



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. Jana Kašpara v právní věci žalobkyně: **L.B.**, zast. JUDr. Petrem Kučerou, advokátem se sídlem Pod Vyšehradem 28, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 31.5.2010, čj. MV- 38103/VS-2010,

t a k t o :

I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 31.5.2010, čj. MV- 38103/VS-2010, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 9.200,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Petra Kučery, advokáta.

Odůvodnění

Žalobkyně se podanou žalobu domáhá přezkoumání rozhodnutí uvedeného v záhlaví, kterým byl zamítnut její rozklad podaný proti rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, Odboru azylové a migrační politiky, č.j. OAM-10210-15/TP-2009, ze dne 10. února 2010. Tímto rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti žadatelky o povolení trvalého pobytu žadatelky ze dne 24.11.2009.

Žalobkyně v žalobě namítá, že nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí žalovaného ve věci, když po podání takzvaného blanketního odvolání bez dalšího vydal zamítavé rozhodnutí o odvolání. Žalobkyně podala dne 8.3.2010 rozklad k ministru vnitra ČR. V blanketním rozkladu požádal právní zástupce o lhůtu k doplnění rozkladu. Bez výzvy ministr vnitra vydal rozhodnutí č.j.: MV-381 03/VS-

2010 (nedatováno), které bylo dne 3.6.2010 doručeno do datové schránky. Žalobkyně uvádí, že podala účastník správního řízení tzv. blanketní odvolání, tedy takové, které obsahuje jen procesní projev vůle užít řádného opravného prostředku, tak toto nelze považovat za řádné odvolání podané ve smyslu § 82 odst. 2 za užití § 37 odst. 2 správního řádu.

Žalobkyně uvádí, že správní orgán prvního stupně a následně i žalovaný postupovali v řízení zcela nezákonně, neboť aniž by podané odvolání vůči prvoinstančnímu rozhodnutí splňovalo všechny náležitosti dle § 82 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní orgán prvního stupně postoupil spisový materiál nadřízenému správnímu orgánu, přičemž ani tento následně nepostupoval v korelaci se zákonem, když žalobkyni nevyzval k odstranění vad podání a odvolání jakožto nedůvodné, bez znalosti námitek žalobkyně, zamítl. Takový postup je však v hrubém rozporu s § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., dle kterého nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Na tomto je již třeba pouze uvést, že správní orgán prvního stupně, ani žalovaný neprojevil jakoukoliv snahu o odstranění těchto vad, tak jak má na mysli § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. Jak již bylo uvedeno, takový postup je nejen v rozporu se samotným ustanovením § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ale v jeho důsledku mohlo dojít i ke zkrácení práv žalobkyně např. na potenciálních možnost rozhodnutí dle § 87 zákona č. 500/2004 Sb. V souvislosti se zcela evidentně nezákonným postupem správního orgánu prvního stupně, pokud se týče odstranění jeho vad před postoupením nadřízenému správnímu orgánu, žalobkyně odkázala nejen na výše zmíněná zákonná ustanovení, ze kterých je pochybení správního orgánu zřejmé, ale rovněž na Komentář správního řádu, Josef Vedral, SOVA Polygon, Praha, červen 2006 a Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Linde Praha, a.s., 2005, která bez jakýchkoliv pochybností názor účastníka řízení potvrzují. Současně žalobkyně odkázala na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice ze dne 14.2.2008 publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č.j. 54 Ca 1/2008, ze kterého taktéž zcela explicitně vyplývá, že neobsahuje-li odvolání odvolací námítka a odvolatel v odvolání požádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 na nezákonnost postupu správnímu orgánu, který bez znalosti odvolacích námitek rozhodne meritorně o odvolání nemá vliv délka časového úseku od podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání. Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, rovněž tak s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, když se pro odvolací řízení použijí obdobně ustanovení hlavy I.-IV., VI. a VII. v druhé části správního řádu, nemá-li odvolání nějakou náležitost vyplývající z § 37 nebo z § 82 odst. 3 správního řádu, je na místě postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit nebo jej k odstranění vyzve.

Podle názoru žalobkyně již tato vada sama o sobě je důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, proto jen okrajově uvádí další žalobní námítka vztahující se k němu.

