228,- Kč k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 1. 2013, č. j. OAM-9531-20/TP-2010. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta jeho žádost o povolení k trvalému pobytu, a to pro nesplnění lhůty k podání žádosti, která dle § 67 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) činí dva měsíce od ukončení řízení o mezinárodní ochraně.

V prvním žalobním bodě žalobce tvrdí, že spolu s žádostí o povolení k pobytu podal žádost o prominutí zmeškání lhůty. O této žádosti měl dle § 41 odst. 6 správního řádu rozhodnout správní orgán I. stupně, k čemuž však nedošlo. V původně vydaném rozhodnutí

ve věci samé, které však bylo následně odvolacím správním orgánem zrušeno, se sice správní orgán I. stupně k žádosti o prominutí zmeškání lhůty alespoň vyjádřil, v pozdějším rozhodnutí však nikoliv. Ani původně však o věci nebylo rozhodnuto usnesením, jak vyžaduje zákon. Uvedené pochybení je dle žalobce natolik závažná vada řízení, že způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce je přesvědčen, že v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu je ustanovení § 41 správního řádu plně aplikovatelné, neboť zákon o pobytu cizinců žádnou obdobnou úpravu neobsahuje.

I druhý žalobní bod směřuje proti tvrzené vadě řízení, která má spočívat v tom, že správní orgán I. stupně nepřihlédl k vyjádření žalobce ze dne 20. 12. 2012. Tím bylo porušeno právo žalobce plynoucí z § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Tímto vyjádřením se nezabýval ani žalovaný, a to s odkazem na ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu. Žalobce upozorňuje, že součástí uvedeného vyjádření byl i návrh na doplňující jednání k objasnění stavu věci.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout, přičemž pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žaloba dle jeho názoru nepřináší žádnou novou argumentaci.

Ze správního spisu plynou následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Žalobce dne 22. 9. 2010 podal žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. S touto žádostí spojil i žádost o prominutí zmeškání lhůty, již odůvodnil tak, že jeho zákonná zástupkyně kvůli jazykové bariéře měla za to, že rozsudek, kterým bylo zastaveno řízení o žalobě proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, nabyl právní moci dne 25. 8. 2010, a nikoliv 15. 7. 2010. Datum 25. 8. 2010 ve skutečnosti označovalo pouze den vyznačení právní moci. Vzhledem k zájmům žalobce jako dítěte tak bylo namístě zmeškání lhůty prominout.

Řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žalobcova žádost o mezinárodní ochranu, bylo po zpětvzetí žaloby zastaveno usnesením Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Az 15/2009-22.

Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 3. 11. 2010 řízení zastavil s odkazem na § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť žádost vyhodnotil jako zjevně právně nepřipustnou právě pro nesplnění lhůty k jejímu podání. V odůvodnění tohoto usnesení se uvádí, že žádost o prominutí lhůty nebyla důvodná, neboť pokud by byla pravdivá tvrzení zákonné zástupkyně žalobce o tom, že nerozuměla vyznačení právní moci, měla možnost využít poradenských služeb komunitního centra, s nímž byla prokazatelně v kontaktu.

Uvedené usnesení bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 2. 2012. V posouzení věci samé se sice žalovaný se správním orgánem I. stupně ztotožnil, avšak nesplnění lhůty k podání žádosti dle jeho názoru zakládalo důvod pro její zamítnutí, nikoliv pro zastavení řízení. Žádost o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 správního řádu považoval žalovaný za nepřipustnou s ohledem na skutečnost, že prominutí zmeškání lhůty je zvlášť upraveno v § 67 odst. 8 zákona o pobytu cizinců. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 279/2008-31 žalovaný uvedl, že obecná úprava správního řádu není použitelná, upravuje-li zvláštní zákon danou otázku odlišně.

Dne 5. 12. 2012 se žalobce seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí, přičemž uvedl, že písemné vyjádření k věci zašle do patnácti pracovních dnů. Ve vyjádření, které bylo

správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 21. 12. 2012, žalobce uvedl, že má za to, že z provedených důkazů vyplývá důvodnost podané žádosti a je přesvědčen, že neexistuje důvod k jejímu zamítnutí. V obecné rovině pak žalobce uvedl, že má-li správní orgán pochybnosti o jakékoliv relevantní skutečnosti, navrhuje „*doplňující jednání k jejich objasnění*“.

Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 11. 1. 2013 žádost zamítl. V odůvodnění pouze konstatoval, že žalobce nesplnil lhůtu k podání žádosti, a tedy nejsou splněny podmínky k vydání povolení k trvalému pobytu. K žádosti o prominutí zmeškání lhůty se správní orgán I. stupně nevyjádřil. Dále uvedl, že ke dni vydání rozhodnutí nevyužil žalobce svého práva vyjádřit se ke shromážděným podkladům.

Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojil odvoláním, jež odůvodnil tím, že se k věci před vydáním prvostupňového rozhodnutí vyjádřil, avšak správní orgán I. stupně toto vyjádření nijak nezohlednil. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání zamítl. Uvedl, že ve věci bylo rozhodnuto na základě správně zjištěného skutkového stavu a ztotožnil se s prvostupňovým rozhodnutím v tom, že žádost o povolení k trvalému pobytu byla podána opožděně. Pokud jde o vyjádření žalobce ze dne 5. 12. 2012, konstatoval žalovaný, že zohledněno nebylo, ačkoliv ze spisového materiálu plyne, že bylo doručeno před vydáním rozhodnutí ve věci. Toto pochybení správního orgánu I. stupně však dle žalovaného nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť žalobce ve svém vyjádření neuvedl žádné nové skutečnosti ani nenavrl provedení žádných důkazů. O důvod k vyhovění odvolání se tedy nejednalo.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, a věc posoudil následovně.

Oba žalobní body směřují proti tvrzeným vadám řízení. Podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení pouze, pokud tyto vady mohly způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Nejprve se soud zabýval prvním žalobním bodem, tedy že se správní orgány nesprávně vypořádaly s žalobcovou žádostí o prominutí zmeškání lhůty k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. Podle § 41 odst. 2 správního řádu může o prominutí zmeškání úkonu požádat účastník řízení do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která mu bránila úkon učinit. Podle § 41 odst. 6 správního řádu o takové žádosti rozhodne usnesením správní orgán, který v době jejího podání vede řízení. Lze konstatovat, že ačkoliv žalobce spolu s žádostí o povolení k trvalému pobytu podal žádost o prominutí zmeškání úkonu, správní orgán I. stupně o této žádosti nikdy usnesením nerozhodl. V usnesení ze dne 3. 11. 2010, jímž řízení zastavil, se sice správní orgán k důvodům žádosti o prominutí zmeškání úkonu vyjádřil, avšak ve výroku o ní nerozhodl. Toto usnesení bylo navíc následně žalovaným zrušeno, takže na jeho odůvodnění nelze brát zřetel. V novém rozhodnutí ve věci samé ze dne 11. 1. 2013 již správní orgán žádost o prominutí zmeškání lhůty zcela pominul, a to zřejmě v návaznosti na právní názor vyjádřený žalovaným v předchozím zrušujícím rozhodnutí, že žádost podle § 41 správního řádu není v dané věci přípustná. O žádosti o prominutí zmeškání úkonu je však třeba v řízení vedeném podle správního řádu rozhodnout vždy, a to i za situace, kdy není důvodná, protože zvláštní zákon stanoví odlišnou úpravu. Pokud správní orgán I. stupně žádost zcela ignoroval, porušil tím nejen povinnost rozhodnout usnesením dle § 41 odst. 6 správního řádu, ale i právo žalobce na podání odvolání proti takovému usnesení

dle § 76 odst. 5 správního řádu. Vzhledem k tomu, že žádost o povolení k trvalému pobytu byla následně zamítnuta právě pro nedodržení lhůty k jejímu podání, lze ve výše uvedeném pochybení spatřovat vadu řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Žalobce polemizoval i s názorem žalovaného vyjádřeným ve zrušovacím rozhodnutí ze dne 29. 2. 2012, že žádost o prominutí zmeškání úkonu je v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu nepřipustná, neboť zákon o pobytu cizinců obsahuje vlastní, speciální úpravu. Ačkoliv se k této otázce žalovaný v nyní napadeném rozhodnutí nevyjádřil, z výsledku řízení lze mít za to, že se svého původního názoru držel. S žalovaným lze souhlasit, že zákon o pobytu cizinců stanoví zvláštní důvod prominutí zmeškání lhůty pro podání žádosti o povolení k trvalému pobytu v § 67 odst. 8, dle kterého lze žadateli, který je uveden v odstavci 3 tohoto ustanovení, prominout zmeškání dvouměsíční lhůty od skončení řízení o mezinárodní ochraně, pokud skončí dříve, než lhůta žadatele uvedeného v odstavci 2 (jedná se například o vztah rodič – nezletilé dítě). Tato úprava však nevylučuje použití obecné úpravy prominutí zmeškání úkonu dle § 41 správního řádu.