Především namítá že žalovaný rozhodl, aniž dal žalobkyni lhůtu k seznámení se spisem. Žalobkyně se nemohla seznámit s důkazy, které byly obsaženy ve spise před vydáním Rozhodnutí. Takové rozhodnutí je nezákonné.

Dále žalobkyně uvádí, že rozhodnutí také trpí vadou, když není uvedeno datum vyhotovení rozhodnutí dle § 67 správního řádu. Takové rozhodnutí je nezákonné

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že námitku nezákonnosti rozhodnutí z důvodu absence data vyhotovení rozhodnutí neshledává žalovaný jako důvodnou, neboť ve správním spise je založeno písemné vyhotovení rozhodnutí žalovaného s datem 31. 5. 2010. Ani pro případ, že na stejnopisu rozhodnutí, které bylo doručeno žalobkyni, resp. jejímu zástupci, chybí uvedení tohoto data, nejedná se, podle názoru žalovaného, o takový nedostatek, jež by sám o sobě způsobil nezákonnost vydaného rozhodnutí. K námitce tvrzené nezákonnosti rozhodnutí vzhledem k tomu, že se žalobkyně nemohla seznámit s důkazy shromážděnými ve spise před vydáním rozhodnutí, žalovaný uvádí, že také tuto námitku shledává jako nedůvodnou. V rámci řízení o rozkladu nebyly doplňovány podklady pro vydání rozhodnutí, žalovaný vycházel ze správního spisu předloženého správním orgánem prvního stupně. V řízení před tímto orgánem pak byla žalobkyni dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, což dokládá žalovaný obsahem spisového materiálu. Nadto žalovaný uvádí, že zástupce žalobkyně nahlédl do spisu dle příslušného protokolu dne 11.3.2010.

K námitce nezákonnosti rozhodnutí s ohledem na to, že podaný rozklad proti prvoinstančnímu rozhodnutí nesplňoval všechny náležitosti podle § 82 odst. 2 správního řádu, přičemž žalovaný žalobkyni nevyzval k odstranění vad podání a opravný prostředek jako nedůvodný zamítl, žalovaný uvádí, že rozklad ve věci byl podaný odborně kvalifikovaným zástupcem žalobkyně - advokátem, se znalostí právních předpisů, včetně ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu a taktéž zákonné lhůty k podání opravného prostředku. Rozklad v předmětné věci obsahoval i námitky vůči správnímu rozhodnutí, byť formulované všeobecně, způsob formulace námitek ve věci je však plně v dispozici právního zástupce žalobkyně. Správní orgán neshledal v daném případě nutnost vyzývat k dalšímu doplňování rozkladu, v případě, že právní zástupce žalobkyně měl v úmyslu své podání doplnit o další argumentaci, mohl tak beze vší pochybnosti v řízení o rozkladu učinit. S přihlédnutím k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby neshledal žalovaný nutnost činit v daném případě podrobnější poučení ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje aby podaná žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

K tomuto vyjádření žalovaného podala žalobkyně repliku, v níž setrvala na podané žalobě, a znovu odkázal na v žalobě uvedenou judikaturu Krajského soudu v Hradci Králové.

Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Rozklad ze dne 8.3.2010 odůvodnila žalobkyně následovně:

„Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost a dále že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ Rozhodnutí je v rozporu se spisem a nemá v něm oporu. Orgán podstatným způsobem porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, a tato vada má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

Další odůvodnění rozkladu zašlu následně, pročez žádám správní orgán o stanovení lhůty k doplnění rozkladu.

Na základě výše uvedených skutečností Vám, Vážený pane ministře, navrhuji, abyste na základě návrhu rozkladové komise změnil rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, Odboru azylové a migrační politiky, č.j. OAM-10210-15/TP-2009, ze dne 10. února 2010 tak, že se mé žádosti

ze dne 24.11.2009 se vyhovuje v plném rozsahu, případně prvoinstanční rozhodnutí v plném rozsahu zrušil a věc vrátil k novému posouzení a rozhodnutí.“

Rozklad byl včetně plné moci byl správnímu orgánu doručen dne 9.3.2010. Pak se ve spise nachází protokol o nahlédnutí do spisu ze dne 11.3.2010, v němž se uvádí, že téhož dne právní zástupce žalobkyně nahlížel do správního spisu a pořizoval si z něj kopie. V správním spise po podání rozkladu nenachází žádná výzva žalovaného k doplnění rozkladu, pouze postoupení rozkladu nadřízenému orgánu ze dne 7.4.2010. Rozhodnutí ministra bylo (dle dokladu o doručení) žalobkyni doručeno dne 3.6.2010. Rozhodnutí ministra obsahuje ručně dopsané datum vydání rozhodnutí umístěné v pravém horním rohu.

V žalobou napadeném rozhodnutí se uvádí, že proti zamítavému rozhodnutí podala žadatelka včasný rozklad prostřednictvím svého zmocněného zástupce. Advokát, JUDr. Ing. Petr Kučera, žalobkyni zastupoval na základě plné moci ze dne 4. 3. 2010. V odůvodnění rozkladu se uvádí, že rozhodnutí Ministerstva vnitra je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost a dále, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ rozhodnutí, je v rozporu se spisem a nemá v něm oporu. V rozkladu se namítá, že správní orgán porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, a tato vada má za následek nezákonné rozhodnutí. Ministru vnitra se navrhuje, aby napadené rozhodnutí změnil tak, že se žádosti o povolení k trvalému pobytu vyhovuje, nebo, aby rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání. V reakci na podaný rozklad žalovaný uvedl, že zjištění správního orgánu jsou dostatečně podložena spisovým materiálem a není o nich žádných pochyb. Paní L.B. před vydáním napadeného rozhodnutí Ministerstva vnitra nevyužila svého práva seznámit se se spisovým materiálem ve věci, ačkoliv byla o této možnosti dne 28. 1. 2010 prokazatelně vyrozuměna. Této možnosti využil až dne 11. 3. 2010 její zmocněný zástupce, který ji zastupuje na základě plné moci ze dne 4.3.2010. Žalovaný konstatoval, že „V podaném rozkladu výše jmenovaná nekonkretizuje, které skutečnosti uvedené v rozhodnutí Ministerstva vnitra jsou v rozporu se spisovým materiálem a ani to, jak bylo ve správním řízení pochybeno“

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Podle ust. § 152 odst. 4 s.ř. nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Níže citovaná procesní ustanovení platná pro odvolání proto nutno vztáhnout i na postup správního orgánu rozhodujícího o rozkladu.

Podle § 82 odst. 2 správního řádu „musí odvolání mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal ve správním orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka“.

Z citovaného zákonného ustanovení je zřejmé, že náležitosti odvolání jsou ve správním řádu explicitně vyjádřeny. To znamená, že každé podání, které má být posouzeno jako odvolání, když správní orgán je povinen posuzovat podání podle obsahu ve smyslu § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu, musí obsahovat specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního posouzení ve věci či

nesprávnost vyhodnocení skutkového stavu věci či nedostatky v dokazování. Nepostačuje proto, pakliže podané odvolání obsahuje pouze náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 správního řádu a specifikaci rozhodnutí, proti němuž směřuje jako celku (napadá je v celém rozsahu), neboť právě toliko v případě nevymezení „rozsahu“ (právě jen u této chybějící náležitosti) platí, že se odvolatel domáhá zrušení celého rozhodnutí. Na rozdíl od „rozsahu“, v němž je rozhodnutí napadáno, správní řád v uvedeném ustanovení § 82 odst. 2 ohledně odvolacích důvodů („*v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo*“) nestanoví žádný způsob (zákonnou fikci), jíž by bylo lze tuto chybějící náležitost „nahradit“, neboť tato tvrzení jsou ponechána v dispozici odvolatele. To ostatně vyplývá i z ust. § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak.

Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, rovněž tak s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, když se pro odvolací řízení použijí obdobně ustanovení hlavy I. - IV., VI. a VII. v druhé části správního řádu, nemá-li odvolání nějakou náležitost vyplývající z § 37 nebo z § 82 odst. 2 správního řádu, je na místě postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit nebo jej k odstranění vyzve.

Tento názor potvrzuje i soudní judikatura, např. Krajský soud v Hradci Králové v rozhodnutí čj. 54 Ca 1/2008 - 30 ze 14.2.2008 Sb., NSS sv. 6, ročník 2008, s. 525, Č. 1578/2008 uvedl, že, „neobsahuje-li odvolání odvolací námítka a odvolatel v odvolání požádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu z roku 2004, Na nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který bez znalosti odvolacích námitek rozhodne meritorně o odvolání, nemá vliv délka časového úseku od podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání“. Stejné stanovisko zastává i Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí č. j. 1 As 4/2009 - 53 z 6. 3. 2009, rozhodnutí čj. 9 As 61/2009 - 63 ze dne 11.3.2010 nebo v rozhodnutí č.j. 2 As 99/2010 – 67, ze dne 4. ledna 2011. Pro úplnost soud dále odkazuje na judikaturu uveřejněnou ve Sbírce Nejvyššího správního soudu pod č. 1578/2008 Sb. NSS a č. 1580/2008 Sb. NSS (oba v čísle 6/2008 Sb. NSS) a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 4/2009-53 ze dne 6.března 2009.

Podle § 37 odst. 3 správního řádu „nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu“.

Podle § 39 odst. 1 správního řádu „správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li to zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků“. Usnesením o určení lhůty se oznamuje pokračování pouze tomu, komu je určena, popř. i tomu, jehož se jinak přímo dotýká. Uvedené ustanovení poskytuje v použitých případech vyšší formu výzvy k provedení úkonu, a to formu usnesení. Právě v souladu s účelem řízení by bylo v daném případě poskytnutí lhůty, a to rovněž s ohledem na § 4 odst. 2 správního řádu, v němž je zakotvena povinnost správního orgánu v souvislosti se svým úkonem poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonů a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Soud v projednávané věci, na základě posouzení textu uvedeného v rozkladu, dospěl k závěru, že text obsahuje obecně formulované námítka procesního charakteru, současně je

v rozkladu uvedeno, že tyto námitky budou konkretizovány v doplnění rozkladu. Ze spisu vyplývá, že po podání rozkladu právní zástupce nahlížel do spisu a jeví se proto nanejvýš pravděpodobné, že chtěl blanketně podaný rozklad doplnit. Postup žalovaného, který za situace, kdy rozklad neobsahuje žádnou konkrétní námitku, tzn. dle ust. § 82 odst. 2 s.ř. neobsahuje tvrzení, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí, nebo nesprávnost řízení, přičemž žalobkyně avizovala doplnění rozkladu, tohoto doplnění nevyčkal a ani, pokud chtěl urychleně rozhodnout, žalobkyni k doplnění s poskytnutím lhůty nevyzval, k čemuž byl povinen dle ust. § 37 odst. 3 s.ř., nutno považovat za porušení procesních předpisů, mající za následek nezákonné rozhodnutí, pročež soudu nezbylo, než žalobou napadené rozhodnutí zrušit.

Porušení procesních předpisů je o to výraznější, že žalovaný si uvědomoval, že námitky uplatněné v rozkladu jsou nekonkrétní, když ve svém rozhodnutí konstatoval, že „V podaném rozkladu výše jmenovaná nekonkretizuje, které skutečnosti uvedené v rozhodnutí Ministerstva vnitra jsou v rozporu se spisovým materiálem a ani to, jak bylo ve správním řízení pochybeno“

Postup žalovaného, který rozhodoval o rozkladu, aniž by znal námitky, tak znamená podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, neboť žalobkyni bylo znemožněno reagovat na závěry učiněné správním orgánem prvního stupně. Toto pochybení přitom mohlo, jak bylo výše uvedeno, mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Skutečnost uváděná žalovaným ve vyjádření k žalobě, že žalobkyně byla zastoupena advokátem, „se znalostí právních předpisů,“ nezakládá méně práv, nebo jiný výklad citovaných ustanovení správního řádu, než u účastníka řízení advokátem nezastoupeného.

Vzhledem k tomu, že nelze předjímat, jaké námitky budou v dalším řízení po doplnění rozkladu žalobkyní uplatněny, soud se dalšími žalobními námitkami nezabýval.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobkyně měla se svojí žalobou úspěch a náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za 3 úkony právní služby po 2100 Kč (za převzetí věci, sepsí žaloby, repliku k vyjádření žalovaného), a 3 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 7.200,- Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč. Proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 9.200,- Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 27. června 2013

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