Aplikace závěrů rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2009, č. j. 9 Ca 279/2008-31 (č. 2095/2010 Sb. NSS), na nějž odkázal žalovaný v rozhodnutí ze dne 29. 2. 2012, zde není namístě. V uvedeném rozhodnutí soud dospěl k závěru, že v případě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu se institut žádosti o prominutí zmeškání úkonu dle § 41 správního řádu neuplatní, neboť § 47 odst. 1 větu druhou zákona o pobytu cizinců, ve znění do 17. 12. 2015, je třeba považovat za úpravu speciální. Uvedené ustanovení zní takto: „*V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné.*“ Rozdíl mezi § 47 odst. 1 a § 67 odst. 8 zákona o pobytu cizinců je však zcela zřejmý. Zatímco v případě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu zákon o pobytu cizinců odlišně od správního řádu upravuje, jakým způsobem má žadatel postupovat, zabránily-li mu v dodržení lhůty k podání žádosti okolnosti na jeho vůli nezávislé, v případě povolení k trvalému pobytu žádné obdobné ustanovení neexistuje. Na tom nemění nic ani skutečnost, že zákonodárce nad rámec důvodů uvedených v § 41 správního řádu stanovil další důvod pro prominutí zmeškání lhůty k podání žádosti v § 67 odst. 8 zákona o pobytu cizinců. Lze tedy uzavřít, že vycházel-li žalovaný, a správní orgán I. stupně, který byl vázán závěrem odvolacího orgánu, z názoru, že žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu dle § 41 správního řádu je nepřipustná, bylo řízení zatíženo vadou, která mohla vést k vydání nezákonného meritorního rozhodnutí.

Dále se soud zabýval druhým žalobním bodem, podle něhož byla procesní práva žalobce nepřipustně porušena, když se správní orgán I. stupně opomněl zabývat jeho vyjádřením ze dne 5. 12. 2012. Mezi žalobcem a žalovaným není sporné, že žalobce včas využil svého práva plynoucího z § 36 odst. 3 správního řádu, totiž vyjádřit se před rozhodnutím ve věci ke shromážděným podkladům. Spor je však o to, jestli toto pochybení mohlo způsobit nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé.

Správní řízení je primárně ovládáno zásadou jednoty řízení, a v zásadě tedy platí, že pochybení prvostupňového správního orgánu může být zhojeno v řízení odvolacím (srov. například rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 6 Ads 33/2013-31, bod 20, či rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007, č. j. 9 As 6/2007-65). V rozsudku ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 167/2014-41, však Nejvyšší správní soud vyložil, že v některých případech zásada jednoty správního řízení ustupuje zásadě dvojinstančnosti, přičemž je třeba rozlišovat situace,

kdy opomenutí vyjádření účastníka řízení v prvostupňovém řízení může mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci, a kdy naopak nikoliv: „Účelem ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu je poskytnout účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a je jím pro ně vytvářen prostor činit vlastní procesní návrhy v zájmu zajištění spolehlivého zjištění stavu věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50). Za situace, kdy účastník správního řízení existenci této vady v odvolání neuplatní, případně na ni poukáže, aniž by však konkretizoval, v jakém směru považuje skutková zjištění správního orgánu I. stupně za nedostatečná (například konkrétními návrhy na doplnění dokazování, námitkou nepoužitelnosti některého důkazu, rozdílnou interpretací jeho obsahu, apod.), nepůjde zpravidla o vadu řízení, která by musela vést odvolací orgán ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí (§ 89 odst. 2 věta první správního řádu) a bez dalšího nezakládá ani nezákonnost konečného správního rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“

Právě o takovou situaci se jedná v případě žalobce. Správní orgán I. stupně sice opomenul zohlednit jeho vyjádření ze dne 5. 12. 2012, v tomto vyjádření však žalobce jen v obecné rovině konstatoval, že má za to, že jsou splněny důvody k vyhovění jeho žádosti a navrhl, též zcela obecně, aby bylo případně v řízení pokračováno, bude-li mít správní orgán I. stupně za to, že některé podstatné skutečnosti nebyly prokázány. Vzhledem k tomu, že žalobce ve vyjádření neuvedl žádnou konkrétní skutečnost, jejíž zohlednění by mohlo mít dopad na posouzení důvodnosti jeho žádosti o povolení k trvalému pobytu, nemohlo mít nezohlednění tohoto vyjádření vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Žalovaný tedy postupoval správně, pokud tuto vadu řízení nepovažoval za natolik zásadní, aby musela vést ke zrušení prvostupňového rozhodnutí.

Jelikož soud první žalobní bod považoval za důvodný, zrušil napadené rozhodnutí bez nařízení jednání pro vady řízení postupem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Přistoupil též ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle § 78 odst. 3 s. ř. s., neboť vadu řízení spočívající v nerozhodnutí o žádosti o prominutí zmeškání úkonu může zhojit pouze správní orgán I. stupně, neboť právě on musí podle § 41 odst. 6 o žádosti usnesením rozhodnout. Právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku jsou správní orgány v dalším řízení dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány.

Výrok o nákladech řízení vychází ze skutečnosti, že žalobce byl v řízení plně úspěšný, a tak mu oproti žalovanému náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce předně uhradil soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3.000,- Kč. Další žalobcovy náklady tvoří odměna advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení ve věci a podání návrhu ve věci samé. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3.100,- Kč (2 x 3.100 = 6.200). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon (2 x 300 = 600). Odměna advokáta tak činí 6.800,- Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 8.228,- Kč. Spolu se zaplaceným soudním poplatkem tedy žalobci vznikly náklady ve výši 11.228,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení

rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 28. července 2016

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